

地域コミュニティを基点とした立体的復興まちづくりの提言

第2次提言

1 復興まちづくりの課題認識と立体的復興まちづくりの視点

1. 復興計画の現状と復興まちづくりの課題
2. 生活再建とコミュニティ再生に向けての状況
3. 地域コミュニティを基点とした立体的復興まちづくりの視点

2 提言

- 提言1** 復興まちづくりの視点からみた復興計画の柔軟なレビューが必要である
- 提言2** 復興まちづくりのプロセスを明示するロードマップが必要である
- 提言3** 多様な担い手が参画できる復興まちづくりの推進体制が必要である
- 提言4** 国等の支援体制の再構築が必要である

平成24年 10月4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

東日本大震災発生から約1年半あまりが過ぎている。被災地各都市・地域の復興計画が平成24年3月にはほぼ策定された。これに基づく詳細計画、事業計画等の検討が進められ、事業着手等、大きくその第一歩を踏み出す状況となっている。

この間、平成23年9月に日本都市計画学会・日本地域福祉学会の連携による研究会を設置して、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と推進に向けた仕組みづくりについて、平成24年2月に提言を行った。

当提言の課題認識の主旨は以下のとおりである。

- ・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。
- ・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。
- ・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。

〈参考1：「地域コミュニティを基点とした復興まちづくりの提言」（公社）日本都市計画学会HP（<http://www.cpij.or.jp/>）・日本地域福祉学会HP（<http://jracd.jp/>）〉

又、当提言をテーマに、両学会連携復興まちづくりシンポジウムを平成24年7月に開催した。

このような経緯の中、策定された復興計画に基づき始動しつつある復興まちづくりの現状をみるに、時間的・人的制約があることを認識するものの、多くの都市・地域において、ハードを主体とした社会基盤施設に偏重した「まちづくり」が先行せざるを得ない状況に対する危機意識が、当学会連携研究会の現在の課題認識である。

多くの識者が指摘するように、基盤整備だけで「まち」が復興するわけではない。地域の生活、福祉、医療、教育、産業、観光といった領域の施策がハード的基盤整備施策とともに機能してはじめて「生活像が見え、実感できる」復興がなる。

生活にとって必要不可欠なインフラの上に、これらの領域がボトムアップ的に「立体的」に始動することが必要と考える。

そのために「地域コミュニティを「基点」とし、「立体的」な復興まちづくり」が重要であることを強く主張したい。幸い、各地域において、生活に根ざしたミクロなまちづくり活動が、地域コミュニティを基点として始動しつつある。これら活動を多様な担い手の連携と適切な事業的プロセスが必要と考える。

以上の状況に鑑み、当研究会は、これら課題領域を克服する方向性を示す第2次提言が必要と判断し、新たな視点として「地域コミュニティを基点とした「立体的」復興まちづくり」の提言を行う。

1 復興まちづくりの課題認識と立体的復興まちづくりの視点

1. 復興計画の現状と復興まちづくりの課題

<ハードな社会基盤整備が主軸>

- ・現在策定されている復興計画の多くは、自治体の総合計画との関係で位置づけされているものが多いが、自治体が作成する任意のマスタープランの性格を持つものである。計画のフレーム、項目、内容等に一律的な法的な定めがなく、この点で各自治体の地域特性に応じた工夫が可能な計画と考えられる。
- ・その一方、復旧・復興のための基盤整備の緊急性への要望や、国の復興関連予算への早期要望等、物理的・時間的な制約、及びこれらに対応可能な人的パワーの限界等により、結果的に多くの自治体においてハードな社会基盤整備を主軸とした一律的な方向性をもった復興計画が策定された。

<将来像・生活像の見えにくさ>

- ・これらの状況により、「地域の復興計画には、将来像や生活像が見えにくい」「くらしやなりわいの再生が実感できない」「住民の意見が反映されていない」等の指摘がされている。
- ・もとより計画策定の関係者（自治体職員、住民、協力学識者等）とて、ハードな基盤整備だけでまちが復興するわけではないことの認識を持つものの、時間的・制度的な制約等により、“急げ”のかけ声の下、現在の復興計画が策定されたものと考えられる。

<地域コミュニティによる復興まちづくりが必要>

- ・このような危惧を予見し、当研究会により「地域コミュニティを基点とした復興まちづくりの提言」がなされた（平成 24 年 3 月）。同様な主旨により、平成 24 年 4 月に復興庁は「復興支援に向けた多様な担い手のロードマップ～NPO等、企業等、自治会等、市町村等、都道府県、国の取り組み～」を公表している。〈参考 2：「復興支援に向けた多様な担い手のロードマップ～NPO等、企業等、自治会等、市町村等、都道府県、国の取り組み～」復興庁〉
又、国土交通省都市局・住宅局も、平成 24 年 6 月に「東日本大震災の被災地における復興まちづくりの進め方（合意形成ガイドランス）を公表している。〈参考 3：「東日本大震災の被災地における復興まちづくりの進め方（合意形成ガイドランス）」国土交通省〉
- ・このように国も復興まちづくりに向けて、多様な担い手が連携しつつ、多様な専門家の支援を得ながら、地域コミュニティを基点とした復興まちづくりの合意形成プロセスと実施を実現するため、当研究会と同様な課題認識を持っているものと考えられる。

2. 生活再建とコミュニティ再生に向けての状況

<多様なまちづくり支援活動の活発化>

- ・行政主体によるハード的な基盤施設整備計画の性格を強くもつ復興計画に対し、被災地の地域・地区において、被災後いち早く住民、自治会、商店街、地権者や、これら人々を支援するNPO、ボランティア、大学等の協力による多様な「まちづくり支援活動」が行われ、現在も継続的な活動としてますます活発化している。

<地域まちづくりを主体とした取り組みの始動>

- ・又、自治会、町内会、集落単位の地域コミュニティを主体とした様々な取り組みが始動しはじめている。たとえば、岩手県大槌町では、町内全 10 地区で地域復興協議会を立ち上げ、住民が主体となって復興まちづくりへの取り組みを行っている。
- ・各地域・地区における地域コミュニティ主体による住宅再建、土地利用、生業や公共施設の再建、教育・医療・福祉サービスの有り様等、立体的な復興まちづくりに向けた取

り組みが、十分な住民の合意形成の下に進めることが今こそ求められる。

＜地区レベルのまちづくり活動と復興まちづくりの連携＞

- ・これらの地区レベルの先行的なソフト面の多様なまちづくり活動と、都市レベルのハード施策を主軸とした既決定「復興計画」との連携・協同により、「復興まちづくり」が実現する方向性が見いだし得ると考えられ、関係者の多くはこの必要性を認識しているものと思われる。

- ・そのため以下のような課題があらためて指摘される。

→「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できるパートナーシップや地域事業体による事業実施体制が不備・不足である
→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」の計画の視点の欠如、不足がある

- ・復興計画に係わる関係者の時間的制約もあり、特に行政関係者はハード的「復興計画」の策定においてすら人手不足であり、「多様なまちづくり」に対する必要性を認識しつつも、これらの施策に関与することが難しい状況であると考えられる。

3. 地域コミュニティを基点とした立体的復興まちづくりの視点

＜ハード施策とソフト施策の連携した復興計画に基づく、地区レベル計画づくりによる対応が必要＞

- ・復興計画に基づき、事業化に向けての細部計画（地区レベル計画）の検討に際し、現在進行中の地元主体による各種まちづくり事業を位置づける等、ハード施策とソフト施策の連携をはかる計画づくりが必要である。
- ・そのため、復興計画に係わる関係者（行政職員、コンサル等）のこれら課題に対する意識・意欲の共有化をはかる機会や場づくりの対応が必要である。

＜多様な主体の参加と時間軸を考慮した、ソフト施策とハード施策が連携するロードマップによる対応が必要＞

- ・ソフト施策を担う多様な活動主体（NPO、ボランティア、大学、コミュニティ活動、ソーシャルビジネス）が、行政主体によるハード的基盤整備事業と情報を共有し、連携・協働が重要である。
- ・活動の基本となる施策を総合的に進めていく時間軸を考慮したロードマップの作成と、公表明示による関係者の情報と意識の共有化への対応が必要である。

＜まちづくり事業推進のための地域コミュニティを基点とした「復興まちづくり協議会」による対応が必要＞

- ・「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とともに、地域・地区の身近なまちづくり事業を推進する体制づくりが必要である。
- ・行政の各事業単位での縦割りの取り組みに対応する体制として、自治会、町内会、集落を基礎単位とした複数の「復興まちづくり協議会」を設置して、事業を推進する仕組みづくりが必要である。

2 提言

提言1 復興まちづくりの視点からみた復興計画の柔軟なレビューが必要である

- ① 生活者の視点からみた「復興アセスメント」が必要
 - ・望ましい将来の生活像の提示が必要であり、行政と住民の対話による計画づくりのため、時間をかけた計画プロセスが必要である。
 - ・復興計画を生活者の視点から事前にアセスメントする作業により、その土地と暮らしの履歴を丁寧に読み解き、実現すべき将来像を提示する。(復興アセスメント)
- ② 先行する社会基盤施設整備事業に、まちづくり事業を追加した復興まちづくり計画、及び事業計画が必要
 - ・ハード的施設整備主体の既往復興計画に対し、地域コミュニティを単位とした生活再建、コミュニティ再生によるまちづくり事業を付加した復興まちづくりの地区レベルの計画を策定する。
 - ・現復興計画で現在進行中の各種まちづくり事業との関連を復興計画に必要な追加修正を行う。
- ③ 健康・医療・福祉・教育施設等を包括した復興まちづくり計画が必要
 - ・地域の健康・医療・福祉・教育の再生の復興まちづくり計画の策定が必要であり、そのガイドラインが示されている。(参考4:「東日本大震災の復興における都市政策と健康・医療・福祉政策の連携及びコミュニティ形成に関するガイドライン」国土交通省都市局 H23 年度)
 - ・高齢社会に向けた復興まちづくり-在宅医療を含む地域包括ケア(多機能サポートセンター)を主体とした復興まちづくりの構築が重要である。都市計画で多機能のサポートセンターの設置を検討し、福祉でどのように運営するのか等の検討が必要である。

提言2 復興まちづくりのプロセスを明示するロードマップが必要である

- ① 社会基盤施設の復旧を軸に、コミュニティ再生・地域経済復活の関係性、連携性を関係者が共有できるロードマップが必要
 - ・現時点で考えられるロードマップを設定するとともに、復興時期ごとの検討課題に対応していく進行管理の仕組みが必要である。
- ② 被災地の多様なニーズに柔軟に対応し、行政・民間それぞれの担い手が多様に連携をはかるロードマップが必要
 - ・地元 NPO による「連携復興センター」などの既ネットワークを活用した上記①と連携したロードマップの構築が必要である。
 - ・多様な担い手の連携による復興が望ましいと考えられる分野について、柔軟な対応が可能となる「連携復興・ロードマップ」に基づく、時間管理された事業推進が必要である。(参考2:「復興支援に向けた多様な担い手のロードマップ～NPO等、企業等、自治会等、市町村等、都道府県、国の取り組み～」復興庁)

提言3 多様な担い手が参画できる復興まちづくりの推進体制が必要である

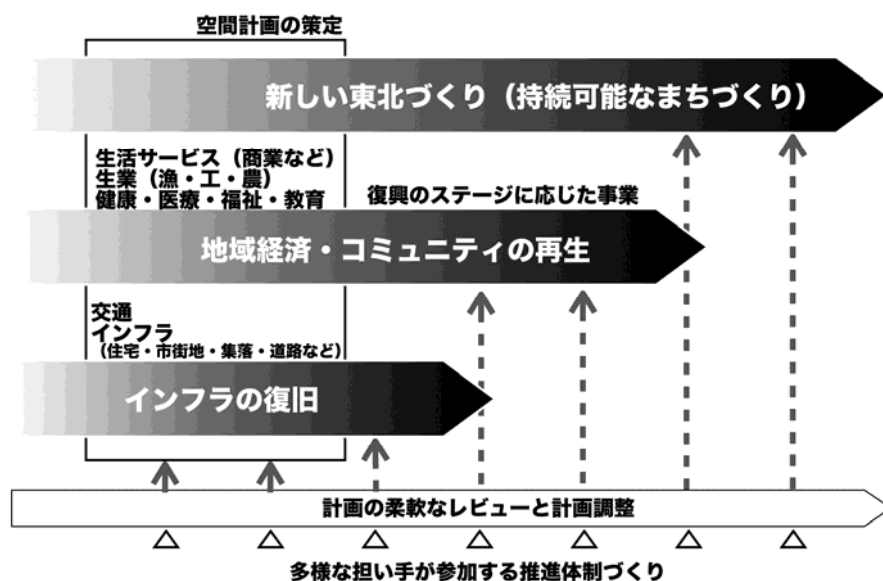
- ① 住民を主体とし多様な担い手が参加する「復興まちづくり協議会」による計画・事業の推進体制が必要
 - ・住宅の再建だけで住民の豊かな地域生活が成り立ち、コミュニティの維持可能性ははかれるわけではない。雇用の確保や生業の手段、医療、健康、福祉、教育、交通、買い物などの消費や交流などの長期的な展望に立った包括的なまちづくりへの取り組みが求められる。
 - ・復興計画→復興まちづくり計画→復興事業への地域住民による合意形成を行う場としての「まちづくり協議会」の早期の設置が必要である。
 - ・さらに、各被災自治体の特性に応じて、以下の内容を内包した「復興まち

づくり条例」の制定が必要と考えられる。

〔→例えば、今後の復興まちづくりに関する市町村行政の理念と方針、復興まちづくり協議会の設置による多様な主体の参加の保証と合意形成の方針、多様な事業主体による協働の仕組み、復興基金の設置と活用等〕

② 復興まちづくりに参加する多様な担い手がロードマップを共有し、進行管理を行う体制づくりが必要

- ・行政、地域コミュニティ、民間事業者、NPO の多様な担い手が共有できるロードマップが必要である。
- ・ロードマップを基に、「協働」「調整」「担い手育成」をはかり、進行管理を行う体制づくりが必要と考えられる。



図：立体的復興ロードマップのイメージ
(参考5「復興プランニングを問う」小泉秀樹、内山征より作成)

提言4 国等の支援体制の再構築が必要である

- ① 復興交付金の市町村への配分方法の改善が必要
 - ・市町村や再生の担い手である地域の関連主体に活動資金が円滑に行き渡る工夫が必要である。
 - 〔→例えば
復興交付金の配分額を復興状況等を基に市町村毎に決定が可能となる工夫
市町村の判断や、担い手の要望に即した、より柔軟な資金手当の工夫 等〕
- ② 人的支援や計画ノウハウに関する支援の強化が必要
 - ・空間計画（マスタープラン）の推進や、分野毎の戦略・方針の検討に必要な専門家の招聘の工夫が必要である。
 - 〔→例えば
国による各省庁による直轄調査の発注や人材派遣などの工夫 等〕
- ③ 復興基金の有効・有益な活用が必要
 - ・担い手が発意する復興プロジェクトやコミュニティビジネス、活動の企画検討や試行的実施を支援するための活用が必要である。
 - 〔→例えば
上記のための中間支援組織の設立と、これを可能とする国・県による人的・専門的支援をはかる体系づくりの工夫 等〕

検討体制・メンバー

<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)
委員	安富弘樹	((株)都市環境研究所)

【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)

参考資料リストと照会先

- 参考1：「地域コミュニティを基点とした復興まちづくりの提言」(公社)日本都市計画学会HP
(<http://www.cpij.or.jp/>)・日本地域福祉学会HP (<http://jracd.jp/>)
- 参考2：「復興支援に向けた多様な担い手のロードマップ～NPO等、企業等、自治会等、市町村等、都道府県、国の取り組み～」復興庁 H24 年 4 月
(<http://www.reconstruction.go.jp/topics/000726.html>)
- 参考3：「東日本大震災の被災地における復興まちづくりの進め方(合意形成ガイダンス)」
国土交通省 (http://www.mlit.go.jp/report/press/toshi01_hh_000005.html)
- 参考4：「東日本大震災の復興における都市政策と健康・医療・福祉政策の連携及びコミュニティ形成に関するガイドライン」国土交通省都市局 H23 年度
(<http://www.mlit.go.jp/toshi/toshi-hukkou-arkaibu.html>)
- 参考5：「復興プランニングを問う」小泉秀樹、内山征/日本都市計画家協会 Planners70 号
(<http://jsurp.net/xoops/>)