

総務産建常任委員会所管事務調査報告書

本委員会の所管事務調査として閉会中の継続調査に付託された事件(会議規則第75条の規定)について、調査を実施したので、会議規則第77条の規定により報告する。

令和4年12月6日

上富良野町議会議長 村上和子様

総務産建常任委員会
委員長 荒生博一

記

調査事件名 先進市町村行政調査について

1 調査及び研修の経過

本委員会は、令和4年11月15日から18日までの間、宮城県女川町での復興まちづくりについて、また福島県北塩原村においては磐梯山ジオパークの認定の経過や磐梯山ジオパーク協議会の運営等について先進市町村行政調査を行った。

2 調査の結果

(1) 宮城県女川町(復興まちづくり)の概要

女川町は、宮城県牡鹿郡にあり、太平洋沿岸に位置する町である。北山山地と太平洋が交わるリアス式海岸は天然の良港を形成し、牡蠣や帆立貝、銀鮭などの養殖漁業が盛んで、中でもさんまの水揚げ量は全国でも有数である。

現在人口は約6,200人。2011年3月11日の東日本大震災の時点での人口は10,014人で当町の人口と類似していた。

女川町の東日本大震災による津波による死者・死亡認定者が人口の1割近い827名を数え(2015年3月1日時点)、住居被害については住宅総数4,411棟のうち被害住宅総数は3,934棟(89.2%)、うち全壊は2,924棟(66.3%)に及んだ。官民一体で創り上げた「海を眺めて暮らすまち」「防潮堤のないまちづくり」を進め、賑わいを取り戻し女川町は「復興まちづくりの成功例」と呼ばれている。

【復興まちづくりの経過】

① 行政が被災者の捜索や生活基盤となる物資調達、避難所運営に追われる中で、町の商工会長は100年先を見据えたまちづくりの考え方を示し、復興に向けて民間が一つになった組織の立ち上げを指示。そして被災から一か月あまり、2011年4月19日に、女川町商工会、女川魚市場買受人協同組合、女川町観光協会、宮城県漁業協同組合女川町支所、女川水産加工協同組合などが中心となり、「女川町復興連絡協議会(FRK)」が発足した。

その設立総会の挨拶で、商工会長は「還暦以上は口出すな」と発言。次の世代に町の将来を託し、それまで町の中心として活躍してきた世代は盾となって支えることを伝えた。

- ② 行政は、「復興推進室（2011年4月15日）」、「女川町復興計画策定委員会（2011年5月1日）」を設置し、復興まちづくり計画の検討を開始。「減災」という基本理念のもと、海とともに生きていくため、陸と海を遮るものを造らず、居住地は高台に移る。かさ上げしたJR女川駅周辺を町のヘソとし、そこに都市機能と動線を集約した「住み残る、住み戻る、住み来る」を理念としたコンパクトな町を目指す。こうしたグランドデザインを描いた「女川町復興計画（計画期間8年間）」が町議会で可決（2011年9月）された。
- ③ 新しい女川の象徴、にぎわい拠点となる商業エリアの整備運営方針は、商工会メンバーが中心となった「女川町中心市街地商業エリア復興協議会（2013年6月設置）」で検討が進められた。その1年後、民間主導公民連携を具現化した第三セクターの「女川みらい創造株式会社」が2014年6月23日に設立された。行政はこれに先立って役場の中に「公民連携室（2014年4月1日）」を設置し、このまちづくり会社を支援する体制を整備した。
- ④ ハード面の取り組みでは、外部の専門家を委員として招聘した「女川町まちづくりデザイン会議（2013年9月）」を設置。事業者や住民の意見を取り込んで、高台住宅地、商業施設が立地する市街地、メモリアル公園や漁港施設なども含め、新しい女川の町を具体的に描いていった。そして、JR女川駅から海に向かってまっすぐ続くレンガみちに沿って、テナント型商業施設「シーパルピア女川（2015年12月23日開業）」が完成。27店舗が入居して営業を開始する。その1年後には「地元市場ハマテラス（2016年12月23日開業）」がオープンし、多くの観光客が訪れ賑わいを作った。
- ⑤ 復興後の町づくりの参考に岩手県紫波町の「オガール」という施設で公民連携の手法を学ぶと同時に、兵庫県神戸市の新長田町商店街で行政主導のハードありきの復興をした後にシャッター街になってしまった事例を学んだ。これらの視察に行政と町民が一緒に出向き、共に同じものを見て同じ空気を吸いながら学び、議論したことが両者の距離を縮めた。
- ⑥ 町有地に建設された商業施設のシーパルピア女川は、女川みらい創造株式会社によって運営されているが、町の出資は24%にとどまり、民間主導の経営がなされている。施設内はシャッター街にならないように、テナント制で出店者を募っており、現状施設のほぼすべてのテナントが埋まっている状況が維持できている。

また、歩行者専用道路のレンガみちで、音楽イベントやファッションショー、レンガみちをバーจินロードに見立てた結婚式も挙行されている。

道路協力団体制度への登録や、既存施設を最小限の改修で道の駅への登録を実現するなど、やりたいことを実現するために公民で制度を調べ上げた結果可能になった事業である。
- ⑦ これら一連の官民連携の復興まちづくりの結果、2018年には都市景観大賞の都市景観部門の国土交通大臣賞を受賞したほか、土木学会デザイン賞やグッドデザイン賞など、多くの都市デザインに係る賞を受賞しているが、これにおいては公民の連携手法が高く評価されている。

【まとめ】

震災前の女川町は、多くのことが行政主導民間参加で進められてきていた。事業者団体の横のつながりは希薄だったという。

しかし、復興の過程では、経済界が結束し、住民、民間事業者らが意見を交わす場が設けられ、そこでの提言を積極的に取り入れた計画づくり、事業執行が行われている。こうした取り組みは、まさに民間主導による公民連携ガバナンスによるまちづくりである。

背景には、被災前から人口減少という危機感が民間の中で共有されていたこと、被災直後の行政は生活基盤づくりに追われたこと、全てを失いゼロからのスタートだったこと、小さな町なのでまとまりやすかったことなどがある。

その上で、ビジョンが明快でぶれない、ビジョンが町民に広く浸透、参考とする先行事例をキーマンらが体験的に共有、ビジョン達成に向けた手法の検討・具体化・共有の場を設置・開催、議論参加による責任感と相互の信頼・扶助の発揮などが実効的なガバナンスを創り出していた。

町長の卓越したリーダーシップや、民間にも優れたリーダーシップをもった人材が世代ごとに存在したこと、一流の専門家らとの協働、そしてリーダーの考えを明確化し、諸計画の実践を担う事務局担当者の情熱と行動力があり、復興が実現したものである。

震災によって復興という数十年を要するプロジェクトと対峙した際に、世代交代という課題が多くの人にとって現実的になり、それを当時の中心的な世代の人間が自らの意思によって次の世代へとバトンタッチしたという事実が、とても大きな出来事であったと推察する。

また、その実態は単なる次世代への丸投げではなく、上の世代が知識や経験を使って、次世代の人間が実現しようとすることを全力でサポートする立場をとったということも興味深い。この「任せるからにはサポートはするが余計な口出しはしない」というスタンスが両者の信頼関係の基盤になっていて、その結果任せる側もより責任を持った当事者として大きく成長したことが女川町の奇跡的ともいえる復興を実現させたのではないだろうか。

現状、女川町のように震災などの大きな外敵がない我が町の人間が、町のことについて当事者意識を持つためにはどうしたらよいと思うかという質問を公民連携室長に伺ったところ、「テーマは何でもいいので、それぞれが当事者として関心のあることについて、行政も民間も一緒になって日々意見を出し合うような場があったらいいのではないかと伝えられた。我が町に目を向けてみると、メンバーの大半が充て職の協議会や、民間で企画された町づくりの懇談会にオブザーバーとしてのみ参加し、行政がわずかにかかわっているイベントとなっている。一方で議会においても、町民の意見を丁寧にくみ取りながら行政と調整する役割が期待されるのではないかと改めて感じる事ができた。

行政と住民の間での自由闊達に意見交換ができる環境づくり、多世代間での良質な信頼関係構築が行われることで、活動が地に足の着いたものに近づいていっているのではないかと。当事者として自分が住む町をどうしていきたいかを真剣に話し合う行政と住民の関係が新しい未来を築いていくのではないだろうか。

(2) 福島県北塩原村(磐梯山ジオパーク)の概要

磐梯山は、明治21年の大爆発により多くの犠牲者を出した活火山であり、眺める方向により会津富士とも称されるやさしくなだらかな山容と、噴火の爪痕を今なお残す荒々しさという対照的な二つの姿を有している。さらに猪苗代湖や明治の噴火により誕生した大小300余りの湖沼群がある美しい景観と地質学的価値のある地域である。

磐梯山周辺の猪苗代町、磐梯山町、北塩原村の3町村が中心となり、ジオパーク活動を通じて貴重な地質遺産と自然環境・文化・歴史・伝統を保全・教育・研究し、地域づくりに活かすため、平成22年3月磐梯山ジオパーク協議会設立に至った。

その後、3町村で「磐梯山憲章」を制定するなどの活動を継続し、平成23年9月5日に日本ジオパークネットワーク加盟認定を受けた。

また、地域が一丸となり「ユネスコ世界ジオパーク」加盟を目指している。磐梯山ジオパークの主な歩みは次のとおりである。

① 磐梯山ジオパークの主な経緯

- ・平成22年3月4日 磐梯山ジオパーク協議会設立総会
- ・平成23年9月5日 日本ジオパークネットワーク加盟認定
- ・平成27年12月14日 日本ジオパークネットワーク再認定
- ・令和元年12月25日 日本ジオパークネットワーク条件付き再認定
- ・令和4年1月28日 日本ジオパークネットワーク再認定

② 磐梯山ジオパークの主な取り組み

- ・協議会に福島県が加わっている。
- ・3町村で「磐梯山憲章」を制定している。
- ・64名(平成29年度末)のガイドを認定している。
- ・地域理解向上のため「ジオパークフォーラム」の開催、「各地域の文化祭」での発表。
- ・地域内の20店舗で「磐梯山ジオパークカレー」を提供している。
- ・食生活改善委員との連携により食育事業を展開している。
- ・基本計画の策定に伴い、若手が中心の運営体制になってきている。
- ・サイトのデータベース整備進行により、参加型モニタリングが行われている。
- ・環境省、福島県、大学や地域のまちづくり団体、自然保護団体、若手農業者との連携が強化され、活動に広がりが進みつつある。
- ・若手世代の視点を活かしたSNSでの発信やPR動画が作成されている。
- ・ジオツーリズムでは教育旅行を中心にSDGsを意識した観光や交流、学習プログラムを打ち出している。
- ・農業者の団体などとネットワークをつくりながら、環境に配慮した取り組みが行われている。

③ 認定後の課題や改善すべき点

令和元年3回目の認定申請を行った際に地域全体の自然や歴史文化を語るストーリーがガイドらにも共有され、新たに山塩や磐梯山ジオパークカレーなど、食の要素を活かした取り組みが展開されていることに高い評価を受けていた。

一方、ジオサイトの保全を含む基本計画の見直しや、検討中の拠点施設の整備などを進める上で不可欠な運営体制の強化が必要との指摘により条件付き再認定となったことから、

この機会に改めて10年間の活動で見えてきた課題等を整理し、その解決に当たっていた。

主な課題等については以下のとおり。

○地域の将来像、あるべき姿の共有

○実現するための推進体制、事務局体制の強化

○関係者相互の連携、協働不足

・自治体・行政・ジオガイド・観光事業者・防災事業者・教育関係者・科学者・研究者

○ジオパーク活動への理解(周知)不足

○活動拠点としての拠点施設の機能強化

持続可能な地域社会実現のため、協議会として何を目指し、何を実施していくべきかを改めて共有しジオパーク活動を進めていた。

【まとめ】

磐梯山ジオパークと十勝岳ジオパークには、過去に大爆発を起こした磐梯山と十勝岳をジオパークの中心に据えるという大きな共通点があった。

磐梯山は、約5万年前と明治21年の大爆発により、山体崩壊、岩流れを起こし、大小300余りの湖沼群が織りなす地質的価値と美しい景観をもつ福島県を代表する山を有する。

これによって生まれた地形は、ジオパークの大きな見どころとなっている。

十勝岳も、約100万年以上前の巨大噴火による火砕流堆積物でできた丘陵、活火山である噴火活動などを特徴とし、大正15年の火山性泥流による火山災害の経験と、そこから農業地帯へ復興・発展してきた歴史を有する。

磐梯山ジオパークは、平成23年に初認定を受けた後、再認定を3回受け10年の経験があり、今年初めて認定を受けた十勝岳ジオパークとして数多く学ぶ点があった。

磐梯山ジオパークの特に参考にするべき点は次のとおりである。

- ① 自治体間の温度差、議会との関係、運営体制等に課題を抱えていたが、関係者の努力により徐々に解消されていた。
- ② ジオパークの理解を深めるため、3町村の住民等を対象に「ジオパーク交流会」を開催し機運醸成に努めていた。
- ③ 福島県、大学、ジオガイド、観光事業者、防災関係者、教育関係者の連携を高めてきていた。また活動の中心を「若い世代」・「若い農業集団」に移行していた。
- ④ 地域の将来像、あるべき姿を共有するため「基本計画」「保全計画」を策定していた。

学ぶ点の主なものは以上のとおりであるが、美瑛町と上富良野町の連携をさらに強化し、どこに進むのか、どこまで進めるのか両町民と共に将来像を明らかにしていく必要があると強く考えさせられた。

そのためにも磐梯山ジオパークが取り組んでいた「ジオパーク憲章」を3町村で制定していたことを参考にし、当ジオパークにおいても憲章の制定を検討し、地域全体で着実に前進させることを期待するものである。