

4-3 暮らし・なりわい・すまい・まちの回復と地域復興協議会

市古太郎

1.災害復興における「地域復興協議会」

「すまいとまち」分野の復興計画策定にあたって、集落といったまとまりや、小中学校区単位に「地域復興協議会」が設置されることは少なくない。またすまいやまちのような「モノ」の再建だけでなく、盆踊りや神社の例大祭といった地域活動の回復とそこで生まれる他者との会話は、地域とのつながりを認識する場であり、これら「コト」づくりは「暮らしとなりわい」の回復という視点から重要な意義を有している。言い換えれば、災害復興とは、個人や家族のみで完結しうるのではなく、地域の中で話し合い、「コト」と「モノ」の回復を図っていく「場」の営みと言える。本稿で述べるのは、こういった「場」としての地域復興協議会についてである。

地域復興協議会が災害復興において成立する根拠を突き詰めてみれば、大きな自然外力によって被災し機能不全に陥った被災地および被災地外との関係性、すなわち外部からの支援を不可欠とする事態状況に対する被災地内外の営みとすることもできる。それは災害対策基本法第二条の二で明示される災害対策の基本理念「災害が発生した場合における被害の最小化及びその迅速な回復を図る」営為であり、その意味で、本節で触れるように、地域復興協議会は、回復を図るという達成課題（ミッション）を有する機能的組織体（アソシエーション）でもある、と言えよう。

2.地域復興協議会の三類型

暮らし・なりわい・すまい・まちの回復をはぐくむ場としての地域復興協議会、これまでの災害復興研究を踏まえると、I.生活回復支援型、II.地区環境管理・活用型、III.復興事業対応型の三つに類型化できる。

Ⅰ.生活回復支援型

生活回復支援型とは、自然災害によって生活が麻痺してしまった被災地において、地域での生活機能回復支援を担う組織類型である。避難生活、仮住まい、本格住まい再建の3つの「すまい」再建段階で協議会組織構成も推移していく。

第1に避難所生活および在宅避難生活をめぐる避難生活期の取組みである。災害発生に伴い、災害避難所が開設され、集団生活および在宅避難含めた生活支障の中で、支援も受けつつ、被災者自ら、避難生活環境の改善・維持に取り組む関係性が育まれてくる。行政の災対本部および外部支援団体との受援調整

の役割もある。第2に仮住まい期では、建設型仮設住宅団地には仮設住宅自治会が設立され、仮設住宅団地に建設されることが多い「支え合いセンター」の働きもあり、入居世帯の個別支援と自治会を中心としたコミュニティ活動を支援する取組みが展開する。避難生活期の生活環境水準からは改善された仮住まい生活が、被災者と支援者の関係性の中で生まれ、本格再建に向けた検討も進められていく。言い換えれば、被災者と被災者の中からのリーダー、被災地支援団体を中心とした組織が仮住まい期の生活回復支援型の組織像である。

第3に仮設住宅から再建住宅への引っ越しを経て、災害公営住宅の集会所等を拠点とし、生活支援相談員や回復してきた地域福祉サービス事業所が住民をつないでいく段階である。阪神と東日本での経験を元に池田・中村は、災害公営住宅の集会所型支え合いセンターをコアとする「住民が主体となった地域包括のケアシステム」を提案している⁽¹⁾。阪神・淡路大震災では支援団体が立ち上げた仮設住宅団地内での「ふれあいプラザ」が災害公営住宅において地域住民主体の取組みに推移し、さらに移動支援、給食・配食といった生活支援をコミュニティ・ビジネスへと展開した事例もある⁽²⁾。

II. 地区環境管理・活用型

地区環境管理・活用型とは、水耕集落における農業水利の維持保全、山村での山菜採取ルールや山林管理など、主として自然と人間の結びつきの深い中山間地域が被災した際に立ち上がる組織体である。なりわいとくらしに直結した集落環境が自然災害によって大きく被災し、そこから地区環境の機能回復めざして取り組んでいく営みが、地区環境管理・活用型と類型化する所以である。

その代表事例は2004年新潟県中越地震での集落復興であろう。復興基金事業として鎮守社や会所の補修、また「手づくり田直し等支援」が事業化され、「地域復興支援」としても評価されている⁽³⁾。加えてこの地域復興支援の中心施策であり最盛期には被災地全体で49名が活動した「地域復興支援員」は民間の中間支援組織が復興基金助成も受けて設置機関となり、中間支援組織はまた、復興支援員の活動支援や集落と外部との交流促進に力を発揮した。

地区環境管理・活用型の地域復興協議会では、自然災害で被災した農漁村共同体が主体となる側面に加えて、伴走型支援を行う復興支援員や、被災地外の建築まちづくり等の専門家支援、そして地域外交流活動が高い評価につながっていることに注目したい。中越地震の他にも、たとえば2011年長野県北部地震の栄村小滝集落の復興では、春普請や古道歩きといった、都市住民との交流も含めた「コトづくり」の回復が大きな意味を有していた⁽⁴⁾。そしてこういった場の意義は、三陸沿岸集落復興における津波浸水低地の利活用に向けた取組みにも見出すことができる。

III. 復興事業対応型

復興事業対応型は阪神・淡路の復興まちづくりで設置され、理論化された⁽⁵⁾。そこでの知見を要約すれば、次のようになる。

- a) 災害前からまちづくり協議会が設置・活動していた地区では、直後からの緊急対応・避難生活対応を経て、まちづくり提案策定が早い段階で開始された。
- b) 災害後に設立された協議会の大半は、市街地整備事業主体である地元自治体から地域への働きかけにより設置された。
- c) 協議会の設立主目的として、みち・すまい・ひろばを中心としたまちづくり事業の計画内容に関する合意形成があり、b)の経緯をもつ協議会では、行政エージェント的役割を有していた。
- d) 出発点は合意形成エージェントであっても、協議会の活動プログラム次第で「創発性」を生み出す「ボランタリーコモンズ」としての実質的な協働のまちづくりが生まれた。
- e) 協議会設立目的であった計画内容の合意形成、つまり「まちづくり提案」策定や仮換地設計を終えると協議会は「ロストフィールド」となり、活動が収束し解散に踏み切った組織も少なくない。
- f) その一方で復興事業で創出された広場や公共空間の地域管理活動組織に移行した協議会もある。

神戸市内の復興まちづくり協議会は、神戸市まちづくり条例（1981年）に基づく「まちづくり協定」および「地区計画」の制定・運用を支援する「まちづくり協議会」システムが基底となった（実際には本条例に基づかない協議会も設置された）。これは上記の a)と f)の活動につながった。平時からの活動が復興協議会の可能性を大きく広げたのである。

東日本大震災で津波被災した沿岸都市においても、津波復興拠点整備事業を中心に市街地復興事業に参画し、復興を進めていく協議会が活動している。エリアマネジメントの取組みに展開している点にも注目したい⁶⁾。

3.地域復興協議会：機能的+創発型集団

本稿はここまで、災害からの回復を図る「場」の営みとして、地域復興協議会の三つの類型を概説した。次に内山節の共同体論を元に、地域復興協議会を改めて位置づけた上で、三類型の関係性について触れておきたい。

内山節⁷⁾は日本の共同体を、変動の激しい自然に向き合い、「ともに生きる世界があると感じられる」人たちがはぐくんできた集団であると定義する。そして、ともに生きる世界とは「自然とともに生きる」ことを含み、生の世界だけでなく死の世界も含まれ、さらに「ひとつのものにすべての人間が結合されている状態」ではなく、小さな集団が多層的に折り重なった「多層的共同体」であると述べた。これは火山・地震・台風といった厳しい自然災害と共生する風土の共同体論でもある。

加えて内山は「明治以降の近代化とともに共同体が変容した」と述べ、その変容とは伝統的共同体と比べて「必要とする機能によって維持された機能的共同体」であると指摘する。そしてさらに、それでも「皆様とともに生きるという精神は保持されることになるし、自然とともに生きるという精神も保持」され、伝統的な共同体が現在も継承されていると述べた。

地域復興協議会とは、災害による深い喪失感に対し、お互いが本当に少しづつ、少しづつ向き合う中で、「ここにともに生きる」ことが問い直され、被災地外ともつながりながら、暮らし・なりわい・すまい・まちを回復していく営みと考えることができる。平時の多層的共同体が母体となりながら、自然外力による深い喪失から回復を果たすための機能的集団であり、そして回復に近づくにつれて、機能的共同体としての役割から、発災前の、それでもその関係性は更新された多層的共同体へ遷移していくと考えられよう。

そしてそうであるならば、三つの協議会類型について、それぞれ独自に成立する類型として理解するだけでなく、三つを横断する統合型地域復興協議会の可能性も考えられるように思われる。実際、仮設住宅団地の住民自治会が医療・福祉の生活支援活動に地元社協や専門家と取り組むと同時に、集会所の空間改善や縁側空間づくりといった「モノ」づくりに、専門家や地元の高等教育機関と協働して取り組む事例は少なくない。

地域復興協議会を、暮らし・なりわい・すまい・まちの回復をはかっていく機能的共同体と考えるならば、「いま、ここ」で考えられる取り組みを、被災地外とも連携しながら、柔軟に、時限的に取り組んでいく、そんな地域復興協議会を理念型として架構することは災害復興を考えていくにあたって意味のある試みであろう。そしてそれはまた、東京都内で1995年阪神・淡路大震災以降、地域住民・行政・専門家集団・市民支援団体で取り組んできた「事前復興まちづくり」そのものでもある。その現場では「地域協働復興」が各地区それぞれの暮らし・なりわい・すまい・まちの資源と脆弱性に基づいて討議され、〈事前〉復興まちづくり計画として作成編集されている⁸⁾。

◆引用文献

- 1) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構，生活復興のための 15 章，2014
- 2) 震災復興市民検証研究会：市民社会をつくる-震災 KOBE アクションプラン-，市民社会推進機構，2001
- 3) 新潟県中越大震災復興検証調査会，「新潟モデルの発信」新潟県中越大震災復興検証報告書，p.467，2015
- 4) 薩其日拉図，市古太郎，過疎・高齢化農山村地域の集落復興に関する研究-長野県北部地震後の栄村青倉・小滝集落を対象として-，地域安全学会梗概集 No.34，pp.47-50，2014
- 5) 日本都市計画学会，安全と再生の都市づくり，学芸出版社，1999
- 6) 臂徹，苅谷智大，渡邊享子ら，座談会：復興と共創のエリアマネジメント，都市計画，70(2)，pp.34-39，2021
- 7) 内山節，共同体の基礎理論，内山節著作集〈15〉，農山漁村文化協会，2015
- 8) 市古太郎，木造住宅密集地域を対象とした復興まちづくり訓練で創発される〈事前〉復興まちづくり計画の意義と可能性，日本都市計画学会論文集，Vol.55，No.3，pp.910-917，2020