

## 地域復興協議会： くらし・なりわい・すまい・まちの回復

関連項目→ [1-8 生活再建／復旧／復興] [3-2 復興期における住民自治]  
[3-4 地域コミュニティ再生・創生]

### (1) 災害復興における「地域復興協議会」

「すまいとまち」の復興を推進していくために、各集落や中心市街地に、また、小中学校区単位で「地域復興協議会」が設置されることが多い。そして、すまいやまちといった「モノ」の再建に留まらず、盆踊りや神社の例大祭といった地域催事の回復とそこで生まれる他者との会話は、地域のつながりを認識する場であり、これら「コト」づくりは「くらしとなりわい」の回復という視点からも重要な意義を有している。言い換えれば、災害復興とは、個人と家族の主體的な回復の営みであるだけでなく、地域における関わり合いの中で、モノとコトの回復を図っていく、関係性の営みであるともいえる。本節では、こういった関係性の「場」としての地域復興協議会について述べる。

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と被災地外の関係性、すなわち外部からの支援を不可欠とする事態に対する被災地内外の営みといえる。それは災害対策基本法第二条の二の第1項、災害対策の基本理念にある「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」営みであり、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目標(ミッション)をもった機能的組織体(アソシエーション)といえる。

### (2) 地域復興協議会の3類型

くらし・なりわい・すまい・まちの回復を育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、①生活回復支援型、②地区環境管理・活用型、③市街地復興事業対応型の3つに類型化できる。

**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、生活回復支援を担う組織類型である。避難生活、仮住まい、本格的な住まい再建の3つの「すまい」の回復過程の中で協議会組織も遷移していく。

第1に、避難所および在宅を主とした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、集団生活および生活支障を伴う在宅避難生活の中で、外部支援も受けつつ、被災者自ら、関係性を育みながら避難生活環境の維持・改善に取り組んでいくことになる。行政の災害対策本部および外部支援団体との調整も大事な役割である。

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、仮設住宅団地に設置される「支え合いセンター」の支援活動もあり、仮住まい世帯への個別支援とコミュニティ活動支援が展開する。プライバシー確保の面で見ても、避難生活期に比べれば改善された仮住まい生活環境において、被災者と支援者の関係性が生まれ、本格再建に向けた検討も進められていく。つまり、被災者と被災者リーダー、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協議会組織像である。

生活回復支援型復興協議会の仮住まい期の活動は、建設型応急仮設住宅が大規模に提供された震災対応、つまり、阪神・淡路大震災、新潟県中越地震、東日本大震災、熊本地震での対応経験を踏まえて継承発展してきた。たとえば仮設住宅団地での集会所建設とコミュニティ支援活動は阪神・淡路で開始され、中越、東日本を経て、個別訪問支援を担う「支え合い支援センター」も加わり、熊本地震では主としてコミュニティ支援を担う「みんなの家」と支え合い支援センターでの支援活動が一体となった取組みも展開されている（東日本大震災での仮設集会所の取組みについては文献1も参照）。

第3に、仮設住宅から再建住宅に移行してからの段階である。災害公営住宅の集会所等を拠点に、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個別支援とサロン活動などを通じて、再建者の伴走支援を進めていく段階である。阪神・淡路大震災では、支援団体の働きかけで立ち上げられた仮設住宅団地内の「ふれあいプラザ」が、災害公営住宅でも継承され、地域住民主体の取組みに展開したり、さらに移動支援、給食・配食といったコミュニティ・ビジネスへと展開した事例もある<sup>3)</sup>。阪神・淡路と東日本での経験をもとに池田昌弘、中村順子は、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<sup>2)</sup>。

**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付きの深い中山間地域の災害で創

出される組織体である。なりわいとくらしに直結する集落の自然・社会環境が、自然災害によって大きく被災し、なりわいとくらしの回復に向けた地区環境の機能回復の営みである。

その代表事例は2004年新潟県中越地震における中山間地域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」として評価されている<sup>4)</sup>。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派遣機関となり、被災集落と支援員をつなぐと同時に、中間支援組織はまた、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の活動や、被災地外との交流活動が高い評価につながっていることにも注目したい。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<sup>5)</sup>。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。

**市街地復興事業対応型：** 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<sup>6)</sup>。そこでの知見を要約すれば、次のようになる。

①発災前からまちづくり協議会が設置・活動していた地区では、直後の緊急対応・避難生活対応を経て、行政からの都市復興提案に対し、まちづくり提案作成に早い段階で進んでいった。

②震災後に設立されたまちづくり協議会の大半は、復興市街地整備事業の事業主体である地元自治体からの働きかけにより設置された。

③協議会設立の主目的として、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、②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。

④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も生まれた。

⑤協議会設立時の主目的であった復興計画の合意形成、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。

⑥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に取り組んでいた協議会組織もある。

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①と⑥の活動につながった。震災前からの地域活動が復興協議会の可能性を大きく広げたのである。

東日本大震災の津波被害からの市街地復興でも、防災集団移転事業、土地区画整理事業、新設された津波復興拠点事業の対象地区に協議会が設置され、事業計画調整と事業促進が図られている。加えて、被災沿岸市街地の現地再建事業としての津波復興拠点事業において、津波災害教訓の継承や津波避難訓練を含めた

「コトづくり」に取り組むエリアマネジメントに展開している点は注目に値しよう<sup>7)</sup>。

### (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3つの類型を概説した。次に内山節の共同体論をもとに、地域復興協議会をあらためて位置づけた上で、3類型の関係性について触れておきたい。

内山<sup>8)</sup>は日本の共同体を、季節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」人たちが育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る。

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ずつ、少しずつ向き合う中で、「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、くらし・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日常的な多層的の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、3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、3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よう。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、専門家や地元的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、くらし・なりわい・すまい・まちの回復を図っていく機能的共同体と考えるならば、発災後「いま、ここ」で考えられる取組みを、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くらし・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<sup>9)</sup>。

〔市古太郎〕

## 文 献

- 1) 市古太郎 (2016), 仮設集会所 (仮設住宅の付帯施設) 東日本大震災合同調査報告建築計画編, pp. 247-251.
- 2) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 (2014), 生活復興のための 15 章.
- 3) 震災復興市民検証研究会 (2001), 市民社会をつくる: 震後 KOBE 発アクションプラン, 市民社会推進機構.
- 4) 新潟県中越大地震復興検証調査会 (2015), 新潟モデルの発信, 新潟県中越大地震復興検証報告書, p. 467.
- 5) 薩其日拉岡・市古太郎 (2014), 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.
- 6) 日本都市計画学会 (1999), 安全と再生の都市づくり, 学芸出版社.
- 7) 臂徹他 (2021), 座談会: 復興と共創のエリアマネジメント, 都市計画, 70(2), 34-39.
- 8) 内山節 (2015), 共同体の基礎理論, 内山節著作集 (15), 農山漁村文化協会.
- 9) 市古太郎 (2020), 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, 都市計画論文集, 55(3), 910-917.