

講義
4復興まちづくりと
合意形成

今日のタイトルは『復興まちづくりと合意形成』です。復興の主体は誰かという話をすると、現場の被災者の視点に立つと、やはり被災者、地域の住民が主役でないといけないと思います。住民主体は、実際にはなかなか難しい。何がハードルになっているかという、まさに『合意形成』ができるかどうかです。被災して大変な状況のなかで方向性を決めるときには、利害の対立が起こります。それ乗り越えていくことができないと、合意形成は、絵に描いた餅になってしまいます。私も阪神・淡路大震災で、なぜこれほどみんなの意見がまとまらないのだろうと苦労しました。20年経ち、ようやく少し全体が見えてきたので、お話ししたいと思います。

合意形成のための4つの要件

合意形成を成り立たせるための要件がいくつかあります。まず『復興支援の全体像』がきちんと情報として入っているかどうか、1番目です。

2番目は、『正確で分かりやすい情報』です。例えば、行政から配布される資料の内容が、地区の自治会長だけでなく、地域の人全て伝わっているか。正確で分かりやすい情報というのは、合意形成を進めるうえで非常に大切です。

3番目は、『話し合いの形』です。新しい形の民主主義のようなものを復興のプロセスの中で作っていかざるを得ないので、新しい話し合いの形をどんどん作っていくが必要になります。

4番目は、『ひとりひとりに肉薄する』といいますか、被災者ひとりひとりまで至らないと、合意形成はできません。全体だけを見て、過半数がどうだという議論をしているだけでは、合意形成に至らないのです。ひとりひとりにきちんと向き合っていかなければなりません。

要件1. 復興の全体像

まず、『復興全体像』についてです。復興のプロセスがどのように流れていくのか示し、「今、皆さんはこのステージにいます」と、その都度示すことが非常に

大切です。東日本大震災の被災地を訪問し、避難所や仮設住宅に集まった人達と何度も話し合いをしました。その際に、「神戸から来ました」という話と、「今、被災してから半年目ですね。神戸ではこんな状態でした。」という話を必ずします。神戸のときの話をすると、やはり安心されます。「やっぱりどこも大変なんや」「うちだけが遅れているわけではない」と安心できることも非常に大切なのです。

復興の全体像とともに大切なのが、グランドビジョンです。被災地で最初の1年ほどは、「自分達が住んでいる地域が5年後、10年後どういう地域になるのか、それが見えないから、住み続けようか、住まいを移そうかの判断ができない。」と散々言われました。そのため、まちの将来像を示していく必要があります。一つは、広域ビジョンといって、県内全体、市内、町内、村全体がどうなるのかです。もう一つは、自分達が住んでいたエリアとその周辺が具体的にどうなるかです。それを単に上から与えられるのではなく、どういう地域であれば、自分達は住み続けたいのかを、自分達自身で発信していく必要があるのです。そして『ビジョン』ですから、それを光景や絵に表していくことが、みんなで話し合っていく上で、非常に大きな要素になります。広域ビジョンと地域ビジョンの両方が必要になるということです。

復興のプロセスの第1期は、緊急・応急対応期です。行政が応急的な復興体制を整える時期で、阪神・淡路大震災のときは、これが約8カ月続きました。その次に来るのが復旧期です。復旧期には、自治体エリア全体での復興計画がおおよそ出来上がり、生活は、仮設住宅が終了し復興公営住宅が建ち始め、徐々に移行が始まる時期です。阪神・淡路大震災では、これは約3年間だったと思います。第3期は、復興前期と呼ばれ、復興公営住宅がほぼ完成して仮設住宅が回収されていく時期です。阪神・淡路大震災のときは、5年ほどで仮設住宅が全て回収され、NPOなどの支援の対象が復興公営住宅へ移っていきました。第4期ですが、実は、阪神・淡路大震災は、いまだに第4期ではないかと言う人もいます。兵庫県には、10年目にできた復興フォローアップ委員会という

講師

のざき りゅういち
野崎 隆一氏NPO法人
神戸まちづくり研究所
理事長

神戸大学建築学科卒業。阪神・淡路大震災では、被災マンション、被災市場などの再建、コレクティブハウジングの実現を支援。震災後は、平常時の地域まちづくりを支援。東日本大震災では、気仙沼市で防災集団移転や区画整理事業で、住民主体の復興まちづくりを支援。

まとめ

合意形成のための要件として、1.「復興支援の全体像の把握」、2.「正確で分かりやすい情報」、3.「話し合いの形」、4.「ひとりひとりに向き合う」の4つが挙げられます。復興支援の全体像が示され、いまどのステージで、これからどんなことが起こるのかが分かること、また正確で分かりやすい情報を適時に得ることができると、住民は安心して、そのなかで自らの生活をどうするかを考えることができます。さらには、話し合いを小さい単位で行ったり、ホワイトボードや模型を使ったりという工夫をすることで話しやすい場づくりを行い、最後は被災者ひとりひとりととことん向き合うことが被災者主体の復興のための合意形成に欠かせません。

があるのですが、22年目でも、まだ解散していません。細々とですが、定期的に復興フォローアップの会議をやっています。『ここで終わった』と言うのは、なかなか難しく、このように、長い時間をかけてステージを変えながら、少しずつ動いていくのが復興の全体像なのです。

しかしながら、現場で、このように第1期、第2期などという話をしても、被災者の方にはあまりピンと来ません。ですから、「阪神・淡路大震災のときは、1年目はこうでした」「こんなエピソードがありました」と紹介して、自分達も同じような状況で、課題は違うけれども、ほぼ同じような歩みをしているのだと分かってもらい、「次にこんなことが起こりますよ」というアドバイスをしてあげることが、非常に大切なのです。

要件2. 正確で分かりやすくタイムリーな情報

次に、2番目の『正確で分かりやすい情報』です。これは、阪神・淡路大震災から10年ほど経った頃に、私が言い出したことなのですが、日本で義務教育を受けた普通の社会人にとっては、行政言葉で書かれた文章は、読んでも分からなくて苦勞します。それをもう少しかみ砕いて、分かりやすい形にした情報が必要です。合意形成においては、正確で分かりやすくタイムリーな情報というのが最も重要な要素です。支援に入るときには、そういった情報をどうやって揃えるか、それが支援者の最大のタスクになります。

情報をうまく伝えるための手段に『Q&A』があります。行政から配布される支援制度などの資料は、枚数が多く「全部読むのは大変」「読んでも分からない」という話がありました。住民の「ここが分からん」という声を反映して、質問を整理し、項目分けをして、我々なりに行政の配布した資料を読み込んで、質問を分かりやすい言葉で書き出しました。それを行政にもチェックしてもらい、より分かりやすくなるようやり取りを重ね、最終的に行政も納得したものを仮設住宅などに配りました。配るだけでは駄目なので、仮設住宅を回って、説明したり読み合わせの会をしたりしました。このように『Q&A』を作ったのが、実は、住民との距離を縮める上で非常

に大事なポイントになりました。

復興まちづくりでは、模型もとても役に立ちます。土木のコンサルタントが大きな図面を広げて説明するのですが、「何度勾配で」などと言われても、住民はどのようなものか分かりません。我々は、神戸のある大学の学生に手伝ってもらって、模型を作りました。模型を見て、初めは「私らの町こんなや」とにこにこ笑っていた住民もそこへ防潮堤を置いたら、しーんとしてしまって、ため息が出て、絶句するような状態になりました。防潮堤ができると地域がどう変わるかを具体的に見せることができ、イメージがついたのです。

要件3. 話し合いの形

次は、3番目の『話し合いの形』です。大切なのは、アジェンダの明確化です。今日は何を議題にして、何を決めるのかをはっきりさせるということです。地域の寄り合いがなぜ若者に不評かという、代表や町内会長さんが一人で一方的に話して、誰の意見も聞かず、報告のみで終わりという会合があるからです。今日は何を話し合うのか、何を決めて終わるのかぐらひは、必ず明確にした上で、会議を設定することが重要です。それから、話し合いのマナーとルールです。地域のおじさんたちと会合をして、大変なことを決めなくてはいけないとなると、マナーもルールもなくなってしまうことが多いです。そうならないように、会合が始まる時に、『このようなマナーを守っていきましょう』というのを作っておく必要があります。

次に、場の形状の話です。顔を見ながら意見を聞くということが非常に大切なことなので、例えば、机をひし形にするとお互いの顔が見えるようになります。人数が多ければ、五角形、六角形と自在に変え、お互いに顔が見えるような机の並べ方をするのが重要なポイントです。また、今日のようにグループに分かれてワークショップ形式で話し合いをします。大きな場では、なかなか発言できない人も、グルーブトークであれば話しやすいので、一人一人の発言を大事にするという意味合いで、グルーブトークをしていきます。

話し合いのスケールも重要です。私は、仮設住宅の談話室や集会所で、小さな集まりをあちこちで開催しました。あまり何十人と集まると、かえって自分のことを話さずらいので、小さなスケールがとても大事です。被災地はばらばらの方が多かったのですが、同じ仮設住宅にいて、お互いにある程度の顔見知りになった状態で話をするというのも重要だったように思います。

こういった場でどのような話をしているか、ごく初期には、「何でもいいからしゃべってくれ」と言ったら、「先立つものがないのに意見もない」と言われました。それもきちんと記録しています。それから、「皆が良ければ集団で移転したい」「直せば住めるけど、防潮堤がどうなるか決まらなと、判断できない」など、様々な意見が出ました。ここはとにかく意見を聞くだけで、あとは、それぞれについて、例えば建築制限の解除など、我々が知っている話を少し紹介しました。

話してもらったことをホワイトボードに書いて見える化し、みんなで見ると、自分の言ったことが大事にされているのが分かります。最初の「先立つものがないのに、意見なんか出せるか」という話もきちんと書いてあります。残っていると、そのとき話し合いに参加できなかった人にもどのような話をしたのかが見えるわけです。板書といたり、ファシリテーション・グラフィックといたり、こういうものも駆使しました。

要件4. ひとりひとりに向き合う

最後の『ひとりひとり』というところでは、復興には5、6年、場合によっては、もっと長くかかる地域も出てくると思います。そのプロセスの中で、どうやって孤立を防いでいくのか、心をつないでいく仕掛けのようなもの、イベントなどをどう作っていくのかが非常に大切です。我々の専門は、福祉の分野ではなく、復興まちづくりなので、お祭りなどのイベント的なことは、あまり得意ではありません。ですから、復興のプロセスをイベント化していくというやり方にしました。東北では、個別相談会、それも世代別の相談会を行いました。いわゆる家族会議

に、我々がお邪魔する相談の場を作ったのです。防災集団移転をする70、80世帯ほどに実施して、全てを家族会議の形でやりました。これが非常に効果的でした。一人一人ではないけれども、家族単位で話を聞くことによって、一人一人につながっていくというやり方です。

復興においては、『一人一人を最後まで』ということが非常に大切で、阪神・淡路大震災のときも、『最後の一人まで』を合言葉にして、みんなで復興に取り組みました。協議会を作って、そこで定期的に集まることで、心が折れないように、心の支えになりながら、進めていったということです。

私は、『被災地発、新しい地域の在り方』を目標にしたいと思っています。社会変革は、災害が起こったところでしか前へ進みません。その意味では、被災者は、単にかわいそうな、みんなから助けってもらわなければいけない人達ではなく、実は、先駆者なのです。ですから、それをみんなで励ましていく視点が非常に大切だと思います。

そして、『地域に寄り添う専門家、支援者』ということ。行政には、行政をアシストするコンサルタントが入ります。被災者側にもやはり、合意形成を助け、様々なことを支援していく人間がいないと、行政と被災者が対等な関係で協同していくのはとても無理です。ですから、専門家に関わることは不可欠だと思います。

復興は、動きながら考えるなかで、人を育て、自分も学んでいく。走りながら、物事を進めていくという体制を作ることが重要だと思います。組織や仕組みという、どうしても静止しているイメージのものが多いのですが、そうではなくて、アクティブで流動的なものを維持していくことが重要なのではないかと思います。