

東北支部宮城地域会 「震災復興から見えてきた新しい地域社会と専門家の役割」

座談会①
石巻市北上町にっこり団地のまちづくり

日時：2020年8月5日(水) 19：00～
Web会議および電話を併用し実施

参加者：■にっこり北住民有志の会 鈴木健仁、鈴木昭子
(敬称略) ■北上総合支所 今野 浩 (現 石巻市稲井公民館 館長)
■元 北上復興応援隊 日方里砂 (現 株式会社マイナビ地域創生)
遠藤博明 (現 東京都特別区職員)
■JIA東北支部宮城地域会 渡邊 宏、手島浩之 (進行)、齊藤 彰

「トップダウン式に発注され、業務として『建築作品』を作る…」これまで当たり前のようにならされてきた流れの中で、本当に建築家は地域社会の中での役割を担うことができるのか。東日本大震災復興の現場から、「役所スタンスのまちづくり」を超えた地域まちづくりと専門家の役割を、今号から4回にわたり座談会形式で考えていきます。初回となる今号では、東日本大震災(3.11)で大きな被害を受け、このたび新しい中心部となる「にっこり(新古里)団地」の拠点施設が完成した、宮城県石巻市北上地域でのJIA宮城地域会の取り組みについて振り返ります。

■にっこり北住民有志の会を立ち上げるまで

手島 JIA にっこり北住民有志の会を立ち上げるまでの話をお聞きできますでしょうか。

鈴木健 住民 2012年頃に、北上でも他の地区では防集団地の起工式が行われるという噂が聞こえてきているのに、にっこり団地[北上町最大の仮設住宅団地にもなった総合運動公園、中学校等が存在するにっこりサンパークを新しい北上の中心部として再整備する計画で、野球場北側に自力再建住宅地が計画されていた]を希望する私たちには何の説明もなく、一体いつになったらここに住めるのかと焦り始めていました。そこで、北上総合支所の今野照夫さんに「いつ完成するんだ」と詰め寄ったら「まだ計画も何もなし」とのことだったので、まずは大雑把な案だけでも見せてほしいとお願いをし、2か月くらいあとにプランを見せられたんです。「野球場の北側に、フェンスでぐるりと囲った調整池があり、その上の山を水平に切り取った、勾配もない全戸南向きの住宅地の案」でした。みんなそのプランに納得できなくて、「こんなのだったら自分たちで考えさせてほしい」と言った時に、照夫さんから「絵を描いたりする手伝いをしてもらったらどうか」ということでJIAさんを紹介してもらいました。2013年3月10日の1回目のワークショップでは、住民の皆さんに声がけて34人くらい集まって、まずは現地を見てみましょうということからスタートしました。

鈴木昭 住民 ところが「かけ地近接等危険住宅移転事業(かけ近)」という制度[災害危険区域内に居住している方と東日本大震災時に居住していた方が、市が整備する住宅団地でなく、任意で個別移転される際に、住宅再建に係る資金を借入した場合の利子相当額、除却および移転等に要する費用を限度額内で補助を行うもの]が発表された途端にどつどつ、6組が抜けてしまいました。最初のうちに話し合いとかを一生懸命お手伝いしてくれていた人でも、住宅団地の完成を待ちき



座談会の様子
宮城地域会の3名以外は
Webもしくは電話にて参加

れなくて「かけ近」を使い防災集団移転から抜けてしまった人もいます。それほどまでに大きな制度変更でした。

手島 JIA その後ワークショップを重ねて結構スムーズに計画がまとまり、1/100の造成模型などもつくって、どういうまちにするかという話し合いを始めたタイミングで、突然にっこり団地全体が大規模な計画変更となります(図1)。

鈴木健 住民 当初の計画では、にっこり団地の南側の山に復興公営住宅や役場などの公共施設が計画され、現在のにっこり北団地には自力再建住宅団地だけが計画されていました。それが「かけ近」によって(集落ごとに近くの高台に移転することに縛られなくなってしまったために)計画地帯が大幅に減少し、更には一部用地が使えなくなったことにより、大きな計画変更が必要になったのです。2013年の夏頃に、支所の方から急に「1年くらい計画が遅れますが、にっこり北に復興公営住宅を受け入れてほしい」という話がありました。かなり悩んだのですが、同じ北上の住民として、1年遅れてでも受けざるを得ないだろうと自力再建の希望者みんなで結論を出しました。

鈴木昭 住民 自力再建だけよりも人口が増えることで、まちの今後を考えるといいのではという意見も出ました。しかしこの結論を出した晩に若い親子に「もうこれ以上待てないので出ていく」と決められてしまったのはショックでした。

鈴木健 住民 手島さんたちに(公営住宅が加わる)メリット・デメリットについての整理をしてもらって「公営では緑道なども整備もできるので、自力再建だけよりは雰囲気の良いまちづくりができそう」と聞いて、それも後押しになりました。

手島 JIA 後から思い直すと、公営住宅に入ってもらったことで大きくこの場所のコンセプトが定まった気がします。北上には契約講[仙台藩領内を中心存在する、男性の戸主を構成員とする村落内の相互扶助組織]に基づく「相互に助け合う」とか「一緒に何か決めて一緒に運営する」という風土があると思うのですが、公営住宅が入ったことで、よりその方向性が強まったという気がします。もう一方、私たち建築の世界では「単体の業務」では大して面白いことはできなくなっています。複数の業務や複数の主体を巻き込んで、総合化した中で解決する方が、より大きな効果を生むことを私たちも学びました。復興が成功したとして注目される地域では、都市計画コンサルや土木コンサルの優秀な人材が、そういった総合化を切り拓いて実現しています。

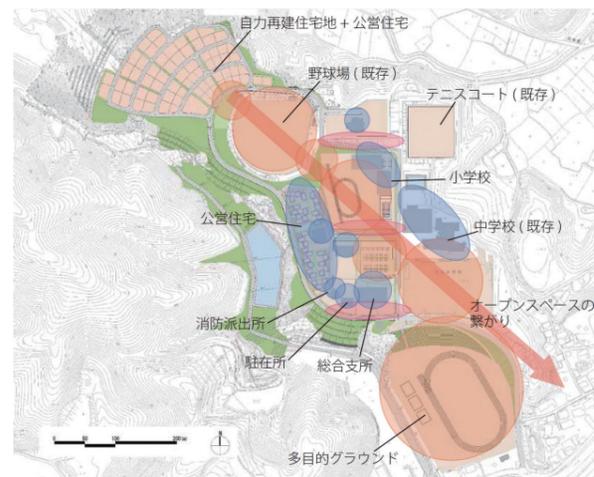


図1 にっこり団地計画案(2013年当時)

にっこり団地についても、複数の事業が重なることにより、住民の皆さんの取り組みや方向性が、より明確に形になる舞台ができたのかもしれない。

■自力再建と公営、どう住み分けるか

鈴木健 住民 自力再建住宅だけだったにっこり北に復興公営住宅をどう取り込むかについても、自分たちのまちのこととして、にっこり北住民有志の会のワークショップで話し合いました。

手島 JIA 通常では並行して動いている複数の業務を住民主体で調整するということはありえないことですよ。

鈴木健 住民 この時公営住宅を外に追いやらないで中に取り込む形にした(図2)ことで、公営の入居者とのコミュニティが、より強くなりました。公営住宅を受け入れると決まった時には団地全体の形はほぼ決まっていたので、当初は「公営住宅が一番うしろしろ」と声を上げていた人もいましたが、話し合いのなかですんなりと公営をまちの内側に入れる方向にまとまりました。

手島 JIA 何が決定的だったんでしょうね。
鈴木健 住民 やはり、ワークショップの進め方だと思います。皆で話し合っ、それをもとにJIAさんに描いてもらった案のパターンの中から自分たちで選んだのが良かったと思います。話だけでは分からないところを、丁寧に絵を描いてもらったので、すごく分かりやすかったのだと思います。

■誰がどこに住むかワークショップ

手島 JIA 「誰がどこに住むか」のワークショップも、我々が住宅を購入するのは違って、これがどう決まるかによって離脱者が出る可能性もあるような難しい課題でしたけれど、すごくうまくいきましたよね。

鈴木昭 住民 奇跡が起きたって、みんな思いました。
鈴木健 住民 自分たちで仕切るとうまくいかないと思って、JIAさんに全てお任せすることにしました。良かったのはアンケートで世帯の希望する宅地を、1つに限定しないで好きなだけ複数希望を挙げる形にしてくれたことだと思います。1か所だけにしようと思えば皆さんかなり悩んでしまうところを、「いくつでも良いよ」ということで訊いてくれました。夫婦それぞれの意見で2つ3つ選んだ方もいて、結果的に皆の意見が通っているようになった、このやり方が良かったのかなと思います。



図2 公営受け入れの際のにっこり北計画案4案

鈴木昭 住民 場所決めの前に、JIAと復興応援隊の主催でいろいろな住宅地を見学して、宅地の南入りと北入りを実際に見て回ったりしたのも、それぞれが住む場所を選ぶ際のきっかけになったと思います。ああいうことを何もしなかったら、北上ではもともとほとんど北入りの宅地がなかったですから、みんななんとなくイメージで同じようなところを選んだのかもしれない。

■仮設の集約・住み替え問題

手島 JIA 2014年4月に、震災直後から北上総合支所の地域振興課で担当してくれていた今野照夫さんが異動になり、今野浩さんに代わりました。

今野 支所 今思い出すと一番苦労したのは、「にっこり仮設団地の集約問題」です。復興公営住宅の工事のために一部の仮設住宅を撤去集約する必要が生じたため、移転対象となる住民に説明会をしたのですが、納得はしてはもらえず苦情や非難の声で大変なことになってしまいました。JIAさんや応援隊の皆さんに中に入って調整してもらわなければ、行政だけでは理解してもらえずお手上げでした。

齊藤 JIA 集約できないと復興住宅の完成が1年以上遅れてしまうことに誰も気付かず反対しているとか、町内の仮設に残りたい人が残れるのかどうかも分からないなど、難しい状況でした。支所や応援隊さんのヒアリングをもとに移転対象以外だった方も含めた転居先のシミュレーションを行うことで各々が希望する転居先が用意できそうだとを確認できましたが、移転が必要になってしまった人の個々人の問題ではなく、地域全体の課題として考えることの重要性を痛感した出来事でした。
今野 支所 にっこり団地の皆さんはJIAさんのことを信用していたし、事前の調査等から、どこに配置しても、「はい」って言えた信頼関係があると思うんです。

手島 JIA 行政と住民だけだとどうしてもぶつかってしまうので、やっぱり真ん中に入る役割が必要なんだと思います。そういう意味では、日方さんと佐藤尚美さんたち北上復興応援隊の活動が非常に重要だったと思います。

鈴木健 住民 行政にしか文句言えるところがないというのも住民の側からみるとありますからね。浩さんも最初は行政の人間としての壁が大きかったですけど、最後の方になってきたら、「自分で責任取ります」という感じで住民を安心させてくれるよう

な言葉をくれたので大変助かりました。

渡邊 JIA こういう機会があると住民の方も、あるいは役場の人も成長していくというか、信頼関係が深まっていってやれることが増えるのかもしれないですね。

■ これまでを振り返って

遠藤 応援 僕は2013年の春からお手伝いしていましたが、初めてにっこり団地の集会に参加させてもらった段階から、皆さんが積極的に行政に対して自分たちの意見を言っている、住民さんたちが同じ方向を向いて、みんなで決めることについての場ができて上がっているような感じがしました。JIAの地域への入り方について、どうやったらあいつた支援の入り方ができたのでしょうか。

日方 応援 それは多分、北上総合支所の人たちが結んでくれたんだと思います。

遠藤 応援 猫の手も借りたいという状況だったのかもしれないですが、行政側がJIAが地域に入っていくことに対して乗り気だったというか、なかなか無いケースだと思いました。

渡邊 JIA 当時の総合支所の置かれていた状況とかもありますが、今思うとあえて最初から絵を描かなかったのが良かったのかなと思います。

鈴木健 住民 JIAとにっこの関わりということと言うと、住民は皆このまちは自分たちがつくったまちだという誇りをもってしています。そればなぜかという、JIAさんがこういうまちだという絵を出さないと、住民の声を拾ってそれを絵にして、その絵に対しての次の声を受けてまたそれを絵にして、という形で最後までやってくれたので、あくまでも自分たちがつくったまちだとみんな思っているんです。建築家が「ああいうまちにしましょう」「こういうまちにしましょう」と先導していく形だと、自分たちはただそれに従っているだけということになってしまったのかなと思います。私はJIAさんのポジションがとても良かったと感じています。

手島 JIA すごくありがたい言葉ですね。

渡邊 JIA これがたぶん業務を請け負っているコンサルとか、受託者という立場で入ると、いつまでに、こういう方向で、こういう結論を期待して、という形で進めざるを得なくなりますが、私たちの立場は多分そうではなくて、よその目から見れば中途半端みたいな印象を持たれたかもしれないですが、中間的な存在だったというのが結構良かったのかなと思います。そういう仕組みづくりはこれからいろいろなところで出てくると思いますが、一番大きいのはそれに対するサポートがない、報酬がないということですね。

手島 JIA 都市計画コンサルの人たちと復興の総括についての勉強会を始めています。こうした大規模な震災復興は彼らにとっても初めての経験らしく、業務費の確保はそれぞれ課題だったようです。成功例の1つと言われている宮城県女川町では、「コーディネイト業務」として発注してもらったようです。私たちは県の助成金を取ることができ、活動費は確保できましたが、我々の人件費は無理でした。彼らと比べて思うのですが、震災直後から東京や大阪から移住するようにして10年ぐらい同じ人がずっと、コンサルタントとしてそこに住んでまちづくりをやったりして、そうした取り組みの中から成功事例が

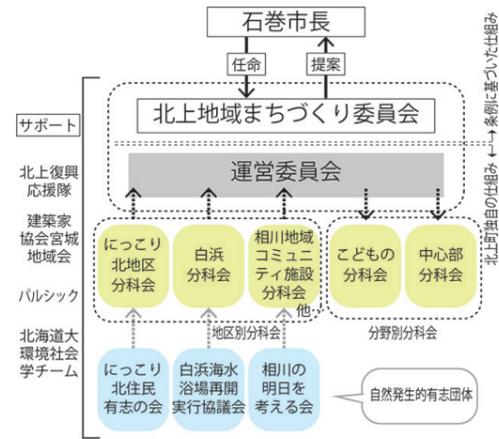


図3 北上地域まちづくり委員会仕組み図

生まれているようです。対して建築の場合は普通にやると設計期間は長くても1、2年と短いので、その中でやれることは限られています。やはり5、6年とかいないと本当の信頼関係はできていかない。多分それが違いとして一番大きいと思います。

■ ワークショップについて

今野 支所 北上では特ににっこのイメージが強いですが、他にもいろいろな施設の計画でJIAさんにお世話になり、ワークショップを行いました。ワークショップの経験がこれまであまりない中、住民とお話ししていく中でばやとしたものを少しずつ形にしてもらい、それを話し合いの中で直していくというプロセスは、行政だけでは到底無理な話で、そういう部分をしっかりと形にしてもらったなと本当に感謝しております。

手島 JIA 試行錯誤はありましたが、市長への答申を行うことができる「まちづくり委員会」の仕組みを活用し、にっこり北住民有志の会など各地区で自発的に立ち上がった住民団体をまちづくり委員会の分科会と位置づけて、ワークショップで話し合ったこと、住民の意見を市長まで届ける仕組みを築けたことも大きかったと思います(図3)。

渡邊 JIA 僕らは仕事でワークショップを結構やりますが、やはり説明会的、意見交換会的なものになりがちで、それに対して北上ではちゃんと話を聞いて、それを形として少しずつ共有してという、共有していく仕組みとしての本来のワークショップの形を実現できたのかなという気がします。

遠藤 応援 東京ではワークショップという形でやっているものはなかなか見受けられなくて、説明会的なものになってしまうのですが、説明会に参加するという方にはその事業や案に対して賛成する人や、何をどうしたいという意見がある人はあまりなくて、今ある案に対して反対を述べたいという人ばかりになりがちです。あまり建設的な話にはなりませんし、行政側も反対意見が出るということしか想定していなかったりします。

手島 JIA なんでそういうことになるのでしょうか。

遠藤 応援 案に反対するにしても何をどうしたらよいか、ということをもっと述べられる場があれば良いのかもしれないのですが、行政側の案が固まってだんだん事業が本格的に動き出してから、もう後戻りできないようになってからじゃないと反対意見も出てこない、という印象を受けています。



図4 にっこり地区鳥瞰イメージ(上)と現状(右上)



図5 みまもり型復興公営住宅でのお茶飲みの様子

日方 応援 北上の人たちは手足を動かすことをイメージして喋っている人の割合が比較的多かった気がして心強かったです。都市近郊の人達は言葉だけとか口だけで言うから、どちらかという批判的になってしまいがちです。そもそも役場の皆さんが地元の人だということもあるし、皆さんも一人ひとりの顔の見える住民と会話をしていたという、結構時間をかけた積み上げが大事だったんじゃないかなとも思います。

■ 地域における役所の役割について

日方 応援 北上総合支所の人たちは面白いキャラクターの人たちばかりでしたが、住民それぞれの生活とか生業とかを把握していたのが大きいと思います。各世帯の経済的な状況まで把握していたりしましたが、その関係性って結構簡単にはつくれないですね。

手島 JIA 他人事じゃなくその人の復興を考えてあげようと思うと、制度を知っている行政の職員が住民の個々の事情を知っているというのはすごく重要ですね。北上での活動を通じて思うのですが、国の単位では何兆円もの予算を動かすのですから縦割りにならざるを得ないんです。その制度とお金がずっと下まで降りてきて、その地域の現状に合わせて総合化するのには末端でしか不可能なんです。ですから、地方分権をうまく動かすには末端に優秀な行政マンと専門家を配置するしかないはずだと考えています。

日方 応援 こんなに地域にしっかりと関わるのは初めての経験だったのですが、でもその後にいろいろな地域に関わっていると、なんて恵まれていたんだろうと思いますね。北上の人たちは自立的ですし、なんか役場に文句を言うってことは、知り合いに文句を言うのと同じことなので、基本的に他人事にしない感じでしたね。「お互いに顔が見えている地域社会の中での役割分担」という感じなんだと思います。

手島 JIA 普通、役所は発注者としての役割があるので僕らみたいな設計者を業者として扱って必要以上に距離を取りますし、住民に対しても相手の顔を見ようとしていないように思えますよね。北上では、役場職員が「いわゆる都会的でない」部分があり、うまく住民と行政と専門家がつながることができたとい

うことが大きいですね。

日方 応援 そうなんです。

手島 JIA 都会に行けば行くほどそういう線引きが大変ですよ。こういった事例が新しい行政の在り方のモデルになればと思います。多少のリスクを大目に見ても、さまざまな立場の人たちがつながり合える仕組みが大切ですね。

■ にっこり団地が完成してから

鈴木健 住民 最初の頃に遠藤さんが描いたイメージ図(図4)のまま、まちができていくというのはすごいことですね。

遠藤 応援 支所などが完成した姿は雑誌で取り上げられているのを見ましたが、当時皆さんと話していたイメージがそのままでき上がっているような印象を受けました。公営住宅もうまく融け込んで全体がまとまっている感じは、住民も支援していた側も含めた皆が思い描いていたまちになっているように思えます。**鈴木昭 住民** 皆でワークショップをやってきたので住み始めてからもすごくまとまりがつきやすかったです。

鈴木健 住民 現状を報告すると、もともと北上に住んでいた方、一時期離れていたけど北上に戻って来た方がいます。自力再建住宅が当初の23から25に増え、さらに1軒建設中です。公営住宅は50から49に減っていますが、8人亡くなられた方がいて、それつきりになってしまうかと思っていただけ7戸増えています。

日方 応援 ちょうど去年、手島さんに北上に連れて行ってもらった時に、公営住宅の一角でおばあちゃんたちが毎日お茶飲みをしているのを見掛けました(図5)。そこにお邪魔して、よそ者をはねのけるでもなく受け入れてくれるあの輪はすごいな、新しい人が入って来ても、ああやって子どもがいれば声をかけたりというようなことが自然とできているまちならなうなと思いました。いま一番、都会のまちが目指したい世界なのではないかと思えます。都会では、今まではどうやって一人ひとりのプライベートを守るかしか考えずにまちをつくってきたんだと思いますが、現在ではその壁の取り払い方で苦戦していて、シェアリングエコノミーみたいなものも停滞しているように感じます。北上に視察に行けばすぐにいろいろと分かりますから、北上は視察代で稼ぐというモデルにもなったらいいいと思います。