

## 熊本地震被災地の復興まちづくりの現状とこれから

(特非) 故郷復興熊本研究所  
佐々木康彦

熊本大学  
田中尚人

熊本県立大学  
柴田 祐



### 1. はじめに

阪神・淡路大震災、新潟県中越地震、東日本大震災など過去の様々な災害からの学びとして、行政や専門家に頼ることなく、地域が能動的に復興まちづくりに取り組み、集落の個性を活かした工夫をすることの重要性が指摘されてきた。熊本地震被災地でも、これらの学びを活かし、様々な地区・集落で住民が主体となり10年後の地域を見据えた復興の取り組みが行われてきている。

そこで本稿では、故郷復興熊本研究所のメンバー3人が直接的に支援を行っている3地区の復興まちづくりを通して、発災から3年半が経過した熊本地震被災地の復興まちづくりの現状とこれから進むべき姿について考察する。

### 2. 熊本地震での復興まちづくりの現状

#### (1) 西原村大切畑地区の復興まちづくりの取り組み

##### (i) 大切畑地区の概要

阿蘇郡西原村にある農村集落である大切畑地区は、熊本地震の発生源である布田川断層の直上に位置し、



写真1 被災直後の地区の様子(2016年4月)

地区内約30戸の家屋の約9割が全壊となる大きな被害を受けた(写真1)。応急的な修理で生活環境を確保することができた1世帯を除きすべての住民が仮設住宅での避難生活をおくることとなり、発災後にはほぼ無人化した地区である。地区ではその被害の大きさに震災直後から「集落に残る人が居なくなってしまうのではないか」、「集落で暮らし続けることができなくなってしまうのではないか」といった思いが語られ、個々の生活再建の方針を決めきれずにいる状況だった。発災から2ヶ月が経つころから、集落内での集団移転の検討をきっかけとして、個々の生活再建にとどまらず集落として生活再建の方針を取りまとめ、地域全体の復旧復興をどう進めていくかの話し合いが始まった。

##### (ii) 移り変わっていく地域の思い

避難所や仮設住宅等での避難生活の中、集落の未来を考える話し合いは毎晩のように続けられた。当初は集落を離れて集団移転を希望する住民、従前集落での生活再建を希望する住民で意見は大きく割れた。地区全体の協議に加えて、現地再建派と集団移転派に分かれての協議などが行われていたが地区の思いが一つになることはなかった。それでも、地区の未来を考える話し合いは継続して行われていった。そんな中、高齢者のみの世帯と若い子育て世帯では考え方も違い、また世帯の中でも親世代と子世代、男性と女性などでも意見の違うことがわかってきた。そこで10月頃からは、復興を考える集まりを全世帯参加のものだけでなく、女性だけの会や高齢者のみでも実施していった。

これをきっかけに、地区の未来について家長のみが発意するのではなく、そこで暮らす住民一人ひとりの思いが共有されることにつながっていった。地区住民全員から語ら



写真2 復興に向け機運が高まる集会(2016年12月)

れたのは大切畑地区というコミュニティをこれからも大切にしたいということであり、被災経験が地域のこれからを語りあうきっかけへと変わっていった(写真2)。その後、集落を出るか残るかという議論から地区に縁のある両者がこれからの地区をどう作って行くかに議論の趣旨が変わっていった。

### (iii) 地域コミュニティを継承する復興へ

2017年7月頃には、最終的に地区内で住まいを再建する住民は約6割となった。4割の住民は集落外に自身が所有している農地を宅地化するなどして、それぞれに住まいの再建地を選択することとなった。集団移転という当初の希望が叶えられず、協議の結果は必ずしも全員が満足するものではなかった。しかし、納得がいくまで議論し住民一人ひとりが発意し、たどり着いた結論に不満は聞こえてこなかった。

現在も地区内では宅地復旧の工事が進められている。希望する全ての住宅が再建されるのは2020年の秋以降になる予定だ。大切畑集落住民はこれからも残る人出る人隔たりなく、約半数になってしまう居住人口減にもまけない集落づくりにこれから取り組んでいこう。

## (2) 益城町平田地区の復興まちづくりの取り組み

### (i) 平田地区の概要

益城町の平田地区は、熊本地震で大きな被害を受けた益城町の中心部に近く、町内最大の避難所となった益城町立中央体育館が見える場所に立地しており、熊本地震による家屋の被害では、全戸の3割が全壊という甚

大な被害を受けた。また、集落の背後に活断層を抱え、集落内の道路も痛みが激しかった。平田地区には、12年に一度津森神宮の神様が益城町、菊陽町、西原村の3町村内の12地区を巡幸する「お法使祭り」という祭事が行われる。他地区には12年に一度しか神様が鎮座しないのだが、平田地区には、12年の間に2年間神様が鎮座する。これは、平田地区がお法使祭り12地区の中でも大きな地区であったことの証であると言われている。

### (ii) 活動のきっかけとなった熊本大学との連携

熊本地震の発生から半年が経った、2016年10月に熊本大学が益城町と協力して「ましきラボ」を秋津川河川公園に設置した。毎週土曜日14時～17時の3時間「オープンラボ」という熊本地震からの復興、生活再建、復興まちづくりなどの情報交換、相談の場を設けていた。そこに現平田・柳水郷づくり協議会会長の濱田雅之さんが、足繁く通って下さり、2016年の年末に、「まず平田地区とは、どんな場所か確かめよう」ということで、震災の爪痕も生々しい平田地区をまち歩きすることになった。

平田地区の方々、熊本大学の学生ら数名で、熊本地震から8ヶ月後の、ありのままの益城町を歩き、様々な感想が聞かれた。もちろん、熊本地震で深く傷ついた地域の姿は、参加者の胸に沁みだが、同時に、故郷平田の豊かな田園風景に気づくこともできた。

#### 1. 平田地区が目指す郷づくりの目標と提案事項

##### (1) 平田地区が目指す郷づくりの目標

平田地区は、豊かな自然に恵まれる田園環境の中、古くから集落が形成されてきました。しかしながら、震災前から徐々に人口が減少してきました。特に、多くの若者が仕事や利便性を求めて、地区外に移り住んでいます。しかしながら猿田彦碑や妙見社など伝統文化が今も残っており、祭りを中心として良好なコミュニティが形成されています。こうした現状から、被災者や若者が安心して戻ってこられる環境を整えるとともに、平田の資源である農業を軸に地域の活性化を図り、若者から高齢者まで誰もが元気で暮らせる郷づくりを目指します。

##### 【郷づくりの目標・キャッチフレーズ】

**怖いなくなるちょうどいい田舎あります!!**

～祭、自然が時代を超えて絆をつくる、農業の郷～

##### 【郷づくりの基本方針】

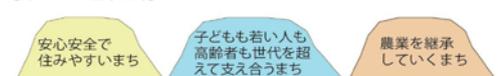


図1 平田・柳水郷づくり協議会のビジョンと基本方針

### (iii) 自分たちで考えてやる「まちづくり」へ

「まずは、平田地区をよく知ることから」、「できるしこ(できることをできる範囲で)」などを合言葉に、2017年に入ると6月におたがいさま食堂と蛸狩りを一緒に行う2回目のまち歩きを実施、その他「平田の梅仕事」や「ましきラボ★ピクニック」など誰でも参加できる、気軽なイベントを開いてきた。10月には「復興お法使祭り」と題して、12年に一度のお祭りも無事に開催した。また、平行して益城町が進める「まちづくり協議会」による、避難地・避難路の計画策定なども行い、「平田・柳水郷づくり協議会」が結成された(図1)。2018年3月末には、桜が満開の中「平田まるごと郷歩き」と題して、フットパスイベントを郷づくり協議会が主催して行った。

故郷の復興に取り組む平田地区では、集落内外、世代間の「人つなぎ」が課題とされてきた。2018年に入ると、お法士祭りは日程の関係で盛大にはできなかったものの、「地域の子どもたちのために」を合言葉に、11月には



写真3 まち歩きの風景(2016年12月)



写真4 郷づくり祭(紙飛行機飛ばし)の風景(2018年11月)

「平田・柳水郷づくり祭り」を実施した。郷づくり協議会が中心となり、地域の子育て世代などにも呼びかけ、集落の次世代を担う子どもたちの元気な姿が見られる、「ちょうどいい」イベントになった。以前に比べ、まち歩き、フットパス、様々なイベントに関わる人材は増えており、郷づくり協議会は、ゆっくりだが、確実な進歩を遂げている。

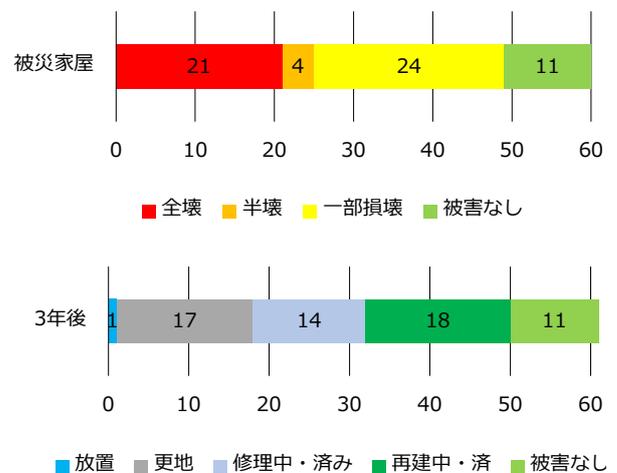
### (3) 益城町櫛島地区の復興まちづくりの取り組み

#### (i) 櫛島地区の概要

櫛島地区は、益城町の西端に位置する62戸、人口194人の農村集落である。断層上の段丘に位置することから、熊本地震では全壊が22戸、35.5%、半壊が4戸、6.5%など、大きな被害があったが、幸いにも人的な被害はなかった。3年が経過した2019年5月現在、61戸のうち43戸、70.5%が再建や修理が完了し、地区に戻って生活しているが、18戸、29.5%が依然として更地のままで、仮設住宅など、地区外での生活を余儀なくされている(図2)。

#### (ii) 櫛島地区におけるまちづくり協議会

当初、隣接する東無田地区、下原地区とともに、益城町の最初のまちづくり協議会である「下原・島田地区まちづくり協議会」を2017年1月に設立し、地区の復興に向けたまちづくりの議論を重ねてきた。しかし、人口規模、



※資料: 熊本県立大学柴田研究室による目視調査結果

図2 櫛島地区における住宅の被災と再建状況

被害状況、自治会の運営方法など、置かれている状況が3地区によって異なることから、下原・島田地区まちづくり協議会の櫛島部会として、2017年6月より独自の活動を開始し、1年後の2018年7月には櫛島地区まちづくり協議会を新たに設立、独立して活動を開始した。

櫛島地区では、消防団など若手を中心にまちづくり協議会の活動が行われているのが特徴的で、部会活動を始めた当初の1年ほどは、月に2回のペースで「まちづくり意見交換会」を開催し、災害公営住宅の建設、避難路としての集落内道路の拡幅、避難場所として神社境内の整備などのハード事業の検討を行ったほか、お祭りなどの伝統行事の活性化、まち並みのルールづくりなどソフト事業も含めて熱い議論が繰り返され、部会設立からわずか4ヶ月後の2017年10月、まちづくり提案を益城町長へ提出した。



写真5 まちづくり意見交換会の様子(2017年7月)



写真6 避難訓練の様子(2019年4月)

### (iii)ハード事業からソフト事業へ

まちづくり提案を提出後は、廃れつつあった伝統的なお祭りの活性化や、地震後の記録誌の作成の検討など、ハード事業からソフト面へ検討内容や取り組みがうつり、なかでも新しく避難訓練を実施したことが特徴的である。きっかけは、まちづくり提案の検討過程のワークショップで、かつては集落行事として毎年盛大に行われていたお花見が10数年前から行われなくなっており、その復活を望む声が高齢者に限らず若い世代からも数多く挙がったことである。それを消防団の若手からの発案で、地震から2年目の節目を機に、避難訓練をあわせて復活させようということになった。避難訓練には炊き出しがつきものであり、それを食べながら花見をしようというのである。その炊き出しも、事前に材料を準備して調理するのではなく、熊本地震が発生したときと同じように、その日、各家庭にあったものを持ちよって行うこととし、避難訓練としてもより現実的なプログラムとして企画された。

2018年4月15日の訓練当日は、集落人口の約1/3にあたる約60人が参加し、中には車いすや杖をつきながら避難した住民や、遊びに来ていた孫とともに避難した家庭もあった。そして何より、「久しぶりにみんなに会えて、おしゃべりできて、よかった、楽しかった」という声を数多くの高齢者から聞くことができたことの意味は大きい。実は避難訓練は口実で、住民がバラバラに住まざるを得ない状況のなかで、集落の住民が一堂に会する機会を設けることを大きな目標としていたため、この声は成功の証といえるだろう。

これをきっかけに、住民が集まることができる機会を設けることの重要性が共有され、以後、季節ごとにイベントを実施していくこととなった。ここで重視した点は、地域が何か新たなことに取り組むということではなく、従来からあるものを復活させたり再生させたりしながら、無理せず、身の丈に合った取り組みを継続していこうとしている点である。外部の力に頼らないということではなく、頼りすぎることなく、できる範囲のことを継続させることに重点を置いており、そのことを通じてコミュニティを強化していこうとしている。

### 3. 復興を繋ぎ広げる場: 故郷復興熊本会議とは

熊本地震は東西約 60km に横たわる布田川断層の活動によって発生しており、その被害は政令市である熊本市から山間部となる阿蘇地域までに広域的なものであった。地区ごとに置かれている環境も違い、被害の多寡も異なるなかで、それぞれの地域らしい復興の姿が描かれていた。一方で復興の取り組みを行っているまちづくり協議会やまちづくり懇談会などの住民組織同士の横の繋ぎの場は少なく、互いの活動の情報交換や交流を図ることは困難であった。

そこで、熊本地震からの復興の取り組みを行っている団体を繋ぎ、情報交換、交流、学びあいの場をつくることを目的として、2017年10月に有志メンバーで任意団体として故郷（ふるさと）復興熊本会議実行

委員会が結成された。実行委員会は、最初に上述した大切畑集落で被災地区の知見の共有と学び合いの場としてまち歩き交流会を行った。まちづくり交流会は復興まちづくりに取り組んでいる地区集落がホストとなり、他地区の被災住民に地区内を歩きながら自分たちの取組内容や課題について意見交換を行うものである。2017年12月から始まったまち歩き交流会は参加者から次回のホストを選んでいくような形がとられ継続した取り組みとして行われていくことになった。

まち歩き交流会を定期的で開催し半年をすぎるとこれまでの活動を一つの場で語り合う全体会議を実施しようと2018年7月15日、第1回の故郷復興熊本会議を開催した。上述した3地区の住民が2年半の間に取り組んできたことを発表し、意見交換を行ったが、3地区以外の住民の参加も多く、共通する課題があったり、取り組んでみたいと考えていたことが既に行われていたりして、住民組織同士お互いに大きな刺激の場となった。当時、被害の大きかった被災地域では、地域住民自らが自分たちの「ふるさと像」を、描くことが重要であると考えられた。高齢者比率が高く、若い世代はベッドタウンでしかなかった地域コミュニティが、再構築されはじめたと感じる事ができた。

故郷復興熊本会議は、現在、第3回まで開催してきているが、毎回、地域住民、基礎自治体、各種ボランティア、専門家ら多様なステークホルダーが、熊本地震からの復興まちづくりの現場において、市町村の枠組みを越えて集落同士がお互いの復興まちづくりの考え方や手法を学び合う「先生徒」の考え方を重要視してきた。平時は、基礎自治体が自治会などと連携し、行政区の範囲で基礎自治体は地域住民に行政サービスを提供している(図3)。しかし、災害が起きると(図4)、基礎自治体と地域コミュニティの関係は断絶したり、つながりにくくなったりする。その際に、行政界を超えて、近所の地域コミュニティと連携したり、他のつながり、例えば同級生が住んでいる地域であるとか、一緒にフットパスに取り組んできた地域であるなどを通じて他の地域コミュニティと連携したり、することができる「緩やかな連携」が、故郷復興熊本会議では

通常の行政と地域コミュニティの関係性

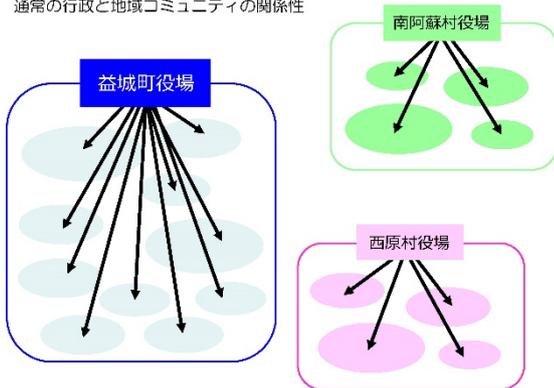


図3 平時の基礎自治体と地域コミュニティの関係性

被災時のコミュニティ同士の学び合いの場

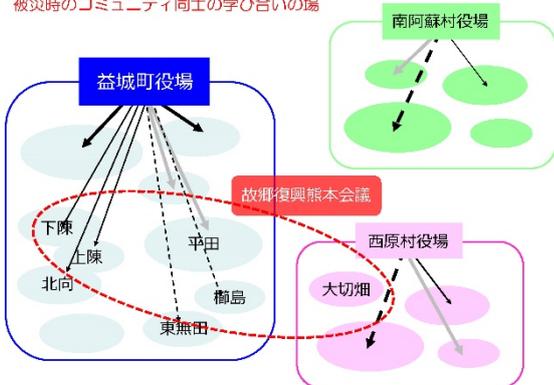


図4 被災時の基礎自治体と地域コミュニティの関係性

重要であると考えてきた。故郷復興熊本会議の場で、フラットな関係で議論するからこそ、復興に向けた被災地域住民のニーズが可視化されると同時に、能動的で地域の特性を活かした復興まちづくりが実践され、地域コミュニティの再構築につながるのではないだろうか。さらに、様々な主体が復興まちづくりに関わることで、地域コミュニティ自体に変化をもたらしたことも重要な示唆を与えている。

#### 4. 創造的復興に向けた中間セクターの果たす役割

現在、被災地区で検討されている課題は、「地震による目に見える被害どう復旧するか」から、「地震後の住宅再建に伴う人口減少や高齢化に伴う地域コミュニティの弱体化」など、地震前からの課題の進行に移り変わってきている。熊本県内の公営住宅建設も終了し、仮設住宅への避難者数はピーク時の約1割まで減少し、多くの住民が地区に戻って生活している。一方で、個人個人の生活が落ち着くのと同時に地区全体への関心が徐々に薄れてしまってきているのも事実である。また、被災に伴い地区を離れざるを得なくなった世帯もあり、地震後、人口、世帯数ともに減少している地区は多い。地震の被害は単純に暮らしの安全を脅かすだけでなく、それまで地域が抱えていた課題に拍車をかけ、また地域に潜在していた課題を顕在化させた。今後は復興事業による、避難路や避難公園の整備等が行われるが、完成後はそれらの維持管理をどのように行っていか、除草などの日常的な地区の自治活動を継続させるかなど地区活動の枠組みの検討や実践を通じて、復興まちづくりから普段のまちづくりへの移行の一つのきっかけとすることができないかなど、模索が続くことになるだろう。

しかし、熊本県内で上述したような復興まちづくりに取り組む地区は多くない。多くの地区では、道路などのインフラ復旧と住まいの再建を復興のゴールに定めている。これまで復興まちづくりの主体となってきた自治会やまちづくり協議会での話し合いもハード事業の合意形成という一つの山場を超え、役割を終えたところも多い。熊本地

震からまもなく4年を迎える今、多くの地区で地区の未来を見据えた復興の姿を描き、熊本地震の復興を単なるハードの復興にとどまらせない動きを起こす必要がある。合わせて地域への支援の体制も地域に寄り添う支援から地域をエンパワーメントする支援へと変化しなければならない。熊本地震で支援に入った団体は仮設住宅など避難先のコミュニティを支える活動が主で、生活再建後のコミュニティ支援等に取り組む団体は少なかった。また、震災前から活動しているまちづくりNPOや地域おこし協力隊等が地域に寄り添う活動をしていたが、復興活動との繋がりは少なかった。これからはますます地区を繋げる活動、そして復興まちづくりと普段のまちづくりを繋げる中間セクターの役割が求められてくると思われる。

2019年4月、故郷復興熊本会議はこれまで取り組んできた市町村域を越え集落同士がお互いの復興まちづくりの考え方や手法の学び合い、課題を分かち合いながらの連携活動を加速させるため、任意団体からNPO法人へと移行した。過去の被災地で行われてきた住民主体の復興まちづくりのプロセスを熊本に定着させ、多様な理念で活動する地区や団体が、緩やかにつながるプラットフォームをつくり、それぞれの特技を活かした連携事業を生みだしていきたいと考えている。地震からの復興という困難な状況から力を合わせ復興した経験を被災前から地域が抱えてきた課題の解決にむけた地域の活動に繋げることが必要となる。復興経験を地域が変わる契機にする、そのためにできることをこれらからも続けていきたい。