

## 被災中心市街地の合意形成型まちづくりにおける要点

—宮城県石巻市中心市街地におけるまちづくり会社の活動を事例に

Key Points in Consensus-Based Community Development in Central City Area Affected by the Disaster

—A Case Study of the Activities of a Town Development Company in the Central Urban Area of Ishinomaki City, Miyagi Prefecture

苅谷 智大 株式会社街づくりまんぼう

Tomohiro KARIYA

### 1. 筆者と被災地との関わり

筆者が仙台の大学で博士課程（都市計画研究室）への進学が決まり、これから先どのように研究を進めていこうか、どのようなキャリアを辿っていこうかと考えていた時に東日本大震災は起こった。その時は微塵も考えていなかった石巻の土地で、復興・まちづくりという仕事に従事して10年になる。「何かお手伝いできることがあれば」と申し出たことをきっかけに、宮城県石巻市中心市街地を主な活動エリアとする株式会社街づくりまんぼうをカウンターパートに支援を続け、同社へ就職した。当時とはとにかく無我夢中で、地域の方々の声を聞き、目の前にあることにひたすら挑み続け、まちづくり会社への就職も当たり前のことと考えていた。おそらくこういった「気づいたら石巻（被災地）にいた」という当時20代から30代のミレニアル世代は、どこの被災地域にも少なからず存在するであろう。彼ら彼女らの多くが震災後間もなく災害ボランティアとしてそれぞれのきっかけで被災地に入り、各々に関係性を構築し今に至り、震災から10年以上が経過した現在のまちづくりにおいて欠かせないアクターの一人になっているという例は多いと考える。

### 2. 合意形成型まちづくりのフェーズ

第3セクターのまちづくり会社という性格から、街づくりまんぼうでは「地域と共に」まちづくりを進めることが震災当初より強く意識された。復興に限らず、広くまちづくりには様々な進め方があるが、弊社のような地域のニーズを汲み取り、経済的側面だけでなく社会的文化的な面も含めエリア内の生活の質を高めていくために様々なアクターとの協働により事業を進めていこうとするアプローチを合意形成型まちづくりと捉えた場合、東日本大震災の復興過程において本アプローチには、復興事業が一応の完了を迎える10年の間に3つのフェーズがあったと筆者は考え

ている。発災から3年（2011年～2014年）頃までの震災初動期、発災4年から6年（2015年～2017年）頃までの再生期、発災7年から10年（2018年～2021年）頃までの展開期である。概ね、各自治体で策定された復興基本計画に記載されたフェーズと同様であるが、展開期については新型コロナウイルス感染症拡大の影響もあり、震災からの復興の視点のみでまちづくりを評価することは容易ではない。また、本特集の趣旨を鑑みて、本稿では発災から概ね6年間の取組について、石巻市中心市街地を事例にまちづくり会社（地域のコーディネーター役）として地域の合意を得ながら復興まちづくりを進めていく上での要点について記したい。

### 3. 各フェーズにおける復興まちづくりの様相

#### (1) 発災から3年（震災復興初動期）

震災初動期のまだ街の将来像が掴めない中で、街のあるべき姿やそれに向けた取組を視覚化していくフェーズである。石巻市中心市街地では、エリア内を流れる旧北上川を遡上した津波によって、建物の1階天井近くまで浸水した。震災当時、旧北上川河口部には堤防が整備されておらず、そのことが川と密接な市街地を形成してきた一方、大きな津波被害に見舞われる要因ともなった。「堤防を整備すべきか否か」といった二律背反的議論は、三陸沿岸の市街地や漁村でいくつも生じたが、石巻市中心市街地でも頻りに議論された。本論点においては、防災施設を含む街の空間整備を行うためには、地域の魅力であり災害リスクをも内在する海や川といった自然資源を、その活用によって生じるベネフィット、今後想定される災害により受けるダメージ、堤防等の防災施設や避難行動等によるリスク低減分を比較衡量しながら地域の諒解を得て空間像を明らかにしていく必要がある。ところが、大規模災害後においては、被災者の心情や想定しうる災害の条件が時間の経過とともに日々

変化しており、目指すべき将来像やそのための手法を定めることが困難である場合が多い。将来像を明確にすればするほどそれへの反対意見が生まれ、地域内に修復不能な相反が生じてしまう構図は、その後のまちづくり活動にも影を落とすこととなり避けなければならない。防災施設を含む道路・上下水道等のインフラがどのように整備されるかが公になるまでは一定の時間を要するが、民間事業者にとってはそれまで事業再建の手を止めることはできない。そこで石巻市中心市街地では、行政が何を指針や判断基準にインフラの整備を検討しているか、民間事業者はそれぞれ何を課題に感じ、どのような行動を取ろうとしているのかといったそれぞれが持つ公開可能で信頼に足る情報を集める「情報共有の場」をまちづくり会社を中心となり商店街関係者や大学関係者らに呼びかけ設けた。さらに、街の将来像については、それらの情報をもとに大きなコンフリクトを避け最大公約数的に合意を積み重ねる「まちづくりの場」を継続して設けることで、街の将来像の解像度を上げていった<sup>1)</sup>。

## (2) 発災から4年から6年（再生期）

防災施設や住宅整備など一定の復興事業の方針やスケジュールが定まるフェーズである。人口減少が急進する被災地方小都市では、区画整理や再開発事業が行われたからといって人口や事業所数が震災前まで回復したりすることはほぼない。そのことを鑑みても、このフェーズにおいては、区画整理事業等の面的整備事業が完了した後の土地利用の芽を作ったり、復興事業では整備されない低未利用土地や空き店舗・空き家など遊休不動産の活用策を仕込んでおく必要がある。このフェーズでは、震災初動期のようなそれぞれの意向を聞き取りまとめていく意向集約の場に加えて、手付かずになっている低未利用土地や空き店舗を活用策について多様なアクターがアイデアを創発し実践できる土壤を作る必要がある。地域の多くの人たちがこうありたいと考え描いた街の将来像は、たとえその実現のための事業が全て実施されたとしても達成される可能性は低い。それほどまでに地方は疲弊し、また災害による影響は大きい。「再開発をすれば人が戻ってくるわけではない」と地域が改めて認識した時に、地域がすべきことは、うまくいかないかもしれない（リスクは大きい）が、面白いから・楽しいからやってみようという次元での取組を誘発し包摂する雰囲気醸成していくことである。

石巻市中心市街地では、エリアに多く残っていた低未利用土地をまちづくり会社が地権者から賃借し、災害ボランティアやUターンで地元に戻ってきた人たちをターゲットとしたチャレンジショップ型商業施設「橋通り

COMMON」を2015年に整備し6年間運営した。延べ18店舗が出店し、7店舗が独立して中心市街地内の空き店舗へと出店した。本施設は仮設商店街のような被災事業者支援を目的としたものではなく、中心市街地内での新たなチャレンジを誘発するため、地元であるなしにかかわらず広く出店者を募集した。「新たに取り組むこと」を肯定的に捉える雰囲気づくりを大切に施設運営が行われ、商業活動以外にも市民による様々な活動（音楽、演劇、アート、けん玉等）の拠点として活用され、運営終了後も市街地内での拠点形成へと繋がっている<sup>2)</sup>。コロナの影響もあり事業は2020年で一旦終了し、当該土地は現在再び低未利用土地となっているが、隣接する敷地では空き物件をリノベーションしマンガをコンテンツとした新たな取組が始まっている。

## (3) 多様性・多元性を確保した復興プロセスを

東日本大震災の発生から13年が経過し、石巻市内におけるほぼ全ての復興事業は完了した。しかしながら中心市街地では店舗数や歩行者通行量などを見ても震災前の半分程度に止まっており、理想の復興を成し遂げたとはいえない。そもそも市街地に求められる機能も震災前とは異なってきており、現在は再び新たな街の将来像を作成している最中である。作成に関わる人々は、13年前に必死になって街の将来像を描いてきた人たちとは当然異なる。十年一昔と言われるように、街の様相はそこに携わる人たちも含めて10年で一変する。このことは、被災地に限らず全国どこの地域でも同様であろう。石巻市中心市街地においても、震災当初ビジョンを描いた人たちとは異なる人たちがその意思を受け継ぎながらまちづくりを進めていかなければならないが、いわゆる若い人たちや女性などが震災直後の合意形成の場に十分に参加していたかという疑問が残る。一方、震災後に訪れた何十万とも言われる支援者やボランティアのつながりは、今も様々な形で残り、間違いなくポスト復興のまちづくりを牽引する力の一つとなっている。混乱と混沌を極める震災初動期に、10年後のまちの使い手を見据えて関わる人の裾野を広げることが難しいことは復興を駆け回った身として重々承知しているが、まちづくりの機運の変化を機微に感じ取りながら、新たな価値観やコミュニティを認めつつ復興に取り組んでいくことがその後の10年の活動に大きな影響を与えると確信している。

## <参考文献>

- 1) 荻谷智大, 姥浦道生, 「震災復興初動期における住民主導型まちづくりの発動プロセスに関する一考察」, 日本都市計画学会都市計画論文集, Vol48, No.3, p.837-p.842, 2013年
- 2) 荻谷智大, 井澤亨, 佐々木悠, 姥浦道生, 「東日本大震災後の中

心市街地の低未利用地の集客企画の実施状況に着目した暫定活用に関する一考察」,日本都市計画学会都市計画論文集,Vol57, No.3, p.1409-p.1416, 2022 年