まちづくり協議会と合意形成

阪神・淡路と東日本における合意形成の事例と当事者

神戸まちづくり研究所・事務局長　野崎隆一

１．はじめに

「合意形成」とは、デモクラシー（民主主義）そのものの抱える命題であり、「まちづくり協議会」は、地域におけるその実現の場である。利己的な存在である個人が、全員で全体を統治しようとするデモクラシーは、被統治者が統治者であるという本来的に大きなパラドックスを内包している。したがって、その実現のためには当然ながら何らかの「マナー」や「ルール」が必要であり、「コスト」もかかる。

災害復興という大きな地域的課題に直面した被災地で、被災者が「合意形成」にどのように対したかについて述べるとともに、法や制度の議論の陰で、これまであまり触れられることのなかった「マナー」「ルール」「コスト」について検証してみたい。

２．阪神・淡路における合意形成

（１）まちづくり協議会（区画整理事業）

阪神・淡路大震災において「まちづくり協議会」が最も注目されたのは、区画整理事業などの面的法定事業のかかったエリアにおいてである。特に「まちづくり条例」を持つ神戸市においては、住民の意向集約受け皿として位置付けられた「まちづくり協議会」が各地で設立され、合意形成の役割を担うことになった。

周知のように法的復興事業のかかったエリアでの住民の最初のアクションは、住民の意向確認無しに行われた都市計画決定に対する異議申し立てであった。神戸市は、これに対し住民意向を反映した修正を受け入れる、いわゆる二段階方式での都市計画決定を提案した。その条件として「まちづくり協議会」に住民合意による「まちづくり提案」の提出を求めた。また一方では、側面支援として、まちづくり提案作成のため住民サイドに立ちアドバイスを行うまちづくり専門家の派遣や会議や広報のための活動資金の助成を行った。行政からの支援が無い時期においては、協議会自体が、当面の活動資金にあてるため住民のカンパで数十万円を集めた地域もあった。

区画整理事業の記録を見ると「まちづくり提案」提出まで、6~10 ヶ月を要し、その間に 50～100 回の会合が持たれている。週に 1～2 回は集まって話し合っていたことになる。こうした徹底した熟議が、不可欠であったということである。また、平行して行われたアンケートや個別のヒアリング、個別交渉は数え切れない。「まちづくり協議会」には、従来からの自治会役員も加わったが、中心を担ったのは地域内事業所の経営者などの非自治会の人材であった。

「まちづくり協議会」は規約を定めている。これが「ルール」である。また、会合を重ねると「人の話を良く聞く」「話すときは簡潔に」「個人攻撃をしない」など自然に守られる「マナー」が共有されていく。協議会の運営には、連絡・広報・議事録・会計などの事務局機能や専門家の支援が欠かせない。これらのために費やされた時間・ひと・資金がまさしく「コスト」なのである。

（２）マンション管理組合（優良建築物等整備事業）

市街地災害であった阪神・淡路大震災では、300 棟弱のマンションが被災し、内 108 棟のマンションが建て替えを行っている。マンション建替事業には、「優良建築物等整備事業」による補助金制度があるが、これは権利者の合意を前提とした任意事業であるので「建物区分所有法」の建替要件である 5 分の 4 以上の賛同を得ることが条件となる。

マンションは、各住戸の独立性が高く、住民間のコ

ミュニケーションの少ない暮らしとなっている。しかし、主要構造物は共有されているため、一旦大きな被害を受けると合意形成無しには、修理もできないという事態になる。被災マンション管理組合では「災害復興委員会」や「修繕検討委員会」を急遽立ち上げて、事態に対応した。「ルール」に関しては、外的には建物区分所有法があり、内的には管理組合規約が存在したことが助けになったが、結論を急ぐあまり「ルール至上主義」が起こり、丁寧な話し合いを阻害することになった。「マナー」に関しては、住民同志のつながりの少ないマンションが多く、持ち回りで就任した役員では御しきれず、自己主張ばかりが先行し、特に規模の大きなマンションでは復興をめぐる議論はどこも紛糾した。「コスト」に関しては、初期費用は、修繕積立金が充てられたが、事業化の段階では、大半のマンションがデベロッパーに事業協力要請や事業委託する形をとった。少ない事例ではあるが、自力再建にこだわったマンションや訴訟が発生したため外部支援が受けられなかったマンションにおいて、権利者から資金を集め「再建基金」を作り事業を進めた事例がある。

３．東日本における合意形成　－事例から－

（１）防災集団移転事業

被災地に入り最初に取り組んだのは、防災集団移転であった。沿岸被災エリアの大半が、災害危険区域或いは移転促進エリアになるため、住まいの再建には移転が大きな前提となった。被災者に求められた選択肢は、他地域への移転（転出）、地域内の安全な土地での自力による住宅再建、地域内に設けられる災害公営住宅への入居、グループを形成し高台への防災集団移転の大きくは４つであった。

特に５世帯以上の参加を条件とした防災集団移転では、合意形成が重要なカギとなった。我々は、気仙沼市内で７地区（最知川原、面瀬尾崎、南郷２、大島、唐桑只越、唐桑小鯖、唐桑鮪立）で防災集団移転の支援を行ったが、当初の意向確認は、アンケートや挙手、個別聴き取りなど様々な方法により、ほとんどが被災者自身によって行われている。数ヶ月後に行政もアンケート調査を行っているが、回収率が低いため正確な動向をつかむのが困難であった。

被災住民同士が集まる場を早くに作れた地域と作れなかった地域でも事業の速度や内容に大きな差が生まれた。我々の関わった７地区でも、事業申請が認可された段階で、後は自分たちでやるからと支援を終えた地域もあったが、その後、住民の集まる場を持たずに来たため、個々の意向の変化を把えきれず、事業参加者の数が大きく減少したケースが発生した。関わりを継続した地域（只越、小鯖、鮪立）では家族を集めた世帯別ヒアリングを行い、資金計画や住宅計画について話し合いの場を設けたことが、個々の世帯における方針を固める結果となった。

写真１　仮設での聞き取り（大島）

写真２　板書でふり返りと共有（只越）

現在もアドバイザーとして支援を継続している二つの地域（只越、鮪立）では、造成計画への住民意向の反映、住居位置の決定、建築ルールづくり、建築計画へのアドバイス、一括発注の検討などを進めている（写真 2、3、4、）。

写真3　まち歩き後の意見発表（只越）

写真4　模型で確認（只越）　　（宗景正氏提供）

（２）区画整理事業

気仙沼市の復興計画で区画整理事業が行われると予測された鹿折地区は、27 行政区の内中心を占める 13 行政区が壊滅的被害を受け、その 7 割くらいのエリアに事業がかかった。我々は、平成 23 年 9 月に地区振興協議会の会長と地区公民館長に会い復興の支援を行うことになった。当初我々がアドバイスしたのは、被災し分散した地域住民の連絡先名簿を整備すること、地区振興協議会とは別に復興を推進する受け皿組織としてまちづくり協議会をつくることであった。

写真5　まち協設立準備会（鹿折）

写真6　まちづくりサロン（鹿折）

名簿づくりは頓挫したが、行政による正式な区画整理事業の表明と前後して一年後に「まちづくり協議会」が発足した。設立総会には、市長も出席し、気仙沼市では初めての住民主導で設立された協議会となった。しかし、役員の大半が自治会長が兼任という組織のため、本当の意味での協議会になるためには、まだ時間がかかりそうである（写真 5、6）。

（３）漁業集落防災機能強化事業（防潮堤）

防災集団移転事業でのアドバイザー要請をきっかけに関わることになった鮪立地区自治会では、地域全体の復興を議論する場として平成 25 年 1 月に「まちづくり委員会」が設立され、港湾・道路・移転・女性の 4 部会が設けられた（写真 7）。しかし、県の提示した 9.9m の防潮堤を巡って賛否の議論が激しくなり、委員会は行政への「質問状」や「要望書」を立て続けに出すなどの対応に追われている。防潮堤のある場合

と無い場合のメリット&デメリット情報を整理し判りやすく伝えて、住民の集会で話し合いを進めるべきであるとアドバイスしているが、早く復興したい住民と防潮堤廃止を唱える住民のあいだで溝は深まるばかりである。本来、検討しなければならない避難路の確保や移転跡地の利活用、隣接集落も含めた広域交通の改善など多くの課題が議論されず放置されたままになっている。

真7　まちづくり委員会（鮪立）

4．東日本における合意形成ー各当事者からー

被災自治体について言えば、そもそも「参画・協働」という考えが根付いているように思えない。平時で行われていない住民の合意形成を事業推進の要件にすると事業が進まない。従って、形式的な説明会や資料配付に留めているところが多い。たまに異論を唱えると、復興が遅れても良いのかと恫喝する職員すら存在するとも聞いている。

被災地域住民も、行政は要望・要求の相手だとしか認識していない。地域のリーダー達も住民意向のとりまとめをするより、行政に向かってモノを言い、そのやりとりを報告することで役割を果たしたと感じている。地域コミュニティは、長年の歴史の中で盤石であるかのように見えるが、それは単なるルーティンの集積でしかない。また、地域固有の事情として、本家→分家、船主→船頭といった漁村集落ヒエラルキーが厳然とあり、陰で不満は漏らすが、面と向かって反対できないということも聞こえてくる。

専門家に関して言うと、東日本大震災の現場が阪神・淡路大震災や中越地震と大きく違うのは、被災者の立場に立ってアドバイスを行っている専門家の大半が、まちづくりコンサルタント（まちコン）ではなく大学研究室であるということである。それぞれ実務には強いが調査・研究は苦手とか、調査・研究は得意だが実務に弱いといった得手不得手がある。地区に両方が入り、役割分担ができれば良いのだが、現状ではバランスをとるのが困難になっている。解決の方法としては、「まちコン」が継続的に入れる派遣制度の仕組みを使いやすく整備すること、或いは、大学研究室が現地に常駐する人材を置いて調整機能も担っていくことだろう。

5．おわりに

合意形成はつまるところデモクラシー（民主主義）の問題である。合意形成の形は、対象となる地域（社会）の歴史・文化により多様であるということから出発すべきである。これまでも、理念的な、形式的なデモクラシーを無理矢理性急に当てはめようとしたり、過去を一面的に美化してそこに戻ろうとしたり、単なる仲良しグループを過大に評価したりして失敗を重ねている。多様性を認めるということは、地域（社会）の特性を理解しながら、地域におけるデモクラシーのあるべき将来像を描くということである。

前段で、「マナー」「ルール」や「コスト」について触れたが、最も重要なものは「政治」である。デモクラシーは、「政治」理念であり「合意形成」とは「政治」なのだという自明の前提を忘れてはならない。現代は、多様性の時代と言われているが、地域社会もこの大きな波にのみ込まれつつある。「リバタリアン（自由至上主義者）」と「コミュニタリアン（共同体至上主義者）」の対立が、世界中で語られているが、災害復興の現場でも影を落としているように思える。ヘーゲルはかつて「共同性は最高の自由である」といったが、それが現場で垣間見えることは未だない。

（掲載写真は記載しているものを除き、著者提供）