

震災復興に向けての メガ・コミュニティ・アプローチ

三井 健次

まちづくりの主役は誰か

東日本大震災で甚大な被害を受けた被災地の生活と経済活動をどのように立て直していくべきか、活発な議論が始まっている。しかし、議論の中心はややもすれば土地利用のあり方、あるいは復興に向けた財源確保のあり方が中心となっているきらいがある。だが、まちづくりという長期かつ多様な主体の関与が必要となる営みを、粘り強く成功に導いていくためには、いわゆる『産官民』の知恵と力を、復興の現場でどのように結集するか、という視点が欠かせない。そこで本稿では、被災地復興に向けて「メガ・コミュニティ・アプローチ」を提唱したい。

東日本大震災被災地の復興は、いわば平時の都市計画の前提条件である「インフラ改善・整備による都市構造の漸進的変革と、民間による無秩序な土地利用をコントロールする」という状況にはなく、「新しいインフラ整備と新しい土地利用、経済活動を同時かつ迅速に立ち上げる」という異なる条件を持ち、極めて難易度の高いまちづくりである。

このような状況においては、これまでの都市計画行政、インフラ整備のあり方である市町村等行政単位を基本とし、かつ民間の開発と行政による規制、インフラ種別ごとの計画立案と事業化という、いわば『分散処理型』のまちづくりの仕組みは機能しない。『分散処理型』のまちづくりでは、市町村単位を超えた広域での計画づくりが難しいうえ、各種インフラ整備の整合性確保が容易でない。また民間企業と行政、

市民の調整は出来ても、まちづくりの現場で『産官民』の知恵と力を結集する(=協働)を促進していくことは難しい。

産官民が協働する仕組み

復興に向けては、民(産業機能、金融機能、インフラ機能、不動産開発機能)、官(都市計画機能、公共サービス・インフラ機能、金融機能)、市民(住民、NPO)という多様なセクターがまちづくりの現場で協働し、ハード・ソフトを含めた統合的なまちづくりを展開する仕組みが必要である。これをメガ・コミュニティ・アプローチと呼んでいる。このアプローチが必要となる理由として、以下の点が挙げられる。

第一に、民間企業や事業提案を計画時点から盛り込むことにより、民間企業の持っている創意工夫、技術、経営ノウハウを活用したまちづくりが可能となる。

第二に、計画段階から市民、民間企業を巻き込むことにより、生活・経済活動・各種インフラを同時統合的に計画・整備することによる効率性と機能性の高いまちづくりが可能となる。

第三に、計画段階から将来のまちづくりの主体となる市民、産業界、行政他多様なセクターの意見を取り込むことによって、各主体間のバランスの取れた街づくりが可能となる。

第四に、民間企業を巻き込むことにより、民間資金の復興活動への取り込みが可能となる。これに向けてはPFI法の改正などが欠かせない。

米国における「ハリケーン・カトリーナからの復興に向けたメガ・コミュニティ・アプローチ」は、このアプローチを具現化したケースである。ハリケーン・カトリーナは2005年、アメリカ南部に甚大な被害をもたらした自然災害である。以下に紹介する復興への取り組みは、新しい住宅整備に向けてのワンストップ・ショップの仕組みが中心であり、東日本大震災からの復興活動に比較して活動範囲そのものは狭いともいえる。しかし、住民に対してカウンセリング、行政折衝、建築設計、施工、資金調達支援を一つの場所で包括的に提供するという活動の仕組みは、非常に参考になるものだ。

今後、復興活動がより地域に根ざした活動に移行していくなかで、上記のような産官民協働の仕組みづくり(メガ・コミュニティ・アプローチ)を行うことが、単なる復旧ではなく、より強い東北地域に再興していくために必須であると思われる。

ハリケーン・カトリーナからの復興事例

ミシシッピ州で、三方を海に囲まれた場所にある3.2キロメートル四方のピロクシー市は、昔から漁業が盛んな土地であった。ハリケーン以前は、比較的所得層中心の地域で(住民の40%は年収1万5,000ドル未満)、住民8,500人の多くはアフリカ系アメリカ人とベトナム人だった。

2005年、メキシコ湾岸に上陸したハリケーン・カトリーナは、ピロクシーに壊滅的な被害をもたらした。多くの地域では再開発が迅速に進んでいった。被災前に比べて、カジノやマンションの数が増えたほどであった。これに対して、復興に大きな後れを取ったのが東ピロクシー地区だ。その原因は、低所得者向け住宅を建設する市の取り組みが遅れたことにある。問題は、住宅の数だけではなく、カトリーナの破壊によって失われた地域の連帯感、被災した住民の尊厳を取り戻すことが必要だった。

東ピロクシーの再建は、政府、企業、あるいは市民が単独で取り組むにはあまりにも複雑だった。困難な問題を解決するために、政府、企業、市民のそれぞれのセクターから関連する組織が集まり、新しいタ



ピロクシーにあるホープ・コミュニティセンター。設計者とケースマネージャーが依頼者と設計・資金面の詳細を詰めている

イプのアプローチが実行された。それがメガ・コミュニティ・アプローチである。

多種多様な組織を束ねる

「ワンストップ・ショップ」。ピロクシーにあるホープ・コミュニティセンターがこう呼ばれるのには理由がある。同センターは単独で活動する慈善団体とは異なる。慈善団体、企業、地域・州・連邦政府といったさまざまな組織の中心となる存在だ。

同センターでは以前から、資金調達や各種情報、雇用の提供といったかたちで支援の手を差し伸べてはいたが、どのような場合にどのようにして関与すればよいか、必ずしもよく理解していなかった。だが、メガ・コミュニティ・アプローチを導入したことで、センターの機能は大きく変化した。

東ピロクシーの住民が住宅再建のためにホープ・コミュニティセンターを訪ねると、そこにはコンサルタントやケースワーカー、建築士、請負業者、ファイナンシャル・アドバイザー、建設作業員が勢ぞろいしていることがわかる。彼らは、共通の目標に向かって共同で作業することを体系的に学んだ人々だ。

ホープ・コミュニティセンターはさまざまな機能や権限、専門性を有する多種多様な組織を束ねている。たとえば、センターに拠点を置いて活動するNPOや地方政府の担当者、地元企業の連絡拠点などだ。センターに詰める職員が住宅再建用の助成金を申請し、住民の要望に沿って新しい家を設計し、その建設のためにさまざまなボランティア組織との調整を図る。ホープ・コミュニティセンターはピロクシー市役所と連携しているため、建築規制の適用を除外したり、連邦緊急事態管理庁(FEMA)関連の複雑なハードルをクリアしたりすることを手助けできる。たとえば、新しい家を建設するにあたって、洪水被害を防ぐために地面からどれだけ高くする必要があるかを定めた基準洪水標高の新規定について、住民が理解できるように支援している。センターが雇用した地元請負業者は、作業を通じて暴風雨に強い住宅建設の技能を高めることができた。また、ホーム・デポやロウズなどの小売会社と提携し、クーポンと引き換えに資材を提供するプログラムを実践している。場合によっては、センターがコーラーなどの企業に資材や備品の寄付を依頼することもある。



AFHとGCCDSは様々な建築技術を用い、構造の安定性と入居者の使い勝手のよさを確保する



多くの個人ボランティアや団体が、1日の「突貫工事」で懸命に家の骨組みを組み立てている

こうしたメガ・コミュニティ・アプローチには「統合的リーダー」として公的部門、民間部門、市民社会における経験とネットワークを持つ人物が不可欠だ。ホープ・コミュニティセンターのエグゼクティブ・ディレクターを務めるビル・ストールワース氏は、まさにその人物である。ピロクシー市議会議員3期目にして副議長職にあるほか、都市再生に関わる公職経験もある。地元の起業家(コンピューター・サービス企業を成功させた、複数企業の創業者)でもあり、首都ワシントンに本部を置くJoint Center for Political and Economic Studiesの助成金申請担当者を務めたこともある。ストールワース氏はカトリナによる被災後、住民が既得権法や他の手段を使い、高額な再建費用を埋め合わせる方法を見つけるために尽力し、数多くのニュースに取り上げられている。

組織の境界を越える

ストールワース氏と同センターと協働するNPO ガルフ・コースト・コミュニティ・デザイン・スタジオ(GCCDS)のディレクター、デビッド・パークス氏がメガ・コミュニティ・アプローチを利用して、ある問題を解決した例を紹介しよう。

ある重い障害を負った女性が低地の区画に家を再建しなければならなくなったときのことである。新たな規制では、新築住宅は地面からかなり高い位置に建てる必要があるため、女性は家を建てても出入りできなくなるという問題が生じていた。ストールワース氏は何度も話し合いを試み、解決策を実行に移した。市に働きかけて彼女の土地を別の土地と交換し、パークス氏と全米から集まった建築家のチームが彼女が生活できる家を建築したのである。

パークス氏によれば、センターは常時約30軒の新築工事、60軒の補修工事を進めている。新築プロジェクトの多くは、GCCDSが扱っている。同センターと協働するNPOのひとつ、Architecture for Humanity (AFH)はモデルハウスを7軒建てている。ハリケーンに強く、予算内で建てることができ、既存コミュニティの建築様式に調和した建築手法開発に役立てるためだ。

ホープ・コミュニティセンターの本部は、被災後使われなくなった教会にあり、物理的にもメガ・コミュニティの中心としての役割を果たしている。

オフィス内部はGCCDSが設計を担当したが、スムーズな動線と使いやすさを念頭においている。住民が支援を求めて同センターを訪ねると、さまざまなチームのメンバーと相談しながら入り口から奥へと進んでいく仕組みだ。中央にはガラスで囲まれた打ち合わせ場所があり、各種の相談や打ち合わせに使われる。文字通り、中心の中の中心である。

ホープ・コミュニティセンターは、メガ・コミュニティ・アプローチを成功させる要素がそろった好例である。ここでは政府、企業、NPOという3部門のリーダーと職員が全面的に関わり、緊密に協力して作業を進めている。東ピロクシーはカトリーナの被害からの立ち直りが遅れ、周囲から取り残される恐れも十分にあったが、市のあらゆる立場の人々が地域再建の重要性に気づき、前進し続けた。

ストールワース氏やパークス氏をはじめ、人々が力を合わせ、周到に練られた取り組みによって組織の境界を超え、協力している。組織の枠を超えたチームがホープ・コミュニティセンターに集い、長期にわ

たって活動している。人々は復旧や再建にとどまらず、さまざまな方法でコミュニティを活性化しようとしている。

ホープ・コミュニティセンターは、メガ・コミュニティに学ぶべきものがあることを示している。ピロクシーのような都市が直面する問題は、今後さらに複雑化するかもしれない。しかし、メガ・コミュニティ・アプローチを通じて集団としての能力を高め、持続可能な解決策を得ることで、そうした問題に対応することが可能となるだろう。

参考文献

“Convenors of Capability” by Michael Delurey, David Sulek, and Lawrence Frascella, strategy+business, Issue 50 Spring 2008.

“Megacommunities: How Leaders of Government, Business and Non-Profits Can Tackle Today’s Global Challenges Together” by Mark Gerencser, Reginald Van Lee, Fernando Napolitano, and Christopher Kelly (Palgrave Macmillan, 2008).

