

閑上地区まちづくり協議会から考えるまちづくり

昆布谷 健介

(1) 小さな自治について

今回のテーマである小さな自治とは、地域コミュニティの強化・充実あるいは新設を指向することによるものである¹。市町村を一つの単位するのではなくより小さなコミュニティをひとつの単位とし、それによる活動を発展させるという考え方である。小さな自治が注目されるようになった要因として、地方分権の推進や市町村合併の推進が考えられている²。国による構造改革として地方分権が推進されたが、国の権限を地方自治体に分配するだけでなく、行政の権限を住民のレベルまで深く推進するためのものとして小さな自治が注目されている。また、市町村合併に伴って行政の領域が大きくなり、中央が栄え周辺が盛り上がりがないという心配がされた。住民の声をしっかり拾うためにも小さな自治が注目されている。

今回は、小さな自治の一例と考えられるであろう組織を取り上げ、まちづくりというものを考えていきたい。

(2) 閑上を取り上げる動機

2011年の東日本大震災から6年、被災地は復興の真ただ中である。私が生まれ育った名取市も大きな被害を受けた街の一つである。最大10メートルの津波に襲われ、死者883名、行方不明者41名、半壊以上の建物が5000棟以上と甚大な被害を受けた³。死者・行方不明者のほとんどが津波による被害であった。名取市の沿岸部に位置する閑上地区（以下、閑上）は津波によって壊滅的な被害を受けた。海から1キロメートル以内の木造家屋はほぼすべて流失し、かつて7000人ほどが暮らしていた閑上も現在は更地になり、多くの住民は内陸部の仮設住宅に住処を移すこととなった。私がよく遊んでいたグラウンドが仮設住宅になるなど、内陸部も震災前とは違った姿を見せている。私にとって閑上はそれほど馴染みのある場所ではなかった。しかし、部活の練習試合のために閑上中学校へ行ったり、ビーチやプールに遊びに行くなど、何度か足を運んだことのある地域であった。震災以前は住宅が立ち並んでいた閑上も、今は雑草が生い茂り、工事車両や工事関係の建物が目に入るばかりである。

以前、私は閑上のビーチへ車で向かったことがある。震災以前は大きな通りを真っ直ぐ

¹ 西啓一郎「住民自治と小さな自治システム」『鹿児島大学法学論集』（1号、81頁）

² 笠松 浩樹「行政による「小さな自治」へのアプローチ」『島根県中山間地域研究センター研究報告』（1号、55頁）

³ 名取市『名取市勢要覧』

進めば海まで行くことができたため、その記憶を頼りに車を走らせた。しかし、記憶にあった道は閉鎖されており記憶の通りに道を進むことができなかった。道に迷いながら時間をかけて車を走らせ、やっとの思いでビーチへたどり着いた。この出来事は小さいことながら、私にとってはとても考えさせられるものとなった。大きな道路でさえも封鎖されているような状態になっているということは、それだけ甚大な被害を受けたということである。またそれは、それだけ現在の閑上には何もない状態になっていることを示しているのではないかと考えた。

今回は、閑上の市民活動からまちづくりについて考えていこうと思う。

まちづくりという言葉は多くの場合、少子高齢化や都市への人口集中が進む中で、既存のまちをどのように再生していくか、そのために地域にある資源をどのように活かしていくかを考えるものである。一方で、閑上（またはそれに限らず被災地）におけるまちづくりというものは、まちの資源を有効に活用しつつ皆が住みやすいまちを新たに作っていく、というゼロからの作業なのではないだろうか。その点で、被災地でのまちづくりは一般の地域のまちづくりとは一線を画すものなのではないかと私は考えている。被災して多くの物を失った住民はどのように新たなまちをつくっていくのか、私にとって興味深いものである。

（3）閑上の現状

震災以前の閑上の人口は7000人余りであったが、現在は2000人ほどになっている（図1）。5000人ほどの人々が閑上からの移動を強いられたのである。その中の多くの人々は内陸部の仮設住宅に移動している。閑上全体が被災したため、小中学校、名取市の漁業の中心である閑上港やそれに係る加工工場等も壊滅的な被害を受けた。

現在、閑上の復興を担っているのは主に行政である。他の被災地と比べて震災後の復興計画に関して時間を要していたが、防災集団移転促進事業と土地区画整理事業の併用により再建を図っていくこととし、平成25年9月に防災集団移転促進事業の国土交通大臣の同意、平成25年11月に土地区画整理事業の県知事の認可をそれぞれ取得し復興に向けた取り組みが推進され、平成26年9月には設計・施工業者が決定した。名取市復興整備計画を市と県が共同で策定しておりこれを中心として復興事業を行っている⁴。行政の計画では、道路は元の道路を基本としながらも、生活のしやすさや災害対策を加味して新たに建設する。また、津波による被害の程度や新たに建設する施設の場所によって区割りを震災以前とは違ったものとし、廃止される字と追加される字を設定している。また、この計画では震災の経験をもとに防災に力を入れている。海岸堤防、河川堤防を強化したり、

⁴ 名取市公式ウェブサイト、名取市震災復興部「名取市復興整備計画を公表しました」http://www.city.natori.miyagi.jp/soshiki/shinsaifukko/machidukuri/node_25779（2017年6月現在）

安全でわかりやすい避難路誘導のあり方を検討するなどのガイドラインを設定してる⁵。

(4) 閑上地区まちづくり協議会

復興の事業は行政が中心となっているが、閑上の住民も復興の計画に直接的に携わっている。行政からの政策をただ受け入れるのではなく、住民が集まり行政の計画に対して発言しているのである。それは、閑上の住民によって構成された閑上まちづくり協議会（以下、協議会）という団体である。宮城県都市計画審議会において、民意の反映に特段の配慮が必要とのことから、住民と行政の協働の場づくりとしてこの協議会が設立された。

協議会設立前に、設立に向けた意見交換会を3回ほど開催し、自薦他薦で集まった準備世話会を開催し、準備会議や移動会議（通称：キャラバン）を開催した。移動会議は名取市内にある仮設住宅を回り、元閑上住民の意見を集めた。そこでは、どんなまちにしたいか、仮設住宅での不満等様々な意見があげられた。これをもとに協議会が設立された。

協議会の規約によると、次世代に誇れる閑上地区復興まちづくりを進めるにあたり、住民と名取市との協働のもと、安全安心に暮すことができ、閑上らしさを活かした市街地形成や持続可能な価値あるまちづくりに寄与することを目的としている。住民同士の意見交換を通じて、まちづくりビジョンやまちのイメージ等を作成し、名取市や関係機関との窓口として、まちの具体的な計画の協議・提案を行う。なお、活動期間に関しては閑上地区被災市街地復興土地地区画整理事業の完了を節目するが、まちの持続的な維持管理を視野に入れた活動を行っている⁶。

協議会は平成26年5月に設立されて以降、平成28年8月には382世帯が会員となっている。ちなみに、28年8月末の時点で閑上地区に835世帯ある（これは、閑上に現在住んでいなくても、将来住む可能性がある人・世帯も会員になることができるため、あくまで参考である）。また、世話役会と呼ばれる役員会は3年ほどで112回開催されており、年間で35回程度、月では3回程度開催しているほど勢力的に活動している。まちづくりビジョンというものを掲げることは決まっているが、具体的には決まっておらず、少なくとも3本の柱を立て、“海・水”“ひと”“まち”というような方向性で検討し、遊べる・集まる・住みやすいという3つの柱が決定したが、詳細はまだ決まっていない。

協議会は行政に対して、市民からの要望としてまちづくり提案を行っている。実際に反映された提案として以下のようなものがある。

- これまでの計画にはなかった南北を縦貫する区画道路を2本新設する
- 地区の中央にある公園を中央公園と位置づけ、面積を5000㎡確保し、位置は、シンボ

⁵ 名取市公式ウェブサイト、名取市総務部「名取市震災復興計画の改定について」http://www.city.natori.miyagi.jp/soshiki/soumu/seisaku/node_44558/node_44538（2017年6月現在）

⁶ 閑上まちづくり協議会ウェブサイト <http://yuriage-machikyo.net/about>（2017年6月現在）

ル - ロード緑道北側とし公民館と隣接する

- 300 m²程度のポケットパークを8か所は配属する
- 災害公営住宅は県道2路線が交差する場所に配置する
- 教育関連施設は小・中学校の周辺に集約配置する
- 医療・福祉施設は、商業施設北側のシンボルロード緑道と閑上港北線の間で用地を確保する

実際に反映されたものの他に以下のような提案を挙げる

- 道路の景観に関してはメリハリをつける、交差点の安全性の確保、避難同線の明確化、無電柱化、歩いて楽しい空間づくりを提案
- 路線別の植栽や方面の有効活用、敷地境界の緑化、街路樹の配置の工夫を提案
- 安全安心で、住む人にやさしく育み成長し、中央緑道を基軸にした新しい街並みを提案
- 災害公営住宅は間取りやタイプや施設配置について、見守りや住居同士のコミュニケーションに配慮すること、閑上の気候風土を取り入れたプランとすることを提案
- 中央公園は閑上にとって中心となる場所にふさわしい、防災、集い、遊び、憩いの拠点となる機能を提案

教育施設等の公共施設や商業施設の配置から、道路をどこにどのように通すかなど具体的な提案を行い、一部は採用されている。また、街並みや景観等に関する提案もしている。また、ハード面での提案が中心であるが防災や憩いの場を作るといったソフトな面についても提案している。

また、協議会では閑上住民または閑上に戻ろうとしている人々のために情報発信をする機能も持っている。復興住宅や施設等に関する質問や要望を受け付けるフォームをWEBサイトに設け、随時受け付けている。

また、県内外の被災地に足を運びそこでの復興の様子を視察する研修会を開いている。女川町や石巻市といった場所で行っている。

(5) 質問しようとしていたことについて

協議会を実際に尋ねて話を聞く予定であったが、協議会との連絡が取れなかったことや私自身の時間を取れなかったことで断念した。尋ねた際に質問する事項を事前に考えていたのであるが、話を聞く機会を確保できなかったため、WEBサイト等で調べてみた。

世話役会（役員会）の中に建築等に関する専門家はいるのかという疑問を持った。市の整備計画等を見てみたが、専門的な内容が多く含まれており、素人の私にとっては難しものであったからである。内部に専門家がいないのかはわからなかったが、外部から専門家を呼んで勉強会という形で協議会のメンバーが学んでいる様子があった。

震災以前の自治会単位での動きはあるのかという疑問を持った。閑上地区内では、以前住宅があった地域が公共施設になるといったような区割りの変更があるため、地区名が変更される。それに伴って新たなコミュニティづくりを検討しているようである。また、地区民運動会での地区はどうするかといった疑問が住民からあげられており、それについても協議会で検討している。

NPOや企業など民間の団体との連携はしているのか疑問に思ったが、WEBサイトを見る限りでは行政とのやり取りが主であった。しかし、民間団体から支援金を受けており、交流はあるようである。また、上記した専門家は企業や研究者などであったり、名取市内の高専や大学と共同で研究活動を行っているなど、行政以外との活動が行われている。

男女比、年齢構成に関しては詳しくわからないが、掲載されている写真には高齢者が多い印象があり、若者が積極的に関わっているという様子は見受けられなかった。

過去の決算報告書を見てみると、協議会の収入源は市や県からの助成金の他に民間の団体からの支援金である。民間団体は宗教法人や音楽団体であり、これらの団体から義援金という形で受け取っている。協議会が多く支出している事項は視察・研修、勉強会である。上記のように他の被災地域で視察・研修を行っており、これらの費用として使用されている。また、勉強会のために招いた専門家への謝礼金としての支出も多い。これらが支出の中では大きな割合を占めている。

(6) 協議会の活動から考えるまちづくり

今回は閑上地区まちづくり協議会について調べたが、実際に行って話を聞くことができなかったことは非常に残念である。しかし、WEBサイトからでも多くの情報を得ることができた。この協議会のWEBサイトは、他の市民団体のWEBサイトなどと比べると非常に見やすく、レイアウトもきれいなものである。私が宇都宮にいながらでもWEBサイトで多くの情報を得ることができたということは大きいことである。協議会ではリーフレットやニュースレターを発行しているが、紙媒体だけでは被災して現在他の地域に住んでる人には届かない。しかしWEBサイトであれば離れた場所からでも経過観察することができる。被災して住まいを移した人にとってはとても大きな情報源になっているだろう。特に、また閑上に戻りたいと考えている人は閑上の情報を知ることができ、住宅に関する質問等を行うことができる協議会のWEBサイトはとても重要なになっているのではないだろうかと感じる。

また、まちを建設するには、住民の理想や要望だけでなく、専門的な知見が必要なのではないかと私は考える。住民の理想や要望などを集めたうえで専門的な知識をもとに予算等を加味しながら現実可能性の中で考える必要がある。協議会の様子を見ても、専門家による勉強会に多くの支出をしており、専門的な知識を必要としている事がわかる。市との議論をする際にも専門的な知識を持っていることで進めることができる面も大きいのであろうと考える。まちづくりをしていく上で現実可能性の中で理想を実現することは難しいことがあるが、専門家の意見を聞くことで分かってくることもあるのではないだろうか。

また、今回名取市内で被災した地域に関して取り上げたことで感じたことは、当事者の主張の重要性である。私は名取市の出身であっても閑上はそれほど身近な場所ではない。復興というものに関しても、私は早く復興してほしいとは思いますが具体的な思いがあるわけではない。小中学校がどこに位置すると都合がよいか、商業施設を密集させる場所をどこに作るか生活がしやすいかなど個別の事情に関してはわからない。それを一番よくわかっているのは閑上に慣れ親しんだ住民であり、名取市民全員ではない。行政が名取を良くしたいという気持ちを持っていても、行政は名取市全体のことを考えるものである。名取市全体で議論

をただでは不十分であり、個別の問題に関してよりミクロな範囲で捉えることが大切である。つまり、住民が主体となって行動することには大きな利点があると考え。住民が集まって意見を発することによって行政にとっても大きく貴重な声になることは間違いないだろう。市町村という単位で地域を考えるのではなくもっと小さな範囲で物事を考えていくことは、これからのまちづくりにとっても重要なものになるだろう。

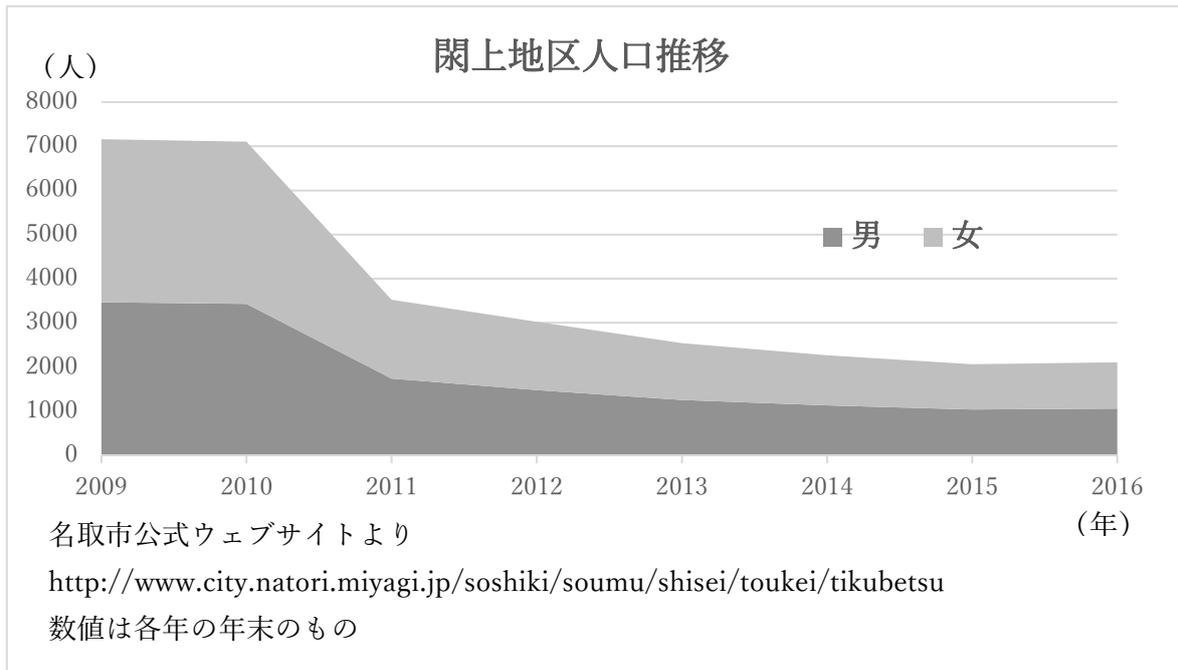


図1