

# 住民ワークショップによる SWOT 分析と震災復興計画の策定の試み

巖網林・小林知記・大場章弘・

ウイリアム ガロウェイ・中田謙太郎・池下智之・村杉汐音

## Participatory SWOT Analysis for Post-Disaster Reconstruction Plan

Wanglin YAN, Tomoki Kobayashi, Akihiro Oba, William Galloway, Kentaro Nakada,

Tomoyuki Ikeshita, and Shione Murasugi

**Abstract:** Reconstruction from the Great East Japan Earthquake is completely a new challenge for Japan under shrinking and aging situation. Taking a village in the City of Kesennuma as study area, this paper practiced participatory workshops with residents based on Resilience Thinking and proposed reconstruction plan by the analysis of Strength/Weakness/Opportunity/Threat (SWOT) of the area. The workshops brought fresh air to the traditional community and triggered residents-led activities for creative reconstruction projects.

**Keywords:** 震災復興(post-disaster reconstruction), SWOT 分析(SWOT analysis), 回復力(resilience), 復興計画(reconstruction plan)

### 1. はじめに

東日本大震災は東北から関東にかけての広大な太平洋沿岸地域に甚大な被害をもたらした。復興は日本再建の最優先課題として進められているが、2年半経ったいま、思うように進んでいないことが多い。今回の大震災は複雑な社会経済情勢の中で起きた出来事であった。世界経済はリーマンショック以来、長期不況に落ち、いまだ立ち直っていない。それが元々縮小傾向にあった日本経済を一層困難にした。そして、地震と津波、それに続いた原発事故は被災地に甚大な被害をもたらしただけでなく、集中と効率をひたすら求めてきた現代社会のあり方そのものに疑問を投げかけた。被災を受けた東北6県は首都圏にエネルギーと食糧を供給する役割を担ってきたが、全国 GDP に対して 6.4%(H18 年)の割合しかなく、選択と集中を進めてきた国土政策において軽視されてきたと言わざるを得ない。平坦な土地が少なく、交通

巖網林 〒252-0882 神奈川県藤沢市遠藤 5322

慶應義塾大学 環境情報学部

E-mail: yan@sfc.keio.ac.jp

の不便な三陸沿岸には目立った基幹産業がなく、1970 年代以来人口流出に悩まされてきた。多くの市町村は高齢化人口が3割を超えており、このような人口縮小と高齢者の街や村に復興を呼びかけても、誰のために、何を、どのようにするかは見えない。この国において長年培ってきた防災、復興のノウハウはほとんど当てはまらない難局にある。

復興は高齢化の街や村を捨てて、拠点都市にコンパクト化させる好機だという意見が多い。限られた大都市だけが生き残る社会は果たして健全だろうか。世界には一次産業を持たない都市は確かにいる。それは高度なグローバルコストによって支えられており、どこでもそうなれるものではない。食糧からエネルギーまで外部依存の高い都市の脆弱性は原発事故時の東京、金融危機後のドバイで露呈されている。持続性の観点からいえば、土地資源を活かした自律性の高い街が望ましい。それは災害や外部危機に抵抗力があって、災害を受けても回復が速く、いわゆるレジリエンシの高いまちになる。復興を通じてレジリ

エントな国土を創るという目標は掲げられているが、現場には届いておらず、この考えと逆行する事業も少なくない。

レジリエンスに関しては国際的に多く研究されているが、人間環境関係の解明や自然環境の復元に関する事例がほとんどで、人口減少社会における災害復興に適用された事例とその手法はない。筆者らは気仙沼市本吉町小泉地区を対象に、レジリエンス・シンキング(Walter et al., 2012)の元で、まちづくりや企業経営に多用されているSWOT手法を用いて、復興計画策定支援を試みた。本稿はその導入手法と効果を報告する。

## 2. 対象地域の概況と復興の動き

小泉地区は宮城県気仙沼市本吉町に属し、2013年現在 1607 人、568 世帯、面積 16.9 km<sup>2</sup>の村である。同地区は気仙沼中心から 26 km離れたところにあり、全域都市計画区域外である。小泉地区は浜区、町区、在区によって構成されている。歴史的に浜区は漁師、町区は職人、在区は農家を特徴としてきたが、3区の住民は地区内各所に土地、山林、漁業権を所有している。地区北部に津谷川が流れていて、河口区間では小泉川とも呼ばれ、サケの一本釣の名所として知られている。小泉川両岸には三陸沿岸にまれに見ない広い水田地帯が広がる。また海側には小泉海岸があり、震災前は三陸沿岸有数のビーチで夏には海水浴客でにぎわい、年中サーファーが集まる。旧 JR 気仙沼線は地域を南北に縦断し、蔵内、陸前小泉という2つの駅を持ち、津波で路線が破壊されたが、現在では BRT を運行している。

同地区は歴史上、重ねて津波被害を受けた。明治三陸津波では死者 25 人、昭和三陸津波では死者 222 人を出した。今回の津波では、全壊流出 278 世帯、死者 40 人の被害を出した。

次に復興への取り組みを概観する。集中的被害を受けた町区は震災後、いち早く住民による「小泉地区の明日を考える会」が結成され、集団移転を決め、移転先の決定、計画設計、建築着工を着々と進めている(小泉の明日を考える会, 2013)。政府は津波被

害を受けた三陸沿岸に防潮堤の建設を計画している。小泉海岸と小泉川を遡上する形で L1レベルに対応できる高さ 14.7m の防潮堤、総延長 2550m の建設計画である。また震災前に計画された三陸自動車道は復興道路として十年以内に完成するとし、小泉地区とその近くに上り／下りのインターチェンジが設けられる。小泉大橋の復旧に併せて国道 45 号線の嵩上げと路線変更も計画されている。さらに環境省は三陸海岸国立公園整備計画を発表し、それに関連して、日本生態学会は小泉河口の湿地帯を生物多様性のホットスポットとしてクローズアップして保全を求めており、このようにけっして広いとはいえない小泉地区に政府、県、学会がそれぞれの思いで復興事業において重層的に提案または実施しようとしている。一方、地元の声は必ずしも反映されていない。このことに危機感を覚えた地元地域振興会は復興計画を早く作成すべきだと考え、NPO シャンティと慶應大学巣研究室に協力を求めた。取りいそぎ振興会会长、副会長、幹事と会合を持ち、地元の復興要望を地図に取りまとめて、2012 年 9 月に市に提出した。図1は浜区の要望をまとめた地図である。

### 3. ワークショップの開催と結果

振興会の復興要望を広く住民と共有し、実現方策を探るために、地域振興会主催で住民ワークショップを計画した。対象地域は浜区を構成する二つの振興会（浜1区と2区）に限定した。「小泉浜区復興まちづくり座談会」として、2012年12月より12月8日、2013

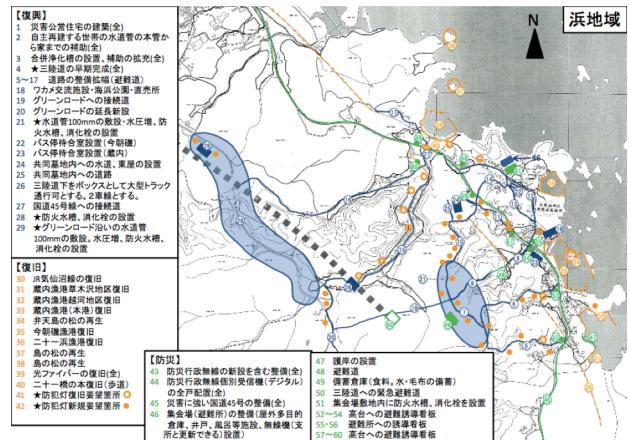


図 1 地域振興会の復興要望

年1月26日、2月23日、3月16日の計4回開催した。ワークショップはレジリエンス・シンキングの手法に沿って、「現状確認」、「特徴分析」、「未来設計」、「変革促進」という4つの段階をベースにして設計した。会議の企画と運営は研究室とシャンティと振興会が綿密に協議しながら進めた。計画と実施の詳細を表1にまとめた。

第1回は、市に既提出の復興要望の作成の経緯、その結果(図1)を説明した。筆者らは要望項目を整理し、行政に対するインフラ整備の要望が集中している傾向を示した。それに対してグループ別に街に対する愛着や復興に対する期待を語ってもらったところ、「元に戻せばいい」と思う方が多かった。

第2回は、小泉浜にしかない自然資源、地域活動などについて、地図と航空写真を使いながら話し合い、キーワードと場所との対応も図った。その結果を受けて、筆者らが強みと弱み、チャンスと脅威に分類し、復興を巡る情勢、地域特徴を明らかにした。

第3回は、SWOT分析の結果を、ポスターを使いながら報告し、チャンスとピンチが共存していることを共有し、強みを活かすためにどうすべきかを議論してもらった。その際、「復興は何も進まない」、「行政主

表1 ワークショップ実施内容

日付	テーマ	内容	提示材料
2012/12/8 (18人)	復興の現状と課題	振興会復興要望のレビュー、津波避難計画	復興要望地図
2013/1/26 (10人)	小泉浜を捉える	SWOT分析、津波避難練習	地図、航空写真等
2013/2/23 (13人)	小泉浜の未来を考える	1)復興進まない場合、2)行政主導の復興の場合、3)望ましい復興という3つのシナリオ	SWOT分析の結果をポスターに掲示。地域3D模型の展示
2013/3/16 (15人)	小泉浜の未来を創る	上位計画、周辺地域を含めて考えた小泉浜の未来像とその実現のためのアクション	SOを活かし、WTを克服するプロジェクト案をポスターに掲示。

導で復興事業が進む」、「望ましい復興」という3つのシナリオを仮定し、未来像を語ってもらった。

第4回は、強みを活かす可能性のある行動をポスターにし、それを実現するために変革の条件を検討した。地域の強みと弱み、チャンスとピンチをビジュアルに示すために、地域資源と可能なアクションをナリッジ・ツリーで表現した(図2)。何もない村と思われていたところに可能性が多様にあることを実感させた。また、「望ましい復興」になるために何をすべきか、より多くの方に活動に参画してもらう方策を検討した。

ワークショップは毎回、グループに分かれて地図、

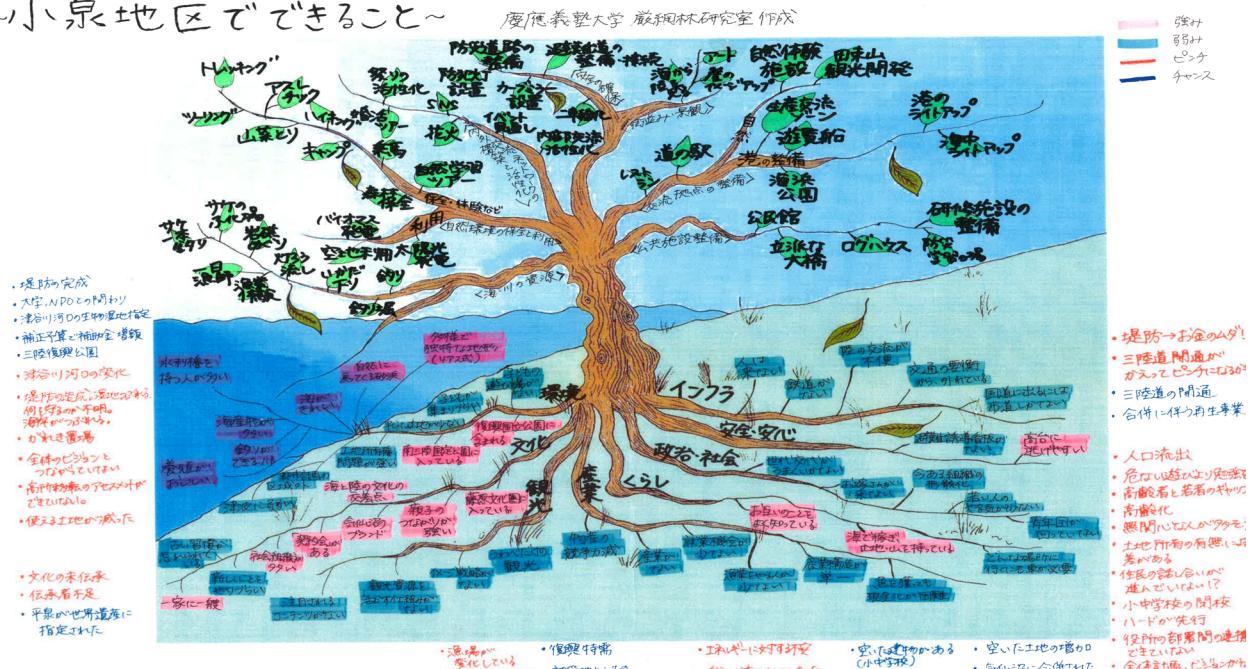


図2 地域のSWOT分析の結果

付箋を使いながら、議論した。研究室学生とNPOスタッフがファシリテーターと記録を担当し、終わりにグループ発表と自由討論を行った。また、ワークショップの様子をより多くの住民に知らせるために各回終了後にニュースレターを発行して配布した。

#### 4. 考察

ワークショップによる直接効果として、復興まちづくりの要望を表2に新しく集約できた。表中、左下のセル(ハード／浜)はワークショップ前の振興会要望が占めている。地域内、ハード中心になっていたことが分かる。ワークショップによって、地域内においてもソフト的な復興策、また小泉全体と一体的に進めるハード／ソフトが必要であることは改めて認識された。復興策でも特にソフトなものに関しては、トップダウンによるアプローチでは実現されなく、地域自発的な取り組みが必要であることの意識共有ができた。

ワークショップは震災後、住民たちがはじめて集まってまちの未来を語った場であったという。それまで復興とは震災前に戻ればいいと思う人が居たが、人口減少、経済縮小の中で戻ろうとしても戻れないことを改めて認識できた。また、行政主導による復興はハードの整備が出来てもそれによる整備効果は楽観視できない。例えば三陸道の整備によって、地域の人が何もしなければ仙台や東京に行くことが便利になっただけで、離れる人がますます増え、いっそうビンチになることもあることが理解された。

そうならないために、地域の強みを活かした創造的な復興まちづくりが必要であることを議論した。ワークショップでは再生可能エネルギーの利用、豊かな山と海の資源、平泉霊山や生物多様性を活かした観光、他市町との連携等の具体案も検討された。

#### 5. 今後の課題

住民主導の復興を進めるに当たって、最大の課題は地元リーダーシップである。今回のワークショップは地域振興会主催で進められた。しかし、人口の減少、高齢化の進行、生活スタイルの変化によって、振興会も活発に活動できない状況にあることが分かった。小泉地区は農村地域とはいえ、気仙沼市街や南

表2 ワークショップ前後に見られる復興課題の比較

	小泉浜	小泉全体
ソフト	シーバラダイス 漁業など体験 レストラン 組織の活性化	マリーンスポーツ サケ一本釣り トレッキング お祭り、花火
ハード	道の駅 わかめ直売所 海滨公園 道路2車線化 防犯灯 案内版	小泉大橋 防潮堤 三陸道 海岸林 学校施設の利用 グリーンロード

注:網掛けの左下はワークショップ前の項目

三陸町で勤務する人が多く、漁業、農業を営む人がごく少数となっている。すなわち、生活スタイルは都市化されており、地域活動に参加する意欲は低下している。この問題を開拓する方策が求められる。

若者の流出を食い止めるために、職業機会の創出が喫緊の課題である。住民からは外部投資の誘致を熱望するが、大都市から離れる土地がゆえに容易ではない。レジリエンスと持続性の観点からみて、地域資源を活かしたコミュニティビジネスが望ましいであろう。現状では、地域発の視点は上位計画に届け難く、トップダウンで決められたインフラ整備事業が縦割り的に先行しており、中には地域の強みを潰してしまう懸念されている事業もある。幸いにもワークショップに触発され、住民主導によるまちづくりワークショップが別途開催されるようになり、そこから小泉未来会議という新しい組織へ発展する計画もあって活発に活動を継続しており、今後の展開に注目したい。

#### 謝辞

本研究はH24年度環境研究総合推進費(課題番号ZE-1201)の一貫で進めた。研究推進に当たって、公益社団法人シャンティ国際ボランティア会から全面的に協力を頂いた。

#### 参考文献

株式会社小泉の明日を考える会、2013、大好きな小泉を子どもたちへ継ぐために—集団移転は未来への贈り物、みんなのことば舎。

Walker Brian and David Salt, 2012, Resilience Practice: Building Capacity to Absorb Disturbance and Maintain Function, Island Press.