

岩手県釜石市における復興計画の策定過程とその問題

大堀 研

(東京大学社会科学研究所 助教)

1. 本稿の課題

本稿は、東日本大震災の被災地の一つである岩手県釜石市を対象とし、復興計画の策定過程について、特に行政による住民参加の取り組みに着目しながら現状をまとめ、その問題点を検討するものである。

釜石市について、東京大学社会科学研究所希望学プロジェクトは2006年から調査を実施しており、筆者も調査チームに参加してきた。震災後は、調査チームのメンバーが中心となり、会議・委員会等への参加、調査データの提供などの形で、釜石市の復興に向けて支援を実施してきており、その傍らで復興過程を観察してきた。

復興計画の策定過程に注目したのは、以下の理由による。第一に阪神・淡路大震災の経験である。阪神・淡路大震災は1995年1月17日に発生し、それからわずか2カ月後の3月17日に神戸市、芦屋市などで復興計画に関する都市計画決定がなされた。これに対して住民意思の確認、計画への反映が不十分であったとの批判がある（塩崎 2009）。行政と住民間で齟齬が生じることは被災地にとって望ましいことではない。

第二に、釜石市における住民活動やまちづくりに関する状況がある。筆者自身の調査では、釜石市は住民活動が活発とまでは言えない。たとえば、2009年の段階では釜石市のNPOは6団体であった。これは、今回被災した岩手県沿岸の他の自治体と比較して多い方ではない。たとえば同年の宮古市のNPO数は14、大船渡市は8である¹⁾。釜石

市のNPO数は2010年には5団体となった（震災後の11月15日に、震災復興を掲げる団体など2団体が新たに認証された）。また、まちづくり条例が制定されていないなど、神戸市などと比較してまちづくりの経験が少ない²⁾。このような住民活動、まちづくりの状況から、釜石市では行政による住民意思の確認・反映が不十分となる可能性があると考えた。仮に住民不在で復興まちづくりが進められると、住民が復興に主体的に関与したという感覚をもてず、まちに対する帰属意識が低下することもありうる。

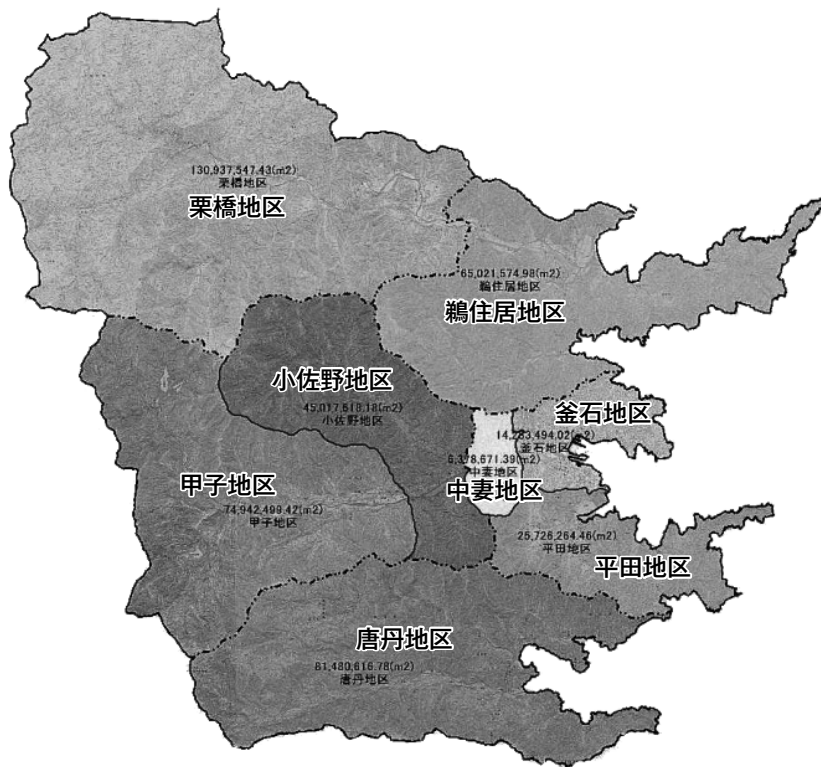
以上より、震災直後から復興計画策定過程に注目してきた（玄田・大堀 2011）。本稿執筆時点（2011年11月1日）では、計画の「中間案」が提出された直後であり、策定作業は継続している。また大震災後という状況であり、現在も関係者への集中的なヒアリングなどは難しい。したがって暫定的なものとなるが、ここまでの状況をまとめておきたい。

2. 釜石市の概況

(1) 震災前の推移

よく知られているように、釜石市は「鉄のまち」として発展してきた。江戸時代末期に洋式高炉による製鉄が開始され、その後曲折はあったものの、1934年には日本製鐵株式会社に参加し、1937年には市制が施行される（旧釜石市）など発展していった。一方で1896年に明治三陸大津波、1933年には昭和三陸沖津波を経験している。また第二

図表-1 地区別にみた釜石市



注: 釜石市「被災状況及び取り組み状況について」

(5月26日開催の第1回復興まちづくり委員会提出資料:

<http://www.city.kamishima.iwate.jp/index.cfm/10,17683.c.html/17683/20110830-120021.pdf>) から転載

次世界大戦中の1945年には、米軍により二度の艦砲射撃を受けており、製鉄所を中心にまちは壊滅的損害を被った。だが、戦後は再び製鉄所を中心としたまちとして復興していった。1955年には、旧釜石市と鶴住居村、栗橋村、甲子村、唐丹村が合併して現在の釜石市が成立した。なお現在は、このときの1市4村をもととしつつ、市内を釜石地区、中妻地区、小佐野地区、甲子地区、鶴住居地区、栗橋地区、平田地区、唐丹地区の8つの地区に分けようになっている(図表-1)。1963年には人口92,123人を記録している。

だが翌1964年には、製鉄所員の東海製鉄への転出に伴い人口減少が早くも始まった。釜石製鉄所は、1970年に発足した新日本製鐵に組み入れられている。新日鐵は1970年代から製鉄所の合理化

を本格化させ、それに伴い人口はさらに縮小に向かった。1965年から2010年にかけての人口減少率をみると、釜石市は48%である。今回被災した岩手県沿岸自治体の中では圧倒的に減少率が高い(図表-2)。新日鐵による合理化の影響が窺われ、他の自治体よりも激しい変動を経験してきた地域であると言える。新日鐵の合理化は当然に経済的にも影響を及ぼしている。たとえば釜石の純生産額をみると、1980年の1,126億円から2005年の1,198億円と約1.06倍の増加である。これに対して同期間のGDPは約2倍となっており、市経済の伸びは相対的に低い。

(2) 被災の状況

このように人口や経済が縮小傾向をたどる中

図表-2 岩手県沿岸(宮古市以南)自治体の人口

	1965年の人口(人)	2010年の人口(人)	2010年/1965年の比率(%)
宮古市	79,894	59,442	74
山田町	24,154	18,625	77
大槌町	20,059	15,277	76
釜石市	82,104	39,578	48
大船渡市	48,626	40,738	83
陸前高田市	31,040	23,302	75

注: 国勢調査のデータ。1965年のデータは、宮古市は宮古市・田老町・新里町・川井村を、大船渡市は大船渡市・三陸町を、それぞれ合算している

図表-3 岩手県内自治体の被災状況(宮古市以南の沿岸部)

	死亡者数(人)	行方不明者数(人)	人口比 ^(注2)	家屋倒壊数
宮古市	420	117	0.9	4,675
山田町	604	172	4.2	3,184
大槌町	802	520	8.7	3,717
釜石市	885	176	2.7	3,627
大船渡市	339	94	1.1	3,629
陸前高田市	1,554	300	8.0	3,341

注: 1) 死亡者数、行方不明者数は、岩手県総務部総合防災室「東北地方太平洋沖地震に係る人的被害・建物被害状況一覧」(2011年11月25日発表)のデータ。家屋倒壊数は全壊+半壊の数

2) 死亡者数と行方不明者数の合計が人口に占める割合。人口は2010年の国勢調査。単位は%

図表-4 宮古市以南の岩手県沿岸自治体の将来人口推計

	2005年の人口(人)	2035年の人口(人)	2035年/2005年の比率(%)
宮古市	63,588	39,575	62.2
山田町	20,142	12,447	61.8
大槌町	16,516	9,850	59.6
釜石市	42,987	22,997	53.5
大船渡市	43,331	28,657	66.1
陸前高田市	24,709	16,613	67.2

注: 国立社会保障・人口問題研究所による市区町村別将来推計人口(2008年12月1日現在)のデータに基づく。

<http://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson08/kekka1/kekka1.html>

における岩手県のページを参照のこと。宮古市は宮古市と川井村のデータを合算している

で、東日本大地震が発生した。地震による津波によって、太平洋に接する釜石地区、平田地区、鵜住居地区、唐丹地区に特に被害が発生した。これらの地区の特性をまとめると、釜石地区は1955年の合併前の旧釜石市にあたり、市役所庁舎、商店街などが存在する市の中心部にあたる。鵜住居地区、平田地区は、住宅地であり、また漁業集落を含む。唐丹地区は漁業を中心とする地区である。

本稿執筆時点で、市の死者は885人、行方不明者は176人と発表されている。合計すると1,061

人となり、これは2010年の国勢調査による人口(39,578人、速報値)を分母とした場合、2.7%に該当する。岩手県内では、県最南端の陸前高田市や、釜石市の北隣にある大槌町の被災程度が大きい(図表-3)。とはいえ釜石市でも1,000人近い人命が失われており、やはり大きな被害を受けた。

釜石市は上述のように震災前から人口減少の程度が激しい。また、震災前に実施された将来人口推計をみると、今後の人口減少率も高いと見込まれている(図表-4)。これらを考慮すると、震災

図表-5 釜石市内の地区別被害状況

	死亡者・ 行方不明者数	人口	割合	被災 住家数	住家数	割合
釜石地区	229	6,971	3.3%	1,512	3,291	45.9%
中妻地区	26	4,856	0.5%	166	1,888	8.8%
小佐野地区	27	8,308	0.3%	186	3,386	5.5%
甲子地区	14	6,014	0.2%	136	2,255	6.0%
鵜住居地区	583	6,630	8.8%	1,751	2,517	69.6%
栗橋地区	7	1,263	0.6%	2	638	0.3%
平田地区	24	3,848	0.6%	405	1,251	32.4%
唐丹地区	21	2,106	1.0%	390	956	40.8%

注: 死亡者・行方不明者、人口、被災住家数、住家数は釜石市「釜石市復興まちづくり基本計画(案) スクラムかまいたし復興プラン」のデータ。
被災住家数は全壊、半壊、一部損壊の合計

が市の人口に与える影響は他の自治体よりも大きい可能性があり、今後の動向に注意が必要である。震災後の9月の人口は37,973人と発表されている³⁾。震災直前の2月末の住民基本台帳人口が39,996人であるから⁴⁾、約2,000人の減少となっている。

市内を地区別にみると、被災程度が高いのは鵜住居地区である。死亡・行方不明合計で583人と数が多く、人口に占める割合も8.8%と最も高い。住居に関しても、被災住家数1,751で全住家数の69.6%が被災している。次いで大きな被害を受けているのが釜石地区となる。死亡・行方不明者が229人(3.3%)であり、被災住家は1,512(45.9%)である。これらの被害は、釜石地区の中でも特に「東部地区」⁵⁾と呼ばれる箇所に集中している。平田地区、唐丹地区も沿岸部に存在することから、失われた人命は上記2地区に比べると少ないものの、住居の被害割合は高い(図表-5)。

産業に関しては事業所の被害をみると、雇用保険適用事業所731のうち、56%にあたる413事業所が被災したと報告されている。また、市内の2,396の事業所のうち、浸水範囲概況に係る事業所数は57.7%にあたる1,382と報告されている⁶⁾。雇用保険適用事務所の被災割合と近似した数値となる。浸水範囲であっても被害が軽微、もしくは被害を受けなかった事業所が存在する可能性はあるが、雇用保険適用外の事業所を含め、浸水範囲内の事業所のほとんどが被害を受けたと見込まれる。

3. 復興計画の策定過程

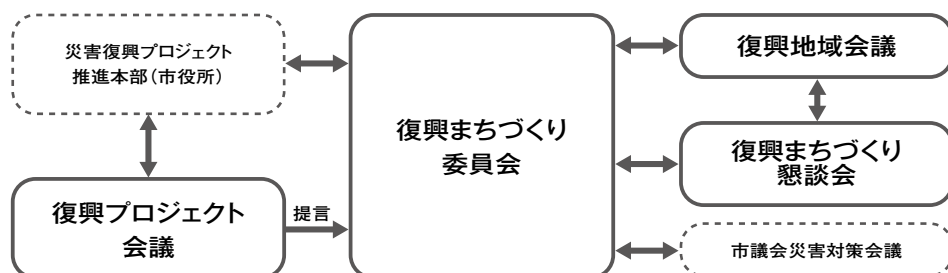
(1) 関連する組織等の種類と位置づけ

上述のように釜石市においても大きな被害が発生していることから、復興計画の策定が進められることとなり、住民が参加しうる組織・会議等も複数のものが立ち上げられた。市が5月に公表した組織図をもとに概観する(図表-6)。

図の中央にある「復興まちづくり委員会」(以下「復興委員会」と記述する)は、復興計画を調査審議し、市長に報告するための組織である。都市のハード的側面のみならず、産業政策や教育政策などソフト的側面も含めた復興計画の全般が審議されている。委員数は50名以内と規定されており、実際には45名が任命されている。市内各種団体の関係者、学識経験者などのほか、市の総合振興審議会委員が委嘱されている。復興委員の中に一般公募市民3名も存在しているものの、これも総合振興審議会の一般公募市民である。復興委員会の形成時に新たに一般公募がなされたということはない。図中で各種組織の中心にあり、また審議の結果を市長へ報告する機関と位置づけられてもいる。すなわち復興委員会が計画策定の中核的機関である。

図中左下にある「復興プロジェクト会議」(以下「プロジェクト会議」と記述する)は、復興計画のうち、とくに都市のハード的側面を議論する

図表-6 復興計画策定にかかる検討組織図



注: 釜石市「釜石市復興まちづくり基本計画策定にかかる検討組織図」(5月26日開催の第1回復興まちづくり委員会提出資料:
<http://www.city.kamaishi.iwate.jp/index.cfm/10,17683,c.html/17683/20110830-133646.pdf>)をもとに作成した

委員会である。学識経験者3名が加わっているほか、世界的に著名な建築家である伊東豊雄氏が顧問を務めている。ここに市民委員13名(うち男性10名、女性3名)が加わっているものの、一般公募によって選出されているわけではない。実質的な立ち上がりは5月初旬で最も早かった。

図中右中段の「復興まちづくり懇談会」(以下「懇談会」と記述する)も、住民参加機会の一つとなっている。ただし上記の2つが委員会として組織されているのに対し、懇談会は組織化されているわけではなく、行政の住民に対するいわば「説明会」的な場となっている。津波被害を受けた地域の町内会(場合によっては複数が合同)を対象に、一回あたり1時間30分～2時間程度の会議が開かれている。5月に1巡目として13回の会が、6月に2巡目として17回の会が開催された。9月からは3巡目が開始されている。これは、回数等を特に定めておらず、町内会等からの要望等に応じて開催される。11月末までに31回開催されており、12月にも2回予定されている(11月30日時点)。

図中右上にある「復興地域会議」は、震災前から存在していた「地域会議」に「復興」が付加されたものであり、実質的には同じものと考えてよい。(震災前からの)「地域会議」とは上述した市内8地区に設置されているもので、各地区の町内会長等を構成メンバーとして地区内の課題の市への伝達、課題解決、などのための会議である。2008年から設置が開始され、2010年4月に8カ所目が中妻地区に設置された⁷⁾。8月に1つの地域会

議が「復興まちづくり懇談会」を主催している(図表-7では省略)。

(2) 策定過程の経過

復興計画の策定過程に向けた動きは、市役所内部では3月末に開始されていた。住民が参加して議論する場が設けられたのは、5月4日の「まずやっぺしかまいしワークショップ」が最初である(図表-7)。これは実質的にはプロジェクト会議による初めてのワークショップであったと判断できる。すなわちプロジェクト会議の学識経験者3名のうち2名、ならびに建築家の伊東氏が参加しており、また市の声かけにより(＝一般公募ではない)議論のテーブルに参加した住民7名(うち1名は欠席、1名は代理出席)は、その後全員がプロジェクト会議の市民委員となっている。また、このワークショップは特に広報が行われた形跡は確認できない⁸⁾。だが市役所職員なども加えると30名を超える住民が来場している⁹⁾。

これに続いて、5月12～18日に懇談会の1巡目が開催された。参加者数は13回合計で1,121名である。さらに5月26日に復興委員会の1回目が開催された。復興委員会は計画策定の中心に位置づけられながら、始動は他の組織・会議よりも遅かった。

6月中旬から7月初旬にかけて、比較的多くの会が開催された。11～13日に、プロジェクト会議の主催により、東部地区と鶴住居地区を対象とした「復興まちづくり集中ワークショップ」が開

図表-7 釜石市における復興計画の策定過程(10月まで)

	市	復興委員会	プロジェクト会議	懇談会
4月	11日:市長メッセージ 「挽まず屈せず」発表			
5月		26日:第1回委員会	04日:まづやっべしかまいし ワークショップ	12～18日:1巡目
6月		24日:第2回委員会	11～13日:復興まちづくり 集中ワークショップ 11日:第1回会議 13日:第2回会議	14～24日:2巡目
7月	11日:復興基本計画骨子 発表	08日:第3回委員会	13日:第3回会議	
8月	10日～9月6日:「私が考える 復興プラン作文」募集	12日:第4回委員会	06～07日:まちづくり懇談会 07日:第4回会議 26日:第5回会議	
9月		9日／13日:部会	26日:第6回会議	10日～:3巡目(12月まで)
10月 ～ 12月	10月26日:復興基本計画中間 案発表	10月24日:第5回委員会 11月17日／18日:部会 12月2日:第6回委員会	11月18日:第7回会議	

注: 釜石市の復興計画策定関連のインターネットページから作成。<http://www.city.kamaishi.iwate.jp/index.cfm/10,17683,78,447.html>を参照

催された。2節でみたように東部地区と鶴住居地区は市内でも被害が大きかった地域である。ただしワークショップのチラシは全戸に配布され、釜石市民であれば参加可能とされていた。参加者数は3日間のべ人数で103名と発表されている。一日あたりにすると30名程度となり、住民の参加者数は多くはなかった。また、期間を合わせる形で、プロジェクト会議の1回目と2回目が開催されている。

直後の14～24日に、懇談会の2巡目が開催されている。先にもみたように開催回数は17回と1巡目よりも4回増えている。一方で参加者数は830名と減少した。続いて24日に復興委員会が開催され、基本計画の骨子案が提示された。7月8日に第3回の復興委員会が開催されたうえで、11日に骨子案が復興まちづくり基本計画「スクラムかまい

し復興プラン骨子」として発表された。

8月6～7日には、プロジェクト会議により「まちづくり懇談会」が開催されている。これは、東部地区と鶴住居地区を対象としたワークショップ形式の会議であり、6月のワークショップが名称を変更して開催されたものだった。参加者数は6日（鶴住居地区）が59名、7日（東部地区）が29名と発表されている。またこれに合わせてプロジェクト会議の第4回が7日に開催された。プロジェクト会議は26日にも第5回が開かれた。

だが、9月末に予定されていた復興基本計画案の提出は、10月26日までずれ込んだ。また、「案」ではなく「中間案」という一段前のものとして提示された(11月24日に「案」として発表)。この間、8月12日に第4回復興委員会が開催され、部会を設置することが決定され、9月および11月に開催

されている。また、先述したように懇談会の3巡目が9月から開始された。1巡目、2巡目では複数町内会の合同で開催されていた箇所も、3巡目は合同する町内会数を減らしたり、さらに単独の町内会で開催するなど、1回の会の対象を絞り込んでいる。また同一町内会でも複数回の会がもたれている場合もあり、全体として1巡目・2巡目よりも開催回数が増加している。復興委員会や懇談会の運営の充実化が図られたと言える。それが計画案提出の遅れの一因となったとすれば、遅れは否定的なこととばかりは言い切れない。

4. 考察

(1) 時期の問題——大震災後という状況

上記のような策定過程において、住民参加の観点から複数の問題点が含まれることを指摘することは容易である。たとえば、5月4日の「まずやっぺしかまいしワークショップ」において、広報が不十分であったことはその一つである。また同ワークショップでテーブルに参加した住民は一般公募されておらず、それにも拘わらずその後プロジェクト会議の市民委員として任用されたことも、手続き上問題があるということではできだろう。同様の指摘は、復興委員会についても当てはまる。

だが、大震災後という状況を考慮すれば、これらの問題をただ批判することは有意義ではない。5月4日の時点では広報誌や市内の新聞社の営業は復活していなかった。また市役所のウェブサーバは再開しておらず、ウェブ上に公開しうる情報も限定的たらざるを得なかった。こうした状況では、広報や一般公募を十分になしえないことの方が普通ではないか。今後の災害に備え、ウェブサーバの安全性を高める（たとえば設置場所の工夫）、災害時の一般公募・広報体制を事前に整備する、などの教訓を引き出すことは重要としても、上述のような瑕疵は時期を考慮すれば止むを得ないことであったと考える。

ところで、時期の問題は住民の参加についてもあらわれている。6月のプロジェクト会議によるワークショップは参加者数が多いとは言えなかつ

た。背景には、6月では住民がワークショップに参加しうる状況ではなかったということがある。筆者はこのワークショップに参加し、その一環で避難所の一つを訪問し、住民に復興計画についての意向を収集した（6月11日）。その際、一人の住民から「（仮設住宅にも入っていない段階であり、復興計画についてなど）まだ考えられない」との返答があった。また、1巡目の懇談会では、住民から出される意見は仮設住宅や瓦礫撤去に関することが多く、計画に関することは少なかった。また関連するものであっても、「行政が早く計画を出すべきだ」というものが多く、「住民の意思を計画に反映すべきだ」というものは少なかった。たとえば筆者が傍聴した懇談会のうちの一回では、18の質問中11が仮設住宅に関するものであった。計画に関しては3つで、そのどれもが「市が案の提出を急ぐべき」という趣旨のものだった¹⁰⁾。当時は仮設住宅への入居が開始されたばかりであり、避難所生活者が多かった時期である¹¹⁾。避難所、仮設住宅についての要望が多く出るのは当然であった。避難所は当然のこととして、仮設住宅であっても生活が過酷なものであることは言うまでもない。人間の生活にとって基本的な要素である住環境がままならない状況では、復興計画についての意見が少ないのも当然であろう。「行政が早く計画を」という声は、そうした状況の反映とみなすことができる。

これらを併せて検討すると、計画策定の開始時期を遅らせるべきだった、と指摘できるようにみえる。だが、この点も判断は容易ではない。既述したように住居を失った住民は早期の再建を求めているのであり、そのためには早期の計画策定が必要である。また事業所の被災も市内の過半数となっており、営業再開のためには早期の土地利用決定が必要である。判断が遅れれば、住居や事業のために釜石を離れる住民が増加することもありうる。人口減少の程度が他の自治体よりも激しい釜石において、行政が計画策定を急ぐことにはそれなりの妥当性がある¹²⁾。

すなわち行政は、住民参加のために時間をとることと、住民生活・産業の再建のために策定を急

がざるを得ないという、二律背反した状況に置かれていた。このような矛盾した状況にあっても、市が住民参加を図りながら計画策定を進めようとしたことについては注目してよい。1節でみたように、釜石市では震災前に住民活動やまちづくりが積極的だったわけではない。そうした地域で、かつ大震災後という非常時であっても、行政が住民参加を意識したことには意義があると考ええる。多少の瑕疵があったにしても、その経験を今後の市政運営においてどのように生かすかが重要であろう。そこで以下では、特に会議設計・コミュニケーションの形式に話題を限定し、項を改めて論じておきたい。

(2) 会議設計・コミュニケーションの形式の変化

震災後、復興委員会（第4回:8月12日）、および懇談会（5月14日に1回、5月15日に2回）を傍聴した。その際、会議の設計が両者で共通していることが目にとまった。両者とも、委員あるいは住民が質問を出し、それに対して行政が回答するという、一対一の質疑応答形式で会議が進行されていた。そのため、委員会あるいは懇談会として計画策定を試みる会議とはなっていなかった。

復興委員会の場合は、委員が45名であることから、全員が一堂に会する場で計画を策定することが困難なことは想像に難くない。9月になって部会が開始されたのは、復興委員会の委員自身が計画策定により深く関与しうる場とすることを目的とした変更であったと推測できる。

懇談会については、1巡目の5月の段階では、質疑応答形式は適切な手法であったと考える。繰り返しとなるが、当時は仮設住宅への入居すら開始されたばかりの時期で、住民には多くの不満や疲労があった。こうした時期には住民一人ひとりの不満の解消なども必要であり、一対一の質疑応答形式が適している。2巡目の6月も、状況は大きく改善していたわけではなく、1巡目同様に質疑応答形式が採用されたことは妥当であろう。ただしこの形式が続くと、懇談会が、住民自身が案を形成するのではなく、行政案の承認の場にしかならない恐れがあり、会の意味が減じる。10月18日お

よび11月29日の市職員への短時間のヒアリングでは、9月の3巡目からは、車座になって議論を進める方式が取り入れられたとのことである。行政が懇談会についても住民による案の形成の場へと転換を図っていると考えられる（ただし出席した住民1名への10月19日のヒアリングでは、2巡目までと同じ形式であったとのことであり、今後の精査が必要である）。

ところで、すでに見たように6月からプロジェクト会議によるワークショップも実施されていた。行政側は比較的早い時期にコミュニケーション形式の変更を企図していたとも言える。だが、このワークショップにも問題がないわけではなかった。すなわち参加者数は一日あたり30名程度に留まっていた。一因として、先に見たように時期的な問題があったと考えられるが、8月もそれほど参加者数が増加していない点を併せると、時期以外の要因が影響していた可能性もある。その一つとして、「東部地区」「鶴住居地区」という対象範囲の設定の問題をあげておきたい。震災前で東部地区が広い範囲を占める釜石地区は約7,000人、鶴住居地区は約6,600人の居住者がいた。この範囲全体が対象となるのであるから、未知の人間と同席する可能性が高い。未知の人間と共同で計画を作成することは、被災地でなくとも参加障壁の高い作業である。釜石市の住民はそうした経験が多かったとは言えず、参加障壁がより高いものであった可能性がある。「ワークショップ」という言葉にも、あまり馴染みがないということもある¹³⁾。8月のプロジェクト会議によるワークショップが「懇談会」という呼称になったのは、そうした事情を勘案したと市の職員は述べていた（8月7日のヒアリング）。また、両地区とも商業地、住宅地、漁村などを含む多様性のある地区であった。多様な地区だと、その全体を検討してまとめることは容易ではない。たとえば鶴住居地区では、小中学校や鉄道駅の場所の移転など、最終的には地区全体の議論を経て決定すべき事項が存在している。とはいえ、まずは同質性の高い町内会程度の範囲で検討する方が、考慮すべき条件の数が減り、決定が容易であろう。まとめれば、「東部地区」「鶴住居

地区」といった広い範囲ではなく、懇談会と同等程度の範囲、つまり町内会単位など同質性の高い範囲に対象を設定した方が、より多くの住民が参加したかもしれない。3巡目の懇談会での開催対象の分割は、こうした考えに則っている可能性がある。

このように、会議の運営方法やコミュニケーションの形式の設計は、住民意思の取り込みなどに影響を及ぼす。おそらく釜石市行政はその点を把握し、復興委員会や懇談会の方法を変更したと考えることができる。住民活動が特に活発とは言えない釜石市のような地域においては、このように行政が工夫して住民「に」参加する姿勢を示すことは重要であろう。こうした経験は、今後の市政運営にとって資産となりうるのではない。

5. 今後の課題

本稿執筆時点までの釜石市における復興計画の策定過程を、特に住民参加に焦点を当てながらまとめてきた。問題点がないとは言えないものの、行政は住民参加を図りながら策定を進めている。ここまでの経験は、今後の市の運営にとって資産となりうるものが含まれている。筆者の観察では、会議設計・コミュニケーションの形式に関する経験は、重要なものの一つとなりうる。

ところで、4節(1)項において未解決の問題が残されていた。復興計画の策定期間として適切な時期はいつかということを考察していない。住民参加の意義をより高めるには開始時期が遅い方が良かったかもしれず、一方で生活・産業の再建という観点からは早期に開始する必要がある。矛盾する要請に対して、どのような方針がありえたであろうか。この点について本稿で答えを出すことは困難である。関連する議論として、復興概念の再検討に関するものを簡単にみておきたい。たとえば山中は、これまでの災害復興がインフラ中心に偏っており、住宅など災害後の生活再建のための手当てが十分でないことを指摘し、「被災者の再建、そして人々の再起の集合としての被災地

の再生こそが復興」(山中 2010: 49)として、復興概念の再検討の必要性を指摘している。同様の議論は他にもみられる(たとえば大矢根(2007)、平山(2011)などを参照)。インフラ整備よりも被災者の生活再建を重視すべきとの指摘は重要で、筆者も賛同する。ただし今回の震災では、被害の大きさ故に、防潮堤や道路の嵩上げなど、インフラ整備が大規模になされないと、元の地での居住や営業すなわち生活再建が困難と考える住民も一定程度存在している。この点が、策定期間についての考察をより困難なものとする。大規模なインフラ整備は影響範囲・度合いが大きいことから、住民参加、その実質化は必須である。そのためには多くの市民が参加しうる時期まで待つべきであるだろう。逆に、計画策定・生活再建を優先するのであればインフラ整備を限定する必要がある。今回の震災で、そうした方針が可能なのか(だったのか)、今後の検証が必要である。また釜石では11月下旬に復興まちづくり基本計画の案が提出された。インフラ整備に関しても触れられているものの、今後の都市計画でより具体化されると考えられる。ここでも住民参加が図られるのか、引き続き注視したい。

他にも本稿で論じきれなかったことは多い。本稿では行政の動向に焦点を当てており、住民側の動向、意向を論じていない。また市内の非被災地住民を計画策定にどのように位置づけるかについても議論が必要と考えている。これらの点についても別稿を期したい。

注

- 1) NPO数は住民活動の程度を見る指標として完全なものではない。たとえば不活発なNPOが多数存在するよりも、少数のNPOが活発に活動している方が、住民活動が盛んとも言う。なお大堀(2009)では町内会活動等も含めて釜石市の住民活動を検討している。
- 2) もちろん全く経験がないわけではなく、たとえば1998～99年には都市計画の北沢猛氏や、震災後の復興プロジェクト会議(後述)議長の高橋新氏などが参加して、まちづくりのワークショップが実施されている。他の例として、2010年10月から11月にかけても、総合計画策定の一環として「総合計画まちづくり座談会」が8回にわたり開催されている(広報かまいし平成22年10月15日号3頁)。だが、これらの活動が、たとえば神戸市長田区真野町の活動のように広く注目を集めるような事

例となっているわけではない。

- 3) 釜石市ホームページ <http://www.city.kamaishi.iwate.jp> に掲載。9月末のデータ。
- 4) 釜石市「被災状況及び取組み状況について」(5月26日開催の第1回復興まちづくり委員会提出資料：<http://www.city.kamaishi.iwate.jp/index.cfm/10.17683.c.html/17683/20110830-120021.pdf>) のデータ。
- 5) 釜石地区のうち中央東部。市役所本庁舎、中心商店街はこの「東部地区」に含まれる。
- 6) 釜石市「釜石市復興まちづくり基本計画(案) スクラムかまいし復興プラン」による。
- 7) 地域会議の設置に至るまでのプロセスの詳細は大堀(2009)を参照。
- 8) 当日を含めた5月1～5日まで、ワークショップが開催された市内の青葉ビル周辺で市内NPO等の共催により、音楽演奏や物資配給などが行われる「まずやっぺしかまいし」イベントが実施されている。その広報のためのチラシには、ワークショップの記載はない。またこの時点では市の広報誌も再開されておらず、インターネットのウェブページにもワークショップに関する情報は掲載されなかった。
- 9) 筆者が撮影した写真を用いて確認した。
- 10) 一人の質問者が仮設住宅と計画の両方を質問している場合もある。市は懇談会の意見をまとめたものを発表しているが、ここでは筆者のフィールドノートのデータを用いた。市がまとめたものとしては<http://www.city.kamaishi.iwate.jp/index.cfm/10.17683.c.html/17683/20110830-133554.pdf>などを参照。
- 11) 6月4日時点で、仮設住宅全3,126戸(当時の予定)中360戸しか完成していなかった(釜石市「災害対策本部情報Vol.8 平成23年6月8日」による)。
- 12) ただし筆者は、人口減を否定的に捉えないまちづくりを探りたいと考えている。

- 13) 繰り返しとなるが全く経験がないわけではない。注2を参照。また2007年度に本格的に設置された生活応援センターについて、2006年度にワークショップが市内各所で実施された。

文献

- 大堀研, 2009, 「誰が釜石市を「つくる」のか」東大社研・玄田有史・中村尚史編『希望学3 希望をつなぐ』東京大学出版会, 89-118.
- 大矢根淳, 2007, 「被災地におけるコミュニティの復興とは」浦野正樹・大矢根淳・吉川忠寛編『復興コミュニティ論入門』弘文堂, 18-23.
- 玄田有史・大堀研, 2011, 「すみやかな復興のためにこそ、ていねいな対話が不可欠」伊藤滋・奥野正寛・大西隆・花崎正晴編『東日本大震災復興への提言』東京大学出版会, 54-62.
- 塩崎賢明, 2009, 『住宅復興とコミュニティ』日本経済評論社.
- 平山洋介, 2011, 「危機は機会なのか?」『世界』820: 67-75.
- 山中茂樹, 2010, 『災害からの暮らし再生』岩波書店.

おおほり・けん 東京大学社会科学研究所 助教。
主な論文に「グリーン・ツーリズムが育てるもの」(東大社研・玄田有史・中村尚史編『希望学2 希望の再生』東京大学出版会)。地域社会学、環境社会学専攻。