

< 4 >

女性だけのワークショップも組み込み住民の合意形成（宮城県石巻市） ～石巻市北上地区復興応援隊～

1 調査対象と取組の概要

ヒアリング先	宮城県石巻市 石巻市北上地区復興応援隊（受託団体：NPO 法人 PARCIC）
取組のポイント	<ul style="list-style-type: none">▶ 震災によって壊滅的な被害を受けた石巻市北上町の沿岸集落について、集団高台移転の話が持ち上がり、住民の合意形成に取り組む。▶ 石巻市北上総合支所のほか、大学教授、NPO、日本建築家協会なども関わり、平成 23 年 10 月から、住民参加型のワークショップ形式で意見交換を実施した。地域の慣習として、集落の話し合いは家長中心で行われることが多いが、支所の職員が、早い段階から女性が意見交換に参画することが必要と考えていたことから、女性だけのワークショップも開催した。▶ 女性だけで話し合う機会を持つことで、日頃は家長に会合への参加を委ねて直接意見を出すことが少なかった女性から、率直な意見を引き出すことができ、各家庭や地域の実情をふまえた合理的でよいアイデアも出された。また、女性ならではの「生活者」の目線から、高台移転に際しての課題や、考慮すべき点などについても指摘された。
ヒアリング日時	平成 25 年 1 月 22 日

2 活動・事業のきっかけと準備

住民の合意形成に利害関係のない第三者が入る必要性から

- ✓ 石巻市北上町十三浜地区は沿岸部に位置し、養殖わかめ、養殖コンブ、養殖ホタテなどの漁業が盛んな地域である。東日本大震災前は 576 世帯が暮らしており、地域に暮らす人は親戚同士やほとんどが顔見知りであった。
- ✓ 東日本大震災では、477 戸が全壊、127 戸が一部損壊、死者 138 名、行方不明者 83 名と甚大な被害を受けた。震災後、二度と同じような思いはしたくないと、安全な高台への集団移転を石巻市に要望することとなり、住民の合意形成に向けた話し合いが始められることになった。
- ✓ この住民の合意形成を支援したのが、特定非営利活動法人 PARCIC（パルシック）、北海道大学宮内教授、日本建築家協会東北支部などである。PARCIC は、東京に拠点を持

ち、主に海外支援を行う支援団体であり、スマトラ沖地震では現地の支援にも関わった。東日本大震災後は国内支援も行うことになり、東北沿岸部の漁業支援をしようと沿岸部を回るうち、きめ細かな支援が届いていない北上町の支援を行うようになった。また、北海道大学の宮内教授は震災前から環境社会学の観点から北上町をフィールドワークし、この地域に精通しており、早期から何らかの支援を試みようとしていた。

- ✓ 平成 23 年 8 月末に、北上町の防災集団高台移転に向けて石巻市北上総合支所が住民に対する事前説明会を開催し、その場に PARCIC の職員も参加した。これをきっかけに、住民の合意形成を円滑に図っていくためには利害関係のない第三者が関与することが必要という観点から総合支所から要請があり、宮内教授と PARCIC が合意形成のためのワークショップの運営等の支援に関わることとなった。
- ✓ 第三者の関与が必要となった背景として、北上町においては、総合支所の職員が地元住民であることが多く、身内や近所として本音で話しやすいものの、逆に利害関係から独立することが難しいということもあった。

平成 23 年 10 月末から住民参加によるワークショップを開催

- ✓ 宮内教授によると、造成費が公的に全て賄われる防災集団高台移転に向けた住民の合意形成には、①住んでいた場所が「災害危険区域」に指定されることへの合意、②誰が集団移転に参加するか、またどこに移転するか決定、③移転先のデザインについての合意の、大きく 3 段階が必要とされる。
- ✓ まず第 1 の段階では、災害前に居住していた集落については「災害危険区域」として指定し、その後は居住目的では使用しないことを約束する必要がある。それに向けて、住民の合意形成のためのワークショップから始めることとなった。
- ✓ 平成 23 年 10 月末よりワークショップを開始し、運営については、宮内教授及びその学生たちと PARCIC の職員が、ファシリテーターや議論の記録、とりまとめ等をボランティアで支援した。また、日本建築家協会東北支部が、集落の将来像について出された希望を、実際の造成の設計に反映して図面に落とし込むなどの作業を、ボランティアでサポートした。支援者らの旅費等、活動に必要な費用については、当初はアメリカの NGO からの寄付金を活用した。

ワークショップで作成した高台移転の図面案



3 活動・事業の内容

早い段階で女性だけのワークショップを開催することに

- ✓ この地域では、地域の決め事については各家庭の家長が集まって決めることが慣習となっており、例えば、「契約講」という集落ごとの決まりごとを決め、共有財産等を管理する組織の参加主体は家長である。そのため、集団高台移転に向けた住民の合意形成のために始めたワークショップも、通常であれば家長中心の話し合いにとどまる可能性が高かった。
- ✓ しかし、石巻市北上総合支所は早い段階から話し合いの場に女性を入れることの重要性を認識し、同年11月2日に女性だけのワークショップを開催し、模造紙と付箋を使ったグループワーク等も取り入れた話し合いの場が持たれた。
- ✓ この背景には、石巻市北上総合支所の職員が、高台移転への取組を進めるに当たって新潟県長岡市山古志村へ視察に行った際、その地域の復興に向けたまちづくりに女性が参画することの重要性について話を聞き、必要性を学んで帰ってきたことが大きい。同職員は、山古志村において、家長だけの集まりではけん制し合って話し合いが進みにくかったが、女性が参加することで率直な話し合いに移行し、住民同士の合意形成がスムーズに進んだという話を聞いた。

女性だけのワークショップの様子



「生活者」目線で率直な意見が飛び交った女性のワークショップ

- ✓ これまで集落の決め事に関する話し合いの場には、家長を立てて出てくることに控えてあった女性たちが出てきて、話し合いをしたところ、非常に活発な意見が飛び交い、大変盛り上がった。参加者の年代は60歳代が多く、日頃から浜の仕事や地域での様々な活動、近所づきあいなどを通じて旧知の間柄にあった人も多かった。
- ✓ 話し合いの中では、集団高台移転への参加について、北上町に住み続けたいという思いから「参加したい」という意向や、『海の側でまた暮らすのは怖い』『再建するなら便利の良いところに住みたい』と若い世代が言っていて、残るのか別々に暮らすのかみんなて暮らすのかまだ決めかねるといった悩みがある」といった意見が出た。「参加したい」という女性の間では、どのようなコミュニティにしたいか、どのように地域のつながりを維持していくかなどについても話し合われた。
- ✓ 女性だけの会合であったことで、男性であれば家長という立場を意識して見栄を張ってしまうような場面もあるところ、高台移転についての不安もお金のことなども含めて率直な思いが語られた。また、「生活者」としての視点や、家族や地域のことをよく知っていることから、「高台に移転した場合、おばあさんが何かあった時に浜からすぐ上ってこられる勾配の道があるか」など、きめ細かな課題も指摘された。

合意形成に向けた活動の進捗と女性達の役割

- ✓ 合意形成のステージ別にみると、平成23年11～12月に「①住んでいた場所が『災害危険区域』に指定されることへの合意」について、平成24年1～2月に「②誰が集団移転に参加するか、またどこに移転するか」の決定についておおむねの合意が図られた。同年3月から、NPO法人PARCICが国土交通省の「地域づくり支援事業」の資金を活用して、地域の女性たちのグループ「We are one 北上」のメンバーを支援者に迎え、北上総合支所での個別のヒアリング・相談を実施してきた。
- ✓ この活動を前身として、北上町の復興に関する住民の活動を支援する役割を担うものとして、「We are one 北上」のリーダーや、PARCIC職員が加わる形で「石巻市北上地区

復興応援隊」が平成24年12月から組織され、現在は4名が活動している。

- ✓ 平成24年12月現在は、「③移転先のデザインについての合意」を図る段階にある。この段階では、市としての決定も絡んでくるため、その判断を待っているところである。
- ✓ 今後、移転先のデザインを具体的に考える段階で、家の向き、公園や見晴台の必要性やその設置場所、誰が隣り合わせで住むか、生活上どのような道路が必要か、どのようにコミュニティづくりを進めるかなど、より「生活者」の目線が必要となるため、女性の役割は大きく、積極的な参画が望ましいと考えている。

「北上町まちづくり委員会」の活動

- ✓ 平成24年6月末から、より広くまちづくりの方向性や復興の課題について話し合い、石巻市長に答申するため、「北上まちづくり委員会」における検討が始まり、これを宮内教授、日本建築家協会東北支部、PARCIC、「石巻市北上地区復興応援隊」も支援している。
- ✓ 「北上地域まちづくり委員会」は、18名の委員のうち8名が女性で、漁協やJA、子育てサークル、商工会女性監事、食生活改善推進委員などから女性の委員が任命されている。
- ✓ 委員会は震災前から設置されていたものだが、復興を機により重要な課題を取り扱うことになり、委員だけでは決めかねる部分も大きいとして、一般の住民も参加する分科会を組織して意見を吸い上げながら検討を進めている。北上地区の支所や消防署など公共的な機関が集まる中心地の移転についてどのように考えていくか、また仕事づくりをどのように考えるかなどのテーマで分科会が持たれている。

4 活動・事業の成果と課題

日頃、表に出てこない女性の意見を引き出し、合意形成もスムーズに

- ✓ この地域では、女性は日頃、家長を立てて物事を決める場面には出てこないが、女性だけのワークショップを開いて意見を引き出すことによって、各家庭や地域の実情をふまえた合理的で良いアイデアが出て、合意形成もスムーズに進んだ。
- ✓ また、復興に向けたまちづくりの活動の中で、女性の参画を進めることによって、頑張っている女性たちの動きが見えてきた。それによって、どのような女性たちの動きを応援すればよいか、どのようにまちづくりに関わってもらうことが望ましいかがわかってきて、外部からの支援も行いやすくなってきた。具体的には、先述した「We are one 北上」のメンバーに住民のヒアリングや、高台移転ワークショップの受付などをお願いしたり、彼女たちの活動がはじまってからも、復興応援隊に「We are one 北上」のリーダーを迎え、一緒に子供の支援や祭り支援などの地域活動を支えている。この活動が厚くなるほどに、地域の女性たちの日々が見えてくるようになり、次の支援の手立ての検討に役立っている。

女性の中でも出てきづらい人へのアプローチが課題

- ✓ 女性が意見を出しやすい場を用意したとしても、性格的なことや、仕事や家庭の事情などから、中々そのような場に出てきづらい人がいる。また、自分に関係することとして、復興に向けたまちづくりを捉えられていない人もいる。
- ✓ しかし、このような人々の中には現状に対して批判的な意見や、多数派ではないが重要な意見を持っている方もいるので、まちづくりの観点からは、そのような人々の潜在的な意見をいかに引き出すか、また意思決定の場面にいかに参加してもらえるかが課題である。