

地域コミュニティを基点とした復興まちづくりの提言

- 1 地域コミュニティを基点とした復興まちづくりの必要性
 - (1) 復興基本計画策定状況に係わる経過と現況
 - (2) 地域コミュニティを基点とした復興まちづくりの視点
- 2 コミュニティを基点としたまちづくりに向けた被災地の現状と課題認識
 - (1) 被災地の現状
 - (2) 課題認識
- 3 提言—コミュニティを基点とした復興まちづくり推進に向けた仕組みづくり
 - (1) コミュニティ・マネージャーとコミュニティ活動支援員の登用
 - (2) 多様な専門家の派遣
 - (3) コミュニティ活動を育むための仕組みづくり

平成24年 2月2日

日本都市計画学会・日本地域福祉学会連携による
復興まちづくり研究会

はじめに

課題認識・主旨

東日本大震災の復旧・復興計画の検討を進めるに当たって、旧市街地・旧集落単位の既存の地域コミュニティを基点とした生活空間、市街地整備の復興まちづくりを進めることが重要である。

とりわけ、全国でも高齢化率の高い当該地域の復興計画には、高齢化世帯に注視した新たなコミュニティ活動による地域医療・地域福祉等、地域全体の絆で支える交流社会のまちづくりが課題となっている。

復興計画を策定するに当たって、上記の視点をもつまちづくりの支援体制が緊急的に望まれており、これらの専門分野に関連する学会（日本都市計画学会、日本地域福祉学会）の連携による提言が必要である。

以上の課題認識のもと、日本都市計画学会・日本地域福祉学会の両学会が連携し、研究会を設置した。

検討体制・メンバー

- ・日本都市計画学会・日本地域福祉学会との連携による提言を検討する研究会の設置。
- ・日本都市計画学会「防災・復興問題研究特別委員会」で設置されている各部会等との連携をはかる体制として位置づけ。
- ・日本地域福祉学会「東日本大震災復興支援まちづくり研究会」として位置づけ。

<研究会構成>

【日本都市計画学会関連】

座長・担当理事	後藤春彦	(早稲田大学教授・日本都市計画学会副会長)
委員	小泉秀樹	(東京大学大学院准教授)
委員	後藤純	(東京大学高齢者社会総合研究機構特認研究員)
委員	松原悟朗	((株)国際開発コンサルタンツ代表)
委員	佐々木政雄	((株)アトリエ 74 建築都市計画研究所代表)

【日本地域福祉学会関連】

副座長・担当理事	宮城孝	(法政大学教授・日本地域福祉学会理事)
委員	平野隆之	(日本福祉大学教授・日本地域福祉学会副会長)
委員	和気康太	(明治学院大学教授・日本地域福祉学会事務局長)
委員	都築光一	(岩手県立大学准教授・日本地域福祉学会理事)

検討スケジュール

- 第1回研究会 H-23年9月15日
- 第2回研究会 H-23年10月20日
- 岩手県現地ヒアリング※ H-23年11月15日
- 第3回研究会 H-23年11月22日
- 第4回研究会 H-23年12月20日
- 第5回研究会 H-24年1月17日

※岩手県復興局生活再建課・まちづくり再生課及び県土整備部建築住宅課

1 地域コミュニティを基点とした復興まちづくりの必要性

(1) 復興基本計画策定状況に係わる経過と現況

■復興基本計画の一定の目途と国の法制度の整備

各被災自治体の復興基本計画の策定が、福島地域や一部地域の遅れがあるものの11月末を目途に概ね計画案としてまとめ、住民等への説明会やヒヤリングが実施されてきた。

計画案の事業化に向けて、より詳細な事業化検討調査（地区詳細計画・フィジビリティスタディ）が実施されつつある。

復興事業実施のため復興特別区域法（復興特区）や、「防災集団移転促進事業の改正」「土地区画整理事業支援の拡充」「津波復興拠点整備事業の創設」等、復興基本計画の実施に向けて、国による法制度が徐々に整備され、時間的・人的制約の条件の中で、多くの地域において、防災・減災を前提とした必要不可欠なインフラ整備を主眼とした計画案の策定が急がれ、公表されてきた。

■被災住民の意見反映と公民協働のまちづくりの課題

その一方、“防災施設やインフラ施設計画に偏重しすぎている”、“地域の将来像や生活像が見えない”、“被災住民の意見反映がなされていない”等の指摘がされてきた。

本来、まちづくりはそこに住み、働き、学び、遊ぶ人たちが主体となって計画・実施・維持されるべきものである。このため、復興まちづくりにおいても地域主体による計画策定が望ましい。特に、被災住民自らが復興まちづくりに直接携わったという実感が重要である。このため、復興まちづくりを自立・継続した活動とするために「くらし」や「なりわい」の再生のため、地域の多様な主体が参加するパートナーシップや地域事業体による事業実施が重要と考える。

以上の状況を考慮し、今後被災住民を主体とし、地域コミュニティを基点とした「地区レベル（ミクロレベル）」の計画策定が必要である。「生活空間のあり方、整備の方向・指針、実施に向けての役割」等を明示する公民協働による復興まちづくり計画の策定が急がれている。

現在、公民協働による復興まちづくりへの支援として、内閣府、総務省、国土交通省、厚生労働省等において各種施策等が制度化されつつあり、その有効な活用方法、仕組みづくり等が重要な課題となっている。

(2) 地域コミュニティを基点とした復興まちづくりの視点

■「地域の健康・医療・福祉機能」と一体となった地域コミュニティによる生活空間の整備

被災自治体の多くは、被災前において人口減少、高齢化等の社会状況の課題を抱えており、被災後においては更なる現象の加速が予想されている。復興基本計画の実施に当たってはこれら社会状況への対応方策と、生活弱者である高齢者、障がい者等生活支援への対応が急務と考える。仮設市街地や被災市街地集落の復興・再生計画において、生活空間の整備は「地域の健康・医療・福祉機能」の充足が一体となって進められる必要がある。

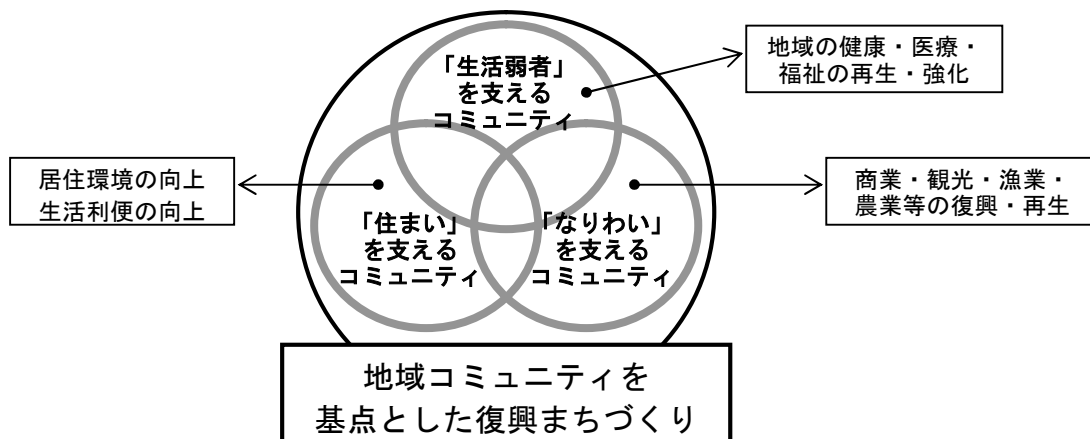
■仮設市街地の先行的試みの育成・継承

仮設市街地は現状において、一定の量的充足はなされているものの、適切な居住性や必要とされる生活機能が十分な状況とは言えない。特に高齢者、障がい者等の生活弱者等への対応が大きな課題と言える。そのため、一部地区においては、これら課題についての改善が実施され、「コミュニティ・マネジメント」の活動のもと新たな生活空間づくりが出現しつつある。

これらの仮設市街地における「地域コミュニティを主体とした生活空間づくり」を先行的試みとし、ここでの知見と体験を被災市街地の本格復興まちづくりに、コミュニティの良い遺伝子として育み、継承させることが大切と考える。

■「住まい」「生活弱者」「なりわい」を支える地域コミュニティ活動の総合力の結集

このような被災地域の現況と新たなコミュニティによる復興まちづくりの始動に対し、以下のような「地域コミュニティを基点とした復興まちづくり」が必要と考える。「住まい」を支えるコミュニティ活動、「生活弱者」を支えるコミュニティ活動、「なりわい」を支えるコミュニティ活動等、目的・役割が異なる分野が協力・協調し、総合力とした「地域コミュニティ」の力を結集した復興まちづくりを推進することが必要とされている。



<図-1 地域コミュニティを基点とした復興まちづくり>

2 コミュニティを基点としたまちづくりに向けた被災地の現状と課題認識

(1) 被災地の現状

まず、復興まちづくりの仕組みづくり、という観点から、被災地の現状を概括的に記述する。

■計画策定、合意形成の課題

被災自治体からは、「コンサルタントを派遣して計画策定について丁寧な合意形成を行なう」というよりも、これまで経験したことのない事業発注業務を目前にして、その業務に数十人規模の人材が必要という話がでてくる。一方で住民からは専門家を派遣してもらい、じっくり検討したい、今の行政のやり方では意思決定できないといった声が聞こえてくる。このような行政と被災者の声にギャップが存在していることが、課題といえる。

■県レベルにおける NGO,NPO の連携体制の構築

今回の震災復興でもっとも特徴的なことは、NPO そして NGO が復旧、復興においても大きな力を発揮しつつあるということであろう（被災地外の自治体による継続的支援もあるが）。この役割と課題については慎重に論じる必要があるが、県レベルでは「連携復興センター」が立ち上がり、県内で活躍する NGO, NPO が連携し、被災自治体に共通した課題をとらえ必要な支援活動を展開しつつある。また遠野のまごころネットなど震災を契機に設立された NPO も後方支援を展開している。しかし、めまぐるしく変わる現場のニーズや状況にもれなく対応することは、県レベルの組織や後方支援組織だけでは難しい状況にある。

■被災地における仮設団地自治組織、仮設商店街、既存自治会、まちづくり会社、コミュニティ活動型 NPO など諸種のコミュニティ組織の再生・誕生

9月頃以降、被災地では徐々に、仮設団地に自治組織が立ち上がってきた。また遅れていた中小企業基盤整備機構の仮設店舗も建設が進みつつあり、仮設の商店会（的なもの）が形成されつつある。また、陸前高田や大槌では、まちづくり会社もしくはその萌芽的な組織が立ち上がりつつある。

被災者のニーズ・発意を明確にするためには、住民が話し合いを通じてお互いの関心や課題を共有する必要がある。しかし、集会室の運営管理を住民自治組織自体に委ねられていない

例や、相互に知人がいないなどの状況のなか、そうしたことを行なう場づくりを支援すること自体が必要とされている。

さらに、活動のために必要となる物資が被災のため欠如していることや、活動拠点が得にくいことや、ノウハウやスタートアップ資金が被災のため不足しているといったことから、仮設住宅地での発意が明確になったとしてもその発意を実現するために、また仮設商店街やまちづくり会社を実施したい活動・事業・サービスを実現するためには、各種の支援が不可欠である。しかし、こうした支援がなかなか、うまく提供できていない。

(2) 課題認識

このような状態にあって、被災地では、次のような支援が必要となっている。

■復興計画策定・事業実施支援

復興計画策定・事業実施支援については以下の点が課題とされている。

- (イ) コミュニティベースの合意形成を進めること
- (ロ) (イ)を地域レベルの復興計画／整備計画にフィードバックして調整すること
- (ハ) 仮設まちづくりの進展状況を踏まえた計画内容の見直し調整の仕組みづくり など

■仮設まちづくり支援

仮設住宅団地に自治会が立ち上がり、また仮設商店街、まちづくり会社（的なもの）、コミュニティ・サークル、コミュニティ活動型NPOが立ちあがる中、以下の点が必要とされている。

- (イ) 仮設住宅居住者のニーズを顕在化し、発意の形成を支援すること
- (ロ) 仮設住宅団地の自治組織や、コミュニティ・サークル・コミュニティ活動型NPO、仮設商店街やまちづくり会社など諸種の「コミュニティ組織」の発意を実現するために必要となる知識的、経済的、物的支援を行うこと
例えば、民間企業や外部支援NPO・NGOが実施する支援活動、及び行政が実施する事業と連携させること、使い勝手の良い助成金を与えるなど、個々の組織・団体の状況やニーズに応じたきめ細やかな支援を行なうこと
- (ハ) 変化する状況に応じつつ相互の活動の調整や連携的に発展させること、そうした仮設期のまちづくりを復興計画・事業、復興公営住宅計画と接続・連携させることなど、コーディネートを行なうこと

3 提言—コミュニティを基点とした復興まちづくり推進に向けた仕組みづくり

喫緊の課題となっている地域コミュニティを基点とした仮設市街地のまちづくり支援を先行し、その成果を本格復興まちづくりに継承する仕組みづくりの構築が必要とされており、以下提言する。

(1) コミュニティ・マネージャーとコミュニティ活動支援員の登用

■コミュニティ・マネージャー（仮称）

既述のとおり、被災地では、まちづくりを担う主体（コミュニティ組織）が息吹をあげつつある。例えば、仮設住宅の自治組織は、餅つき・煎餅焼き・お祭りなど従来のコミュニティ活動の実施を希望している。また、子育て支援やコミュニティ・カフェといったテーマ型のNPO的活動も生まれつつある。更に、仮設商店街を拠点とした移動販売サービスや移送サービス事業を行ないつつあり、復興まちづくり会社（的組織）による特産品開発や観光まちづくりプロジェクトにむけた萌芽的な試み（復興食堂など）も生まれつつある。

しかし、一方で、被災自治体の行政内部だけでそれを実施するマンパワーは無く、また県レベルの中間支援組織や後方支援基地のみでは、急速に変化しつつある現場のニーズや状況に

応えて行くことは今後難しくなるように思われる。

そこで、変化する現場の状況に応じたまちづくり支援やコミュニティ単位での合意形成支援を戦略的に展開する「コミュニティ・マネージャー」が必要とされている。被災自治体において適切な人材が確保できない場合には、外部の専門家を引き入れる（これは外部組織から被災自治体への出向職員でもよいかもしれないし、雇用してもよいかもしれない）ことで対応すべきあり、こうした専門家を派遣・獲得するための制度的な支援を行うことが国には求められている。

■コミュニティ活動支援員

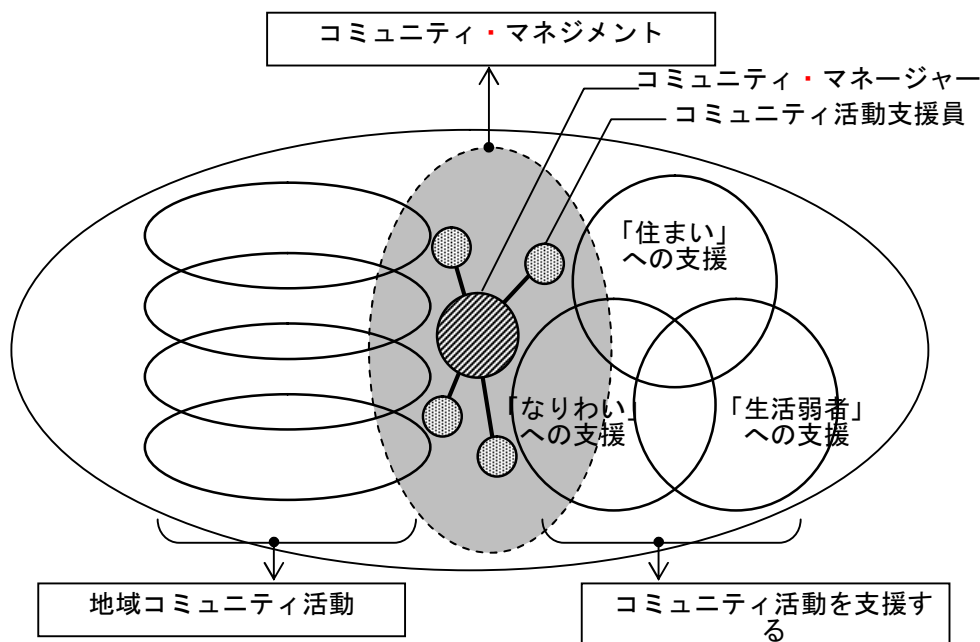
個人を対象とした支援員（LSA等）とは異なる、地元の市民をまちづくり支援員として雇用し、コミュニティ・マネージャーとともに、仮設の住宅団地の活動や、息吹をあげたばかりのNPOなどの活動の相談にのり、必要なリソースを調達するための調整を行なう。地域活動の経験がある市民は、被災地にもそれなりにいる。そうした市民を一時的に雇用し、仮設期のまちづくり支援員に育てながら、復興後の人的資源を豊かにするといった戦略も有効である。

（2）多様な専門家の派遣

コミュニティ・マネージャーのコーディネートにより、また仮設住宅地に形成されつつある自治組織や活動を再開した既存自治会等の要請により、多様な専門家を被災地のコミュニティに派遣することが必要とされている。

例えば、コミュニティ活動・ビジネスを指向する組織に対しては、コミュニティ・ビジネスの専門家や、子育て支援NPOの運営経験者など、被災地のコミュニティ活動の目的や特性に応じて必要なノウハウやナレッジを適切なタイミングで提供することが必要とされている。また、復興事業の実施にむけてコミュニティ単位での勉強会の検討会を行うことが一層活発になるだろう。しかし、コミュニティの物的・社会的・文化的特性に応じて関わるべき専門家が異なることが予想される。従って、例えば、以下のような3つの専門領域の専門家をコミュニティのニーズに応じて派遣できるような体制づくりも必要とされるだろう。

- 「住まいを支えるコミュニティへの支援」……都市計画・建築分野
- 「生活弱者を支えるコミュニティへの支援」…地域健康・医療・福祉分野
- 「なりわいを支えるコミュニティへの支援」…商業・観光・漁業・農業等分野



<図-2 コミュニティ活動展開と支援の人的構成のイメージ>

(3) コミュニティ活動を育むための仕組みづくり

コミュニティ活動、まちづくり活動を育むための仕組みづくりを、被災地の基礎自治体や関連団体・組織が中心となり、また被災地支援に関わる NGO や県、国、企業が協力する形で展開することが必要である。

その際、各基礎自治体がおかれた状況に応じて「身の丈にあった仕組みづくり」を進めることが必要である<注1>。

こうした仕組みづくりの原資は、第三次補正予算の復興交付金の効果促進事業や、地域コミュニティ復興支援事業等、緊急雇用創生事業など関連した補助金、義捐金（の一部）、NGO などによる資金や物資の提供など、多様にある。また、(仮設的) まちづくりの拠点となる施設建設・整備等も必要であれば、津波復興拠点整備事業などを活用することで行ない得る。現在、現場で最も必要とされているのは、コミュニティを基点としたまちづくりを進めるために、これら原資や用意された各種制度を活用して仕組みとして組み立てる発想・アイデアであろう。こうした仕組みづくりを進めるためにもコミュニティを基点とした地域づくりに長けているコミュニティ・マネージャーの派遣は有効であると考えられる。

また、こうした仕組みづくりを育むために必要とされる支援措置を国や県がより一層充実させることも、引き続き必要である<注2>。

<注1> 例えば、以下に示す仕組みなどが考えられる。

・復興応援まちづくりセンター

仮設住宅の自治組織やコミュニティベースで活動する NPO などのコミュニティ組織が、自らがやりたい活動を実施するために必要となる支援を包括的に提供する組織として「復興応援まちづくりセンター」的な組織を設立する。支援の内容としては、

- 1) コミュニティ組織への専門家派遣や支援NGOとコミュニティ組織とのマッチング
- 2) コミュニティ活動助成制度の運用（公開での提案審査会、助成決定後も継続的に支援し、成果報告交流会などを開催）
- 3) 復興基金等を活用した復興を目指す起業活動に対するビジネス支援
- 4) 被災地域におけるコミュニティ組織のプラットフォームの形成とその運営（仮設住宅地自治会の連携組織や、NPOの連携組織、地区単位のまちづくり協議会の設置と運営など）

・復興まちづくり基金

コミュニティ活動に必要な資金を、コミュニティ組織からの発意にもとづいて提供する仕組みを用意する必要がある。まちづくりセンターの原資は、復興交付金の効果促進事業や、義捐金の一部などを利用した「復興基金」を設立することも一案だろう。

・復興まちづくり会社

復興基金や、復興交付金の効果促進事業、緊急雇用創出事業などを柔軟に利用し、また効果促進事業や津波復興拠点整備事業などによる市町村を通じた国費での必要施設整備を仮設期から復興期までマネジメントし、建設された施設を拠点として住宅供給、福祉サービス、観光まちづくりや特産品開発や販売などの事業的な活動を展開する「復興まちづくり会社」を設立することも有効だろう。

・復興まちづくり条例

また、以上の各種仕組みを総合的に位置づける復興まちづくり条例を制定することも考えられる。

- ・復興計画や整備計画の策定や実施に関する住民・コミュニティの参加を規定
- ・開発関連の協議や許可手続を仮設期から復興期まで連続的に規定
- ・復興基金や復興まちづくり応援センター、復興まちづくり会社等の設置を規定
- ・仮設住宅地の自治組織や被災者が設立したNPOなどの各種コミュニティ組織や、地区まちづくり協議会の提案権を規定し、またこれら組織に必要とされる支援措置を規定する。

<注2> 例えば、復興まちづくり事業そのものや、そのための復興まちづくり基金に対する出資について減税を行なう「まちづくり投資減税」などの導入は検討に値するだろう。