HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	集団移転 ： 復興まちづくりの合意形成とファシリテーション
Author(s)	森, 傑
Description	特集：東日本大震災から４年――自治体にとっての視座
Citation	ガバナンス ： 21世紀の地方自治を創る総合情報誌, 167(191), 31-33
Issue Date	2015-03-01
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/58260
Rights	月刊「ガバナンス」2015年3月号より
Type	journal article
File Information	Gover,167,31-33.pdf



Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

特集 東日本大震災から4年
——自治体にとっての視座

集団移転／復興まちづくりの合意形成とファシリテーション

復興まちづくりにおいて合意形成が不全になる多くのケースは、複雑な利害関係が絡む場合である。結局はケースバイケースで、ファシリテーションという機能をどのように担保するのかを、当事者が自覚的に確認し共有しながら事業をマネジメントしていくことが必要である。



北海道大学大学院
工学研究院教授
森　傑

もり・すぐる
北海道大学教授。1973年兵庫県尼崎市生まれ。96年大阪大学工学部建築工学科卒業。2001年同大学院工学研究科博士後期課程を修了し、北海道大学助手に着任。助教授、准教授を経て、2010年から現職。2003年から1年間、米国ウィスコンシン大学ミルウォーキー校で客員研究員。専門は建築計画・都市計画。著書に『大好きな子どもたちへ継ぐために―集団移転は未来への贈り物』（みんなのことば舎）など。

住民主導による集団移転計画

東日本大震災から4年が経つ。これを「もう」と感じるか、「まだ」と捉えるかは、それぞれが置かれた状況や立場あるいは想いによって様々であろう。いずれにせよ、3月11日はやはりこれまでを振り返り、そしてこれからを考える重要な節目である。

筆者は、宮城県気仙沼市小泉地区の集団移転へ向けての支援に継続して携わってきている。小泉地区は、被災間もない2011年4月に「小泉地区の明日を考える会」を結成した。同年6月には「小泉地区集団移転協議会」を設立し、被災直後の避難所生活の中で100世帯を超える地区住民の意向を集約、移転先の土地の候補を決めた。協議会が主催するワークショップやフォーラムは30回以上を重ねた。住民主導による集団移転計画の成果はそのまま大臣同意を得て事業化され、13年6月には造成工事の着工となった（写真①②参照）。15年5月に二次造成が完了し、8月には災害公営住宅への入居が始まる見通しである。

小泉地区は、気仙沼市では第1期事業にあたる先行5地区の一つである。極めて順調なトップランナーと評されることもあるが、実際は幾度ものハードルと向き合ってきている。造成工事着工後も苦戦を強いられてきた。例えば、小泉に限った課題ではないが、集団移転への参加者が大臣同意を得た時点に比べ大きく減ったことである。

集団移転希望者の減少と災害公営住宅希望者の増加に対応すべく、希望者が少なかった区画の一部を公営住宅用地とするなどの検討を行った。着工前に一度は宅地の割り当てが決まっていたにもかかわらず、小泉の人々は再調整を厭わず、一つのコミュニティとしての再生を願い地道な協働を続けてきた。当初、世帯減少分は一次の粗造成で止める話であったが、市や国との密な協議の結果、新たな公園として整備できることとなった（図参照）。小泉の人々は「クルドサック（袋小路）の道路で焼き肉をしよう」「新しい公園は共同畑として活かそう」などの話で盛り上がっている。

gover03-031-033.indd 31 2015/02/16 11:44



写真①／小泉地区の造成工事の様子（2014年11月16日撮影）。

筆者が小泉地区に関わる中で常に意識し行動として反映しようとしてきたことがある。本誌12年9月号で「住民主体の復興まちづくりにおける心得」として述べたことである。その中の二つをここで改めて挙げておきたい。

・地域の「合意形成」とは、地域住民が互いに説得し合ったり、特定の主導者が他者を説服したりするものではない。また、民主主義的な方法をとって物事を決める手段自体でもなく、マジョリティの意見が必ずしも優先されるものでもない。地域住民による合意の形成とは、直面している課題あるいは将来の計画に対して、地域で共有されうる価値基準を構築することである。

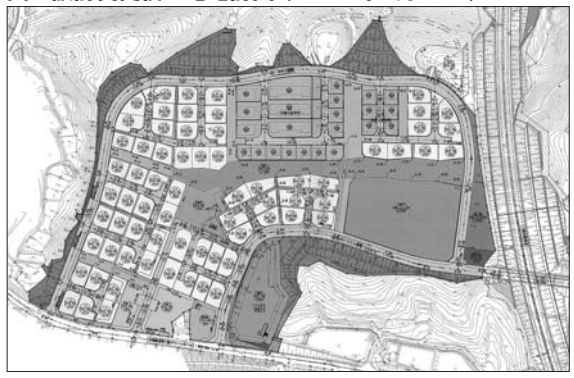
・地域の「意志決定」とは、立ち現れる種々の課題について、地域の共有価値に基づき、その是非を客観的に判断することである。それは、地域という主体・地域という一つの人格として自律的に行動することに等しく、地域で共有されうる価値基準が不可欠である。そして決定的に重要なのは、ある限られた空間・時間内で妥当な結果を導き出すことである。

ワークショップにおけるアウトリーチとフォローアップ

さて、小泉地区の防災集団移転および災害公営住宅を希望する被災者を対象として、12年にアンケート調査を実施した。その結果では、ワークショップに参加したことのある住民は69％。31％の不参加の理由としては「時間が合わない」が最も多く、「遠い」「交通手段がない」といった開催場所への物理的な移動の制限、「情報がない」といった避難生活における情報伝達手段の課題が指摘された。

一方、ワークショップに参加したことのある住民は、各回ワークショップについて「満足」「やや満足」との評価が全て8割を越えた。ワークショップの議論でよく発言しているかという質問に対しても「強く思う」「思う」が47％であり、参加者の二人に一人がワークショップの場で積極的に発言していることがわかった。また、ワークショップ内容を理解できているかについては、「強く思う」「思う」と答えた人が全体の97％となった。例えば、「目で地形や模型を見られて未来図が見え、地域の人々と会えて話ができた」「街づくり・地域・自宅の様子を具体的に想像することができ、共同使用場所についても多くの人の合意のもとに考えることができた」など、物理的な条件を視覚的に捉えるための工夫や住民同士の意見交換を重視するワークショップの進め方が、参加者の高い理解度に繋がったといえる。

図　設計変更後の宅地計画（2014年7月31日）



小泉地区でのワークショップという手法は、確実に参加者の主体性・積極性の涵養へと結びついた。しかし一方で、不参加者が約3割であることに加え、その多くがそもそもワークショップ自体に関心がなく、何らかの不満を抱いていることも明らかとなった。「参加者を見ると、50代以上の人がほとんどです。一人暮らしの高齢者ならいざしらず、もっと若者の参加が望ましいと思います。将来、住むのは若者なのですから」との声もあった。ワークショップへは集団移転の建築主となる年配の世代が参加することが多く、若い世代の当事者意識を高めるための情報提供やコミュニケーションのあり方が課題として現れた。ワークショップという手法ではやはり、参加しない・できない住民に対してどのようなアウトリーチとフォローアップ

gover03-031-033.indd 32 2015/02/16 11:44

が必要なのかを緻密に検討し準備することが重要である。

合意形成とファシリテーションの質

集団移転に関しては、小泉地区はある程度うまく合意形成のファシリテーションがマネジメントされてきたと評価できよう。しかし、復興関連の全ての事業で合意形成がスムーズであったわけではない。

例えば防潮堤の建設についてである。小泉地区が面する中島海岸には14・7mの防潮堤が計画されている。その巨大さもあって、小泉地区は防潮堤建設でも全国から注目されることとなった。実は筆者は、小泉地区における防潮堤の議論には関わってきていない。むしろ、賛否へ関わる議論に対して一定の距離を取ってきた。なぜなら、筆者の専門は土木工学でも生態学でもないからである。そして、素人だからという理由以上に、特定の分野の専門家であるからこそ、異なる分野の専門性が求められる議論において専門家面をすること（その意図がなくとも肩書きが伴うこと）は望ましくない、と考えるからである。


写真②／第2回現地見学会の様子（2015年1月24日）。

とはいえ、決して無関心ではない。防潮堤の是非は本当に難しい。結局のところ、将来の災害に対してどのようにリスクを取るのか、その判断である。その妥当性に客観的な正解は存在しない。科学的なデータはあくまで判断材料に過ぎない。では、そのリスクの取り方は誰が決めるのか。当然それは直接的な利害関係者である。つまり、将来の災害でダメージを受ける当事者である地域住民とその自治体である。関連の専門分野から示されるリスクの見込みを睨み、直接的な利害関係者がリスクの取り方を決断しなければならない。だからこそ合意形成が重要であり、そのファシリテーションの質が問われるわけである。

東北被災地へは、発災直後から様々な分野の専門家が駆けつけ、今なお多くの支援活動が継続されている。合意形成という意味では、特定分野の知識と技術を持った専門家が議論のファシリテーター役を務めることも少なくない。特にまちづくりの分野においてはそれが顕著である。筆者が小泉地区の集団移転に携わることができたのは、いうまでもなくその専門家であるからである。専門的な知識・技術をもって様々な意見やアドバイスを行い、時には船頭役も務めてきた。しかしそもそも、専門家の専門家たる技術と知識には、合意形成のためのファシリテーションの能力が必須というわけではない。また、専門的な見解を示し助言を行うことと、円滑な議論を促し総意をまとめることは、本来大きく異なる役割である。ファシリテーターを兼務する専門家は、常に専門性を武器とした無意識な誘導に注意しなければならない。

防潮堤の議論も含め、復興まちづくりに関わる合意形成の大きな課題はファシリテーションである。特にボランティア的に被災地へ足を運ぶ専門家は、問題や困難を抱える被災地からの声に真摯にこたえようと行動する。〝詳しい〟専門家というこことで助けを求められるが、往々にしてコンフリクトの調整役も期待される。繰り返すが、専門家は基本的にファシリテーション自体を専門としていない。職業として独立したファシリテーターも増えてきているが、ことに復興まちづくりにおいては、本来は民主的な手続きで選ばれた代表者にこそ、積極的に地域のファシリテーション役を務めるよう活躍してもらいたい。

ただ、復興まちづくりにおいて合意形成が不全になる多くのケースは、複雑な利害関係が絡む場合である。中島海岸の防潮堤がそれである。結局はケースバイケースで、ファシリテーションという機能をどのように担保するのかを、当事者が自覚的に確認し共有しながら事業をマネジメントしていくことが必要である。残念ながら、小泉地区は防潮堤の問題に対しては効果的なファシリテーション能力を構築することができなかった。小泉の事例だけで断言的に指摘はできないが、将来の災害に対するリスクを判断しなければならない当事者において、事業（組織、構造、システム）としてのファシリテーション機能への関心と自覚があるのかないのか、それが合意形成の質とレベルを大きく左右するものだと省察している。

gover03-031-033.indd 33 2015/02/16 11:44