

第3章

「ものがたり復興」への接近

第1節 「ものがたり復興」による復興のプロセス

「ものがたり復興」で想定する、復興計画の策定とその後の復興プロセスは以下のようなものである。

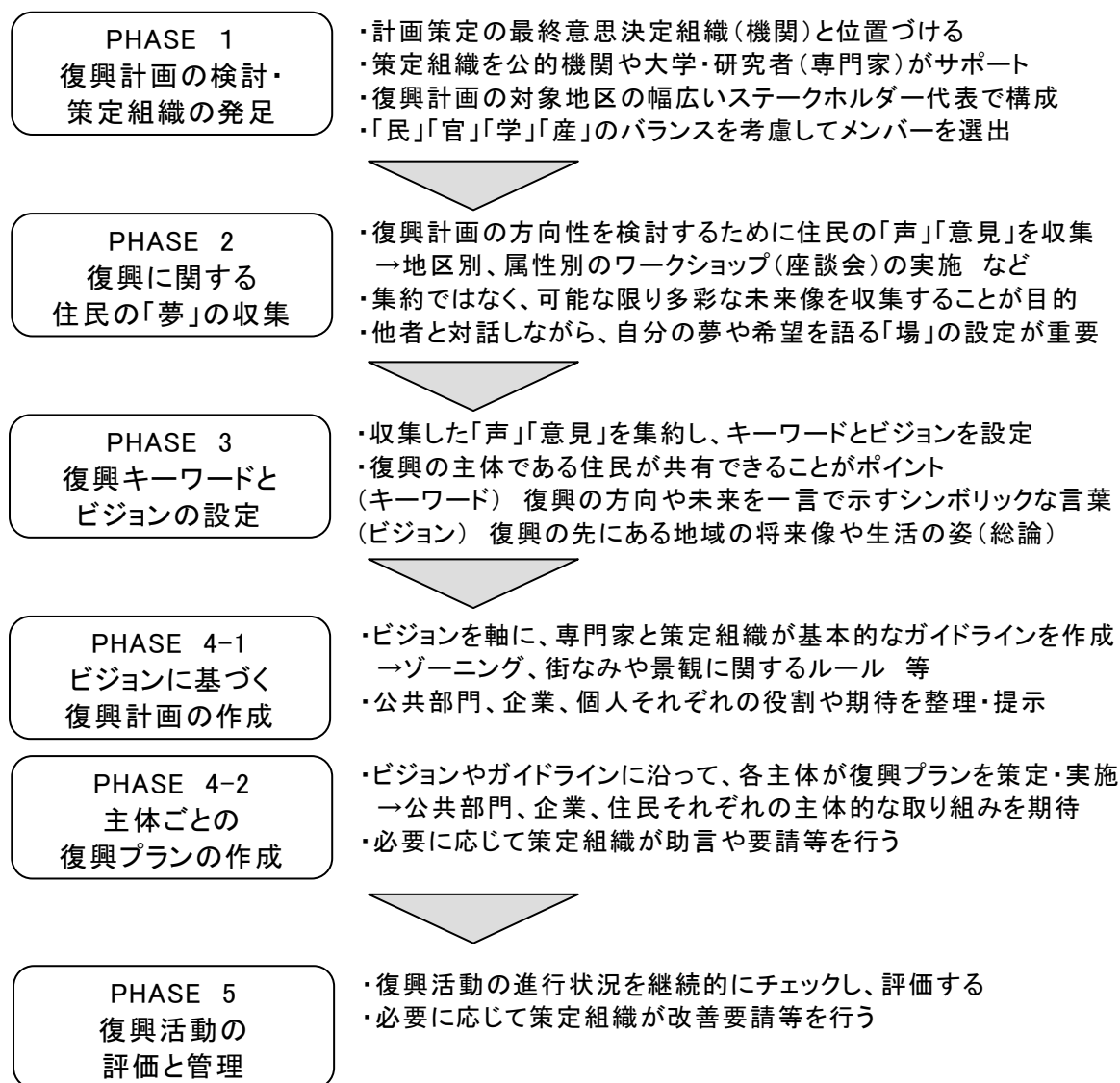


図 3-1-1 「ものがたり復興」による復興プロセス

市民の声を反映できる策定組織の形成

まず、復興計画を検討・策定する組織を形成する。これは従来の策定手法でも同様であるが、この組織の中に住民がどの程度参加しているかがポイントとなる。

行政主導で策定されてきたこれまでの復興計画では、行政関係者と学識者・専門家が多数を占め、住民の代表は少数派であることが多い。また、学識者や市町村長、産業界、マスコミ等の代表者による懇談会を組織し、その提言を受ける形で、行政機関が復興計画を策定するという手法もよく見られる手法である。阪神・淡路大震災や中越大震災では、この手法を採用して復興計画を策定している。

これに対して、サンタクルーズ市では36人の委員会を発足させたが、うち18人は市民代表という位置づけで、組織づくりの段階から、市民の声を計画に反映させることを前提に進めている。

復興の物語を住民同士で物語る

PHASE2では、復興に関する住民の声（夢や期待）を対話しながら徹底的に集める、語り合う活動を展開する。

サンタクルーズ市では300回を超えるワークショップを開催しているが、テーマは「50年後のサンタクルーズ市を考えよう」。子どもや孫のために「こうあって欲しい」という未来像を語りことから復興のまちづくりを始めている。柏崎市のえんま通り商店街でも、毎週のように商店街の人たちが集まり、未来のえんま通りを語り合うことから活動をスタートしている。

住民や地域に関わる人たちが、地域の未来の「物語」をそれぞれに物語る。行政主導の計画策定ではあまり見られない活動だが、その後の復興活動を進める上で重要な意味をもつ活動となる。住民の声を計画に反映するという点での意義はもちろんだが、初期の段階で未来を語り合うことは、被災者自身の立ち上がりを促し、さらに復興の方向性を共有する点でも有効な活動となる。(これについては第4章で記述する)

PHASE3は集めた夢を集約し、復興の方向や目標を定める段階。個別の事業（各論）を積み重ねるのではなく、みんなが共有できるイメージや方向性（総論）を明確に示すことが重要となる。

共有できるビジョンの設定

復興に向けて、また復興後の地域の姿(=ビジョン)を、まさに「物語」として言葉で示し、その復興の「物語」をみんなで共有する。みんなが共有できる「物語(=ビジョン)を描けるかどうか」が最大のポイントだ。そのために地域づくりや時にはコピーライターなどの専門家の力を借りながら、策定組織がまとめていく。

サンタクルーズ市では「Civic living Room」(市民の居間)というキーワードが見つかったことで、混迷していたビジョン策定が一気に進んだという。こうした明確な指針となる「言葉」「コンセプト・ワード」は、ビジョンの集約とともに、その後の共有を進める上でも重要となる。

柏崎市のえんま通りでも、「新生！えんま通り～未来に向かって歩み続ける、えんま堂と共に懐かしく～」という一文とともに、以下のような復興ビジョンが策定・公表されている。

えんま通り商店街 復興ビジョン

「新生！えんま通り～未来に向かって歩み続ける、えんま堂と共に懐かしく～」

物販機能の強化

- ・ 身の回りの品をそろえられる店舗を積極的に誘致する
- ・ 個性的な店舗を積極的に誘致する

新しい人や店が入られる環境をつくる

- ・ 積極的にまちなか居住を進めるための居住機能の確保
- ・ 既存店舗ばかりでなく新しいテナントが出店しやすいテナントスペースの確保

歩行者を第一に考えた街路づくり

- ・ 高齢者に配慮した歩道づくり
- ・ 歩行者と自転車の安全な棲み分けをした歩道づくり
- ・ 車道によってまちが分断されない拡幅

会話が生まれる場づくり

- ・ まちの人々が集い、イベントなども開催できる広場スペースの確保
- ・ 各所に小さな広場(ポケットパーク)を整備
- ・ 店主はお客さんと積極的にコミュニケーションを図る

えんま堂と町と関わりをもっと大切にする

- ・ えんま堂の存在をもっとアピールできるサイン計画
- ・ えんま堂周囲に商店街としての中心性を持たせる
- ・ えんま堂前に広場スペースを

自然地形、路地空間の整備

- ・ 車は通れないが歩行者が抜けられる小径を整備
- ・ 植栽などにより地形と自然を感じさせる小径を整備

図 3-1-2 柏崎えんま通り商店街の復興ビジョン

ビジョンに沿った事業を促すガイドライン等の策定

復旧は行政機関が主体となって一気に進めるべきものだが、復興はまちや暮らしの再建・再生であり、持続的な取り組みである。そしてその主体は住民や企業・商店など、いわゆる「民」と呼ばれるセクターとなる。

したがって復興計画とは、本来住民や企業・商店の取り組みや事業についても記載されるべきだが、多くは行政の行う事業や施策の記載にとどまり、「民」の領域には言及しない計画となっている。

「ものがたり復興」では、行政や公共機関が行う事業に加えて、そこに住民や企業・商店などがどのように事業を行うべきかを示す形で、地域全体が取り組む事業計画を示すことになる。

ここで重視されるのは、具体的な事業計画よりも、ゾーニングや事業を行う際のガイドライン（約束事）である。共有したビジョンを実現するためには、土地の使い方、建築物の建て方、街なみや景観形成のためのルールなど、官民それぞれが事業をビジョンに沿って計画・展開していく必要がある。策定組織が定めるのは基本的なガイドラインであり、個別の事業計画はそれぞれの主体に委ねるわけである。

従来の復興計画では、行政機関の担当部署から提出された膨大な事業が、分野別に整理されて、復興計画として公表される。復興のビジョン（総論）から、具体的な事業（各論）までが示されて「復興計画」と呼ばれることになる。その意味では事業が重視されているといえる。ただし、そこに記載されているのは行政が行う事業であり、厳しい見方をすれば「行政にとっての復興計画」と言う事になる。

それに対して「ものがたり復興」では、復興計画において個別具体的の事業を記載することにはそれほどこだわらない。ゾーニングや建築のガイドラインなど、ビジョンに沿った再建や再生を促すために、共有すべき価値観やルールを提案・提示することが重要であり、そこまでが策定組織が行うべきこととなる。

個別の事業を計画し、実施するのは住民、行政、企業など、地域に関わる各主体であり、それはそれぞれの役割や責任において実施されるべきものである。

各主体の事業の評価や管理

しかし、望ましい復興のためには、各主体の行う復興事業について一定の管理が必要となる。そのためには行政機関と連携して、事業計画が提出された段階で、ビジョンに合致しているかを評価し、改善や修正を要請するなどの管理の仕組みを構

築していくことも必要となる。

復興の道のりは長い。復興計画は策定することが目的ではなく、ビジョンの実現をめざして、地域が新しい「復興の物語」を紡いでいくことが目的であり、ゴールは無い。評価と管理に関しても、地域全体で持続的な取り組みを行う、あるいは取り組みのための仕組みを確立してことが求められる。

第2節 従来の復興計画とものがたり復興のプロセス比較

すでに第1節でも指摘したが、ここで従来の復興計画策定のプロセスとものがたり復興のそれを比較してみると、下表のように整理できる。

表 3-2-1 復興計画策定プロセスの比較

項目	従来の策定プロセス	ものがたり復興のプロセス
策定組織	<ul style="list-style-type: none"> ・行政主導(事務局は行政が担当) ・行政関係者+研究者・専門家(住民の参加は限定的) 	<ul style="list-style-type: none"> ・自立的組織(事務局は研究機関等) ・住民(民官)主導 ・「民官学産」のバランスに配慮
住民参加	<ul style="list-style-type: none"> ・直接参加は少なく限定的 ・アンケートやパブリック・コメントのような形態での参加が多い <p>計画に対する当事者意識は低い</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・策定組織だけでなく、策定活動への参加・関与を求める ・ワークショップなど住民間の対話(語り合い)手法を重視 <p>計画に対する当事者意識を喚起</p>
計画の視点	<ul style="list-style-type: none"> ・短期的な取り組み(事業)を重視 ・行政の取り組み(公的事业)が中心 <p>復旧≥復興</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・長期的な地域の将来像を重視 ・行政とともに民間の取り組みを意識 <p>復旧<復興</p>
ビジョンと事業	<ul style="list-style-type: none"> ・ビジョンから個別事業までをフルセットで取りまとめ ・各事業については行政担当部署が提案・提示 <p>事業(各論)重視</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ビジョンとガイドラインを取りまとめ ・個別事業については、方向性の提示や、住民の声などで示唆する程度 <p>ビジョン(総論)重視</p>
事業の主体	<ul style="list-style-type: none"> ・行政が計画し行政が実施 	<ul style="list-style-type: none"> ・ガイドラインに沿って各主体がそれぞれに計画・実施
事業の管理	<ul style="list-style-type: none"> ・行政の自主的対応 ・学識者による評価委員会 	<ul style="list-style-type: none"> ・行政と連携して計画段階からチェック ・計画の改善や修正を要請
計画の範囲	<ul style="list-style-type: none"> ・街区から比較的広域な被災地まで 	<ul style="list-style-type: none"> ・街区など狭いエリアが有効
その他	<ul style="list-style-type: none"> ・学識者によるビジョン検討→行政機関による計画策定の2段階方式で行うこともある 	<ul style="list-style-type: none"> ・えんま通り商店街のように、住民組織+中間支援組織で取り組むなど、行政の参加がなくても可能

ものがたり復興の主役は「住民」

ものがたり復興による計画策定では、「復興の主役は住民」という考え方に立つ。そのため策定組織も計画内容の議論も住民参加で行われる。また個別の事業についても、住民が行うことを前提に、詳細な計画ではなく、どのように進めるべきかというガイドラインの提示にとどめている。

従来の復興計画でも「住民が主役」という考え方が示されるものの、実際には行政機関が主導して、行政が担当すべきことや出来ることを中心に計画がまとめられることが多い。

特徴的なのは住民の声や意見の集め方である。ものがたり復興では住民同士の対話を重視する。サンタクルーズ市では300回を超えるワークショップが開催された。柏崎市のえんま通り商店街でも、住民同士の話し合いやワークショップが毎週欠かさず定例で行われている。住民であれば老若男女を問わず自分の夢や復興への期待を語ることができ、さらに市民同士の対話によって夢や期待が互いに高め合い共有される場として、対話の場が持つ意味は大きい。また復興に関する当事者意識を喚起する点でも「語り合い」のプロセスは重要となる。

従来の復興計画ではこうした「住民間の対話」というプロセスは見られない。

中越大震災における復興計画策定のプロセスでは、まず有識者や専門家、住民代表、被災自治体の首長による「震災復興ビジョン」を策定し、それを受けて新潟県が復興計画を取りまとめ・公表している。このように多くの場合は、住民及び住民の「声」を代表する委員が行政によって選ばれ、策定委員会やビジョン検討委員会で発言することで、住民の声を反映したとされている。

もちろん住民の声や意見の募集や計画に対するパブリック・コメントなどの活動は行われているが、一過性であることが多く、また住民間の対話はなく、「住民→行政」の一步通行の伝達にとどまっている。

「総論」と「各論」の違い

ものがたり復興による計画策定では、復興ビジョンという「総論」を重視する。復興の基本的な考え方や目指すべき方向性を明確にし、共有することが重要であり、事業についても大きな方向を示して、各主体がそれぞれ取り組めば良いという考え方に立つ。そのためゾーニングやデザイン・ガイドラインなどに力点が置かれ、具体的な事業については文章（物語）が示されるにとどまる。

一方従来の復興計画では、個別の事業が分野別に詳細に提示される。復興計画とは「各論」を重視した事業計画集という趣すらある。これは行政機関が取りまとめるため、復興のために行政機関が取り組むことに視点・重点が置かれるためである

う。また復興ビジョンで示された目的に沿って、各部署から該当する事業を募るため、事業は多岐にわたりまた重点化も難しく総花的になりがちという指摘もある。

「総論」VS「各論」という違いは、復興計画あるいは復興活動の主役に対する考え方の違いを反映しているものといえるだろう。

ものがたり復興では住民を主役と考えるために、共有できるビジョン・方向性(総論)を重視し、そこさえ合意できれば、各論はそれぞれの主体が進めれば良いとする立場に立つ。「民」が主導で復興を進めると考えるから、細かな事業は定められないし、計画(復興)の期間も長期的に考える。復興ビジョンで描いたゴールに到達するためのルートは一つではないし、時間をかけても実現すれば良いと考える。

従来の復興計画は、住民や地域が主役とはしつつも、行政機関の役割や事業を明確にすることに力点が置かれる。住民が復興活動を展開するための環境づくりや下支えするという観点から、必要な取り組みをあげていくために事業(=各論)が中心となる。比較的早い時期に取り組むべき事業が多くなるのも、舞台づくりという考え方が影響しているものと考えられる。

こうしてみると従来の復興計画とは、地域や住民に対する復興の指針、復興による地域づくりの方向性を示すというよりは、むしろ行政が取り組むべき復興事業を整理する性格が強いことがわかる。もちろんそうした指針は必要だし、円滑に復興活動を進める上では有効となるものだろう。しかし、住民と共有しづらい計画であることも事実だ。

復興の道筋やそこに至るまでの様々な「物語」を通じて、住民にとっての復興計画を描き・共有すること、つまり復興を行政に頼るのではなく、住民自身が進めるための方法論として、そこにもものがたり復興の特色や狙いがある。

ものがたり復興の対象地域の規模

ものがたり復興の導入事例として紹介したサントクルーズ市も柏崎市も、大都市ではなく小さな地方都市である。またその都市全体の復興計画ではなく、その中のごく一部、どちらも中心市街地の復興をめざす計画策定に用いられている。

住民同士の頻繁な対話、まちや地域に関する将来像(ビジョン)の集約や共有、そしてその後の再建・再生事業の展開、などを考えると、広域の復興計画・活動には向かないのではないかと考えられる。

例えば神戸や四川のような規模の被災地では、地域ごとの違いが大きく、ステークホルダー(関与者)も多い事から、共有できるビジョンをまとめることは困難になる。ビジョンづくりのプロセスに時間がかかりすぎて、復興活動が遅れては本末転倒という意見もある。

最近では総合計画の策定などで、地域を分割して小さなエリアやブロックごとにワ

ークショップを実施し、地域の目標やビジョンを検討して地区計画を策定する。それぞれの地区計画を積み上げる形で、全市や全県といった広域の総合計画を策定するといった取り組みも見られる。そうした手法をとれば、広域であっても住民参加による復興計画の策定は可能かもしれない。

ものがたり復興の手法で、どのくらいの規模の復興計画を策定できるのか。この問題については、今後さらに研究・検討が必要である。

柏崎市のえんま通り商店街の取り組みでは、検討・策定組織に行政機関（柏崎市）は入っていない。商店街の有志が立ち上げたまちづくりの会を、地元の大学やまちづくりの専門家たちが支援する形で進められている。情報交換や節目では行政に協力を求めたり、必要に応じて施策や事業との連携についての要請を行ったりするが、あくまで民間の活動として進められている。商店街という狭い範囲の特定の街区という点で、行政が関与しにくいという側面も一因ではあろう。

いずれにせよ、行政が関与しない復興計画という点は大きな特色となっているわけだが、逆に言えば、復興ビジョンや計画は行政が関与しなくても策定可能だということを、えんま通りの事例は示している。

以上見てきたように、住民の住民による住民が取り組むための復興計画。ものがたり復興とはそうした特色・性格を持つ手法である。