

住民主体の復興まちづくり計画策定に関する考察

—熊本県益城町櫛島地区の事例を中心に—

Community Development After the 2013 Act on Reconstruction from Large-Scale Disasters
— A Case of Kushijima District, After 2016 Kumamoto Earthquake —

○向井洋子 *1

Yoko Mukai*1

被災地における復興まちづくりに焦点をあて、被災住民主体の計画策定過程から考察を行う。本稿の考察では、大規模災害からの復興に関する法律(復興法)の施行後、被災市町村が住民主体の復興計画を策定できる法的裏づけを得たことを示した。もちろん、住民主体の計画策定には、市町村による程度の違いがある。それでも、外部との協働がうまくいくと、被災地区の活性化にもつながる。外部との協働がうまくいく要素は「信頼」であり、「信頼」関係をつくるには復興に関する「共感」と意見交換をする「頻度」が必要といえる。

キーワード: まちづくり, 復興法, 復興計画, ネットワーク, 「信頼」関係

Keywords: Community Development, 2013 Act on Reconstruction from Large-Scale Disasters, Recovery and Revitalization, Network, Relation of Mutual “Trust”

1. はじめに

わが国では、自然的な条件から、台風、豪雨、地震、津波、火山噴火など、自然災害(以下、災害⁽¹⁾、と略す)の被害が大きい⁽²⁾。近年の大災害をふりかえると、政府推計の被害額で、阪神・淡路大震災(1995年)の約9兆6,000億円⁽³⁾、東日本大震災(2011年)の約16兆9,000億円⁽⁴⁾である。

そのためか、研究者の災害復興への関心も高まり、研究の数も増えている。復興評価に関する研究をあげると、宮本・草郷は、大きく3つに研究を分類した⁽⁵⁾。宮本・草郷の分類は、①復旧・復興事業に対する住民の評価を迫った研究⁽⁶⁾、②地域の人口増減のトレンドをもとに地域を類型化した研究⁽⁷⁾、③統計データをもとに復興指標を類型化する研究⁽⁸⁾、である。

この分類は、政策評価に偏るものの、多種多様な復興研究の分類を試みている点で有益といえよう。また、住民の評価を迫った研究を詳細にみていくと、行政と被災住民の対立が浮かび上がってくる。行政主導型で計画が決定されると大規模な復興事業が導入され、生活基盤の再建を望む被災住民のなかから反発が生まれるからである⁽⁹⁾。この対立を、心理学分野の研究では、行政が感じる「時間」と被災住民が感じる「時間」の違いとして論証した⁽¹⁰⁾。

しかし、将来、大規模な災害が予想されているなか、この対立を温存したままではいけないのである

う。わが国では、住民の視点を取り入れた復興計画の策定を網羅するよう、災害復興法制を変化させてきた⁽¹¹⁾。2013年には、大規模災害からの復興に関する法律(平成25年法律第55号、以下、復興法、と略す)を成立させ、わが国の復興政策を住民主体の復興計画と一体的なものにした⁽¹²⁾。

そこで本稿は、復興法施行後に発生した平成28年熊本地震(以下、熊本地震、と略す)を事例に、住民主体の復興計画の策定過程を明らかにし、住民参加の計画策定が成立し発展する条件を考察する。具体的には、熊本地震で特に被害が大きかった市町村のうち、住民主体の復興計画を策定しているところを選定し、復興計画の枠組みを明らかにして、計画策定過程を検討する。また、被災住民と外部の関係の変化によって、被災住民のネットワークが拡大することも確認する。

なお、被災住民と外部の関係変化は、山岸の『信頼の構造』の議論をふまえ、それまでの関係から「信頼」関係に発展したことを考察する⁽¹³⁾。

住民主体の復興計画策定については、多種多様なアプローチから研究がなされてきた。たとえば、地方自治論のアプローチからは、中川が地方自治の展開で論じ、今井がローカル・ガバナンスとして論じた⁽¹⁴⁾。また、東日本大震災の被災地域における復興計

*1 熊本学園大学 社会福祉学部 准教授・博士(政治学)

Associate Professor, Faculty of Social Welfare, Kumamoto Gakuen University

画策定については、都市計画論や地域社会論のアプローチからとらえた。これらの研究は、地域住民が復興計画に参加することの困難さを指摘した⁽⁶⁾。たとえば、都市計画論の姥浦は、宮城県岩沼市と岩手県宮古市の事例から、①情報伝達・意見収集・参加の困難性、②代表制の確保、③参加形式と実質的参加、④意見統合の困難性、を課題としてあげた⁽¹⁰⁾。地域社会論の大堀は、岩手県釜石市の事例から、復興計画策定における住民参加の3条件を導いた。大堀が挙げた条件は、①被害が比較的軽微であること、②地域の一体性、③地域リーダーの指導性、であった⁽¹⁾。

本稿は、これらの研究をふまえ、復興法施行後の行政による法運用の効果と、住民参加の困難性に関して大堀が挙げた3条件の1つを検証し、住民主体の復興計画への知見を示したい。

2. 研究の方法

2.1 予備調査(調査対象の確定)

本稿の調査対象は、熊本地震後に住民主体で復興計画を策定した事例である。ただし、熊本地震の被災範囲が広いため、熊本県と被災市町村が公開している情報を用いた予備調査を行い、調査対象の市町村を確定する。

熊本県の災害対策本部会議資料第301報(2020年3月13日13:30現在)には、熊本地震で被害の大きかった市町村の被害情報が掲載されている⁽¹²⁾。具体的には、人的被害状況、住家被害状況、避難指示などの発令状況、罹災証明書の受付状況の4項目である。これらのうち、避難指示などの発令状況は、発令中かどうかを示すだけであるため、本稿が抽出する項目から除外する。のこり3項目について、数値の大きな上位3市町村を抽出し、表1に示した。

なお、人的被害には代表的な指標として死者数⁽⁷⁾を用いた。重軽症者と合算しても、上位3市町村の順位が変わらないことが理由である。同様に、住家被害の指標には全壊を用いた。住家被害の区分は全壊のほか、大規模半壊、半壊、一部損壊があるが、合計値の順位は全壊の順位と同じことが理由である。罹災証明の受付状況は、熊本市が世帯単位でしか受付しなかったため、世帯単位の受付数を抽出した。

表1 熊本地震の被害状況(市町村ごと)

人的被害 死者数(人)	熊本市 87	益城町 45	南阿蘇村 31
住家被害	熊本市	益城町	南阿蘇村

全壊(世帯)	5,745	3,552	699
罹災証明 (世帯)	熊本市 53,486	益城町 7,445	御船町 2,841

表1から、熊本地震で大きな被害を受けた市町村が熊本市と益城町であることがわかる。そこで、熊本市と益城町について、復興計画の概要を比較してみたい。

第1に、熊本市の復興計画は、第7次総合計画の基本構想に組み込まれる形で策定された。期間を2016年から2019年までの4年間とした。図1はこれをイメージ図で示したもの(一部抜粋)である⁽¹³⁾。

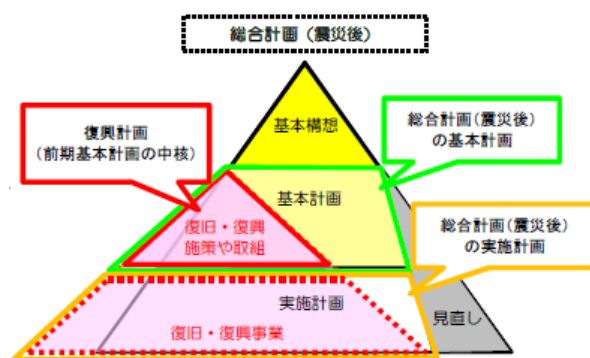


図1 熊本市の復興計画

熊本市の復興計画は、施策目標2で、「『おたがいさま』で支え合う協働によるまちづくり」を掲げていた。だが、市民がどのように復興計画と関わっていたのか、意見聴取以外にわかるものがない。市内各地に設置された「まちづくりセンター」の活動をみても、市民主体の復興が行われているとは考えにくい。熊本市のまちづくりウェブサイトでも、2018年4月1日に掲載された10件の事例のうち、1件だけが「震災記録誌を住民自らが作成」するにとどまっていたからである⁽¹⁴⁾。

第2に、益城町の復興計画は、第5次総合計画の一部を修正し、これに加える形で、期間を2016年から2026年までの10年間とした。熊本市と比較するため、益城町のイメージ図を図2で示す⁽¹⁵⁾。

2.2 本調査

つぎに、本調査である。本調査は、対面インタビューとオンライン・インタビューを合わせて、5回実施した。第1回目調査にて、櫛島地区の住民から、まちづくり協議会会長(地域リーダー)を強く推薦された。そのため、第2回目以降の調査から、この地域リーダーを主たるインタビュー対象者とした。

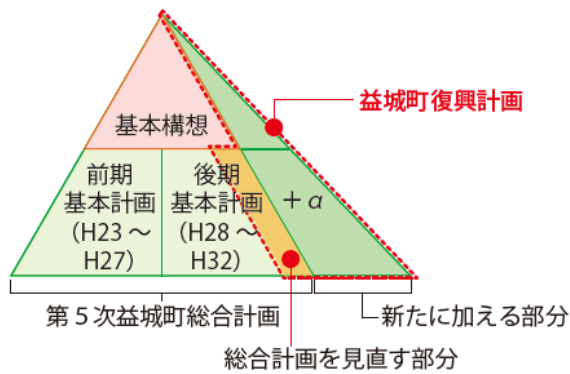


図2 益城町の復興計画

益城町の復興計画は、町の基本構想とも重なり、復興の主体を住民と明記することに特徴があった。また、協働によることと、まちづくり協議会の構築も記載した¹⁶⁾。

したがって、住民主体の復興計画の策定を論じる本稿は、益城町を調査対象とすることが妥当であろう。また、2018年12月末時点で活動が認められる24のまちづくり協議会のうち、図3で示した櫛島地区まちづくり協議会⁶⁾(以下、櫛島、と略す)の復興まちづくり計画策定を調査の対象とする¹⁷⁾。

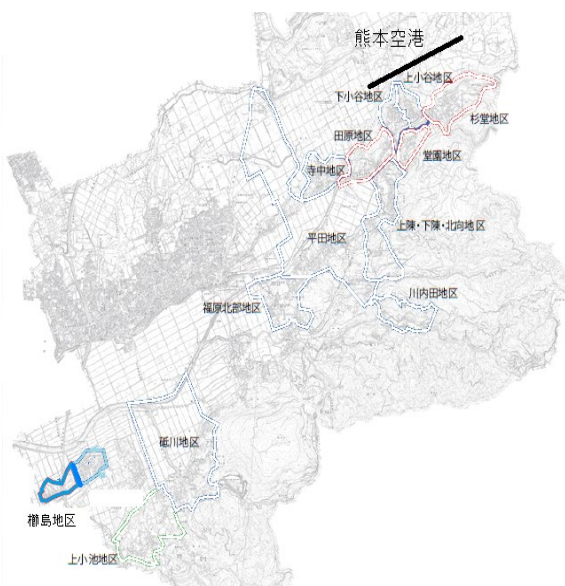


図3 櫛島地区の位置

櫛島を本調査の対象とする理由は2つある。第1に、被災状況の違いによって隣接地区のまちづくり協議会から分離独立したことである。第2に、転入者がほとんどおらず、地域の一体性が担保されていると思われることである。これらの理由は、先に述べた大堀の3条件のうちの2つを満たしていることになる。

第1回目調査(非構造化面接)

第1回目の調査は、2018年7月15日、住民3名と熊本県立大学の柴田祐研究室(以下、柴田研、と略す)の1名へ対面インタビューである。櫛島地区の被害状況とまちづくり協議会の活動状況を聞き取りした。

第2回目調査(半構造化面接)

第2回目調査は、2018年10月15日、住民1名へ対面インタビューである。櫛島が発行している「まちづくりニュース⁹⁾」に沿って事実確認を行った。

第3回目調査(非構造化面接)

第3回目調査は、2018年12月15日、地区の祭事に招待を受けた際、住民2名と柴田研3名へ行った対面インタビューである。祭事の企画運営に関わることを聞き取りした。

第4回目調査(半構造化面接)

第4回目調査は、2019年9月16日、住民1名と柴田研1名へSNS(Social Network Service)を用いたオンライン・インタビューである。櫛島地区住民が隣接する地域や外部と協働した過程とこれに関わる事実確認を行った。

第5回目調査(半構造化面接)

第5回目調査は、2020年5月12日、住民1名へSNSを用いたオンライン・インタビューである。櫛島地区と浮島神社のつながりに関する事実確認を行った。

3. 復興計画の枠組み

3.1 基本方針

発災から約3か月後の2016年7月6日、益城町は、震災復興の基本方針を打ちだした。住民生活の再建と安定、災害に強いまちづくりの推進、産業・経済の推進の3つである¹⁸⁾。

これが住民主体の復興計画の最も大きな枠組みである。そして、復興の主体を住民と位置づけ、対象地域を町全体とした。これらの方針をもとに、応急

仮設住宅の入居や地域コミュニティの維持強化をはじめとした「暮らしの復興」、公共施設の耐震化や公園などの整備を含む「まち」の復興、産業基盤を早期復旧させる「産業」の復興へと方向づけを行った¹⁹⁾。

また、復興計画策定委員会の下部組織として、これら3つの方向ごとの専門部会を設け、まちづくり協議会から意見聴取る枠組みを設定した。まちづくり協議会への意見聴取には、意見交換会、意見公募(パブリックコメント)、意向調査(アンケート)の3種類を予定した²⁰⁾。

この意見聴取の結果を整理して、以下の表3に示す²¹⁾。

表3 益城町の住民意見聴取(2016年)

方法	対象	期間	回数	参加人数
意見 交換会	区長	7/7-7/17	6	68
	住民	7/28-8/20	14	1,107
	住民	10/17-10/22	7	524
	15-30歳	10/8	1	95
住民意見 見公募	住民	11/15-11/28	1	71 (230意見)
意向 調査	住民	8/18-9/2	1	5,683 (世帯)
	小5-中2	10/13-10/21	1	1,248

なお、表3にある住民意向調査の方法は、郵送配布・回収方式とし、4月14日時点で住民基本台帳に記載されている全世帯を対象にした。回収率は43.4%であった。表3のなかで、住民意向調査のみ、参加人数の単位を「世帯」とした²²⁾。

3.2 2つの復興計画

5か月にもおよぶ住民からの意見聴取の結果を受け、益城町は、復興計画に着手した。この益城町の復興計画は2つある。町の復興計画と住民の復興まちづくり計画である。これら2つの復興計画は紛らわしいので、以下に整理しておく。

第1に、益城町復興計画(以下、町計画、と略す)である。町計画は、町の復興計画策定委員会が策定したものである。ここに、表3で示した被災住民からの意見聴取結果と、3つの専門部会での議論を組み込んだ。そして、この町計画を実施する期間を、復旧期(2016-2018年)、再生期(2019-2022年)、発展期(2023-2025年)の3期に期間に区分した¹⁰⁾。

第2に、復興まちづくり計画である。復興まちづく

日本災害復興学会論文集 No.15(Special Issue), 2020.9
り計画は、地区ごとに設立したまちづくり協議会が作成するものである。

ただし、町から「生活環境の整備」と「新たな都市基盤の整備」に関する部分を実現するための計画策定を求められた期間を除き、地区ごとの課題や目的が異なる²³⁾。

これら2つの復興計画の関係について、当初、提出された各地区のまちづくり提案の扱いや都市計画事業との整合性で、混乱がみられた²⁴⁾。そこで、益城町まちづくり専門委員会での議論の流れから、2つの復興計画を整理した。これを図4のイメージ図で示す。

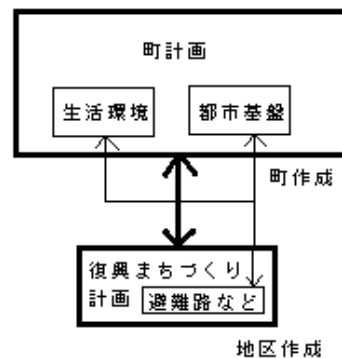


図4 2つの復興計画

各地区のまちづくり協議会が防災関連施設を設置するための計画策定をすすめ、2019年12月、益城町は、『復興まちづくり計画(避難路・避難地編)』を完成させることができた²⁵⁾。この計画は、各地区の住民が策定した計画の集大成ともいえた。

3.3 榊島の復興まちづくり計画

地区の特徴：

では、榊島地区の復興まちづくり計画はどのように策定されたのであろうか。計画の策定過程をみるにあたり、前提として、地区の特徴に触れておく。榊島地区は、図3で示したように益城町の南東部に位置し、地域の一体性と高齢化率の高さに特徴がある。

地域の一体性の土台は、住民の多くが子どもの頃からの知り合いで、小学校へ集団登校していたことで培われた。また、18歳以上の男子がほぼ強制的に消防団へ加入させられ、40代後半くらいで卒業する形態をとるため、地区の消防団加入率は100%である²⁶⁾。この消防団は、発災直後、倒壊した家屋から一人暮らしの高齢者を救出し、地元新聞に掲載された。これにより、榊島地区の結束が強まったという²⁷⁾。

高齢化率についていえば、榊島地区は40.7%である。

74世帯194人のうち、79人が65歳以上だからだ。櫛島仮設団地入居者に限れば、26世帯64人が入居し、高齢者は34人である。表4で示した益城町全体の高齢化率と並べてみても、櫛島地区の高齢化率の高さはよくわかる²⁸⁾。

表4 櫛島地区の高齢化率(2017年)

益城町	櫛島地区	櫛島仮設団地
27.9%	40.7%	53.1%

このように、地域の一体性と高齢化率の高さという特徴をもつ櫛島地区では、復興まちづくり計画を少しずつ策定していった。これを、櫛島が発行する「まちづくりニュース」から、4期に分けてみていく。

第1期：2016年7月7日-2017年5月31日

先にも述べたように、2016年7月6日、益城町は、震災復興の基本方針を公表した。これを受け、櫛島は、東無田・下原の近隣2地区と合同のまちづくり協議会を設立した。目的は、町役場から協力を受け、櫛島・東無田・下原3地区の復興まちづくり計画を策定することであった。

しかし、櫛島地区以外の2地区は、特に甚大な被害を受けていた。全半壊の住家比率が79%にのぼったからである²⁹⁾。櫛島地区の全半壊住家比率が25%だった³⁰⁾ことを考えると、櫛島地区は近隣2地区より比較的被害が軽微であったといえよう。この違いは、復興計画策定で、被災住民同士の「共感」しにくい部分となり、櫛島の独立に繋がった³¹⁾。

なお、町計画が協働を明記していたこともあり、櫛島の復興まちづくりには、町役場を含めた外部との関わりがあった。そこで、櫛島と外部とのネットワークを図5で示す。



図5 第1期のネットワーク

本調査から、このネットワークにおいて、櫛島地区と近隣2地区では、被災経験の程度に違いがあり、

日本災害復興学会論文集 No.15(Special Issue), 2020.9 「共感」しにくい関係にあったといえる。また、町役場との関係も同様であり、図5のネットワークは復興まちづくりに向けた「情報共有」の関係にあったといえよう。

第2期：2017年6月1日-2017年10月25日

2017年6月1日、櫛島が隣接2地区から独立するにあたって、地区の住民3家族7名は、宮城県石巻市を訪問した。熊本地震後、石巻市からボランティアに来てきてくれたグループとの個人的つながりを頼ったのである。そして、わずか2世帯の集落を再生した蛤浜プロジェクトと新渡波地区の復興住宅を視察しに出かけた³²⁾。

この視察をふまえ、6月18日、櫛島は独立してはじめての意見交換会を開催した。そして、櫛島地区消防団が議論の中心となり、2週間に1度の頻度で公民館に集まり、意見交換会を行なうことにした³³⁾。

この時期、櫛島の目的は、ゆるやかな復興まちづくり計画策定にあった。そして、櫛島は、計画策定に際し、外部2団体にサポートを求めた。

外部2団体は、第1に、先に挙げた宮城県石巻市の住民らである。彼らには復興まちづくり計画を策定した経験があった³⁴⁾。石巻市を訪問した櫛島の7名は、被災者としての経験に「共感」し、計画を策定したときの「情報共有」をしてもらったという³⁵⁾。

第2に、柴田研である。まちづくりコンサルタントではなく、柴田研からのサポートを求めた理由は、東無田地区の取りまとめ役住民が柴田研を強く推薦したことにある。櫛島の住民らが柴田と会ったところ、災害復興への考え方や復興への姿勢で「共感」することが多かったとのことだった。「共感」した点は、むやみに「復興」と言わず、住民が主体的に考え動くことであったという³⁶⁾。

このように、櫛島が新たな外部との関わりをもったため、復興まちづくり計画策定のためのネットワークは、図6のように、少し拡大した。本調査から、櫛島と石巻住民らとの間には、復興まちづくり計画を策定するという同じ経験、大規模災害の被災者としての「共感」、まちづくり計画策定の「情報共有」があったと考えられる。また、櫛島と柴田研の間では、被災経験を共有しないものの、復興に関する考え方の「共感」とまちづくり計画策定の「情報共有」があったといえよう。

日本災害復興学会論文集 No.15(Special Issue), 2020.9
 めた町長からの回答を議論する必要が生じた。そして、避難場所の整備と避難路について意見交換するなかで、お花見避難訓練実施を決定したのである⁴¹⁾。

これらの地域行事復活までの意見交換会を通し、
 榎島と柴田研の関係は強まったと考えられる。2週間に1度の頻度で、柴田研が榎島の意見交換会をサポートすることで、両者が「安定した親密なコミットメント関係⁴²⁾」を構築したからである⁴¹⁾。ここにおいて、両者の関係が「共感」関係から「信頼」関係へと発展したと考えられよう。図7では、「信頼」関係を太字で示した。

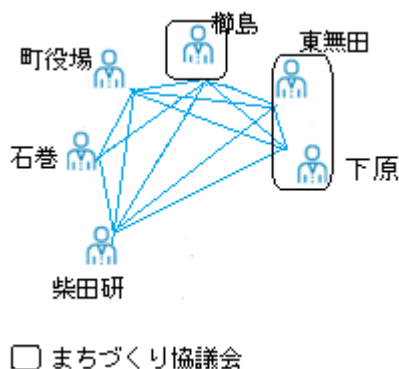


図6 第2期のネットワーク

こうして、石巻の住民らと柴田研とのネットワークを生かした榎島は、9月24日、復興まちづくり計画を完成させ、10月25日に町長へ提出した³⁷⁾。

第3期：2017年10月1日-2018年12月15日

復興まちづくり計画を完成させると、榎島は、2017年10月1日に臨時総会を開催した。そして、今後の課題を検討するようになった。目的を、榎島地区の発展的な将来像を念頭においた計画の策定に変えたのである。また、町長へ提出した計画への回答から、避難路・避難地の整備を計画に盛り込むことも目的となった³⁸⁾。

益城町長への計画案提出が10月25日であったため、約1か月間ほど、復興まちづくり計画の目的が第2期と重複することにもなった。

さて、この時期、榎島の意見交換会における柴田研の役割が以前より重要になった。柴田研の学生たちが住民の意見集約をするばかりではなく、廃れていた地区行事に光をあてたからである。廃れていた地区行事とは、千灯明とお花見をさす³⁹⁾。

千灯明は、地域の神社に沢山のろうそくを灯して神様をお迎えし、五穀豊穡や家内安全の祈願と感謝をする神事である。榎島地区の熊野坐神社でかつて千灯明が行われていたが、住民の高齢化と人口減少のため、簡略化されていた。柴田研との関わりによって、この千灯明を12月15日に実施し、榎島地区の人々からの好評を博した⁴⁰⁾。

お花見のアイデアも、柴田研の学生たちが参加する2週間に1度の意見交換会で出たものであった。千灯明の反省会を行ったところ、かつて榎島地区のお花見が行われていたことが話題にのぼった。そこに、榎島地区で災害公営住宅を建設する条件として、避難場所の整備と避難路としての幹線道路の拡幅を求

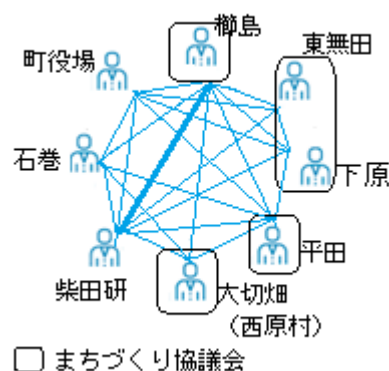


図7 第3期のネットワーク

そして、榎島と柴田研の「信頼」関係は、さらなるネットワークの拡大につながった。柴田研を通じて提供された「場」で、自らの復興まちづくりを報告するようになったからである。この「場」において、益城町の平田地区や益城町の西側に位置する西原村大切畑地区と被災住民としての「情報共有」を行なったのである⁴³⁾。

第4期：2018年12月16日-

避難場所の整備と避難路を盛り込んだ計画策定の提出後、榎島は、2018年をひとつの区切りとした。そして、2019年からは意見交換会の頻度を月1度に減らした⁴⁴⁾。復興まちづくり計画案の提出後、ひと段落した雰囲気は榎島に漂ってしまい、意見交換会に参加する地区住民が少なくなったからである⁴⁵⁾。この雰囲気は柴田研にも同様に漂い、榎島の意見交換会に参加する学生も以前と比べて減少した⁴⁶⁾。

この頃から、榎島の目的は、地区の活性化となった。2年目の千灯明からは、神職による祈禱も復活した。神職が祈禱をささげる千灯明が地区の活性化になる理由は、これが一度消滅したつながりの再結合

表5のように、おおそ时期的に連動していることがわかる。櫛島の区分に重複があったり、地区の活性化に進んでいく時期が暦通りではなかったりすることは誤差の範囲とってよいだろう。表5の点線で示したように、必ずしも町計画が規定した時期と住民による計画策定の時期が一致しないことから、少なくとも櫛島地区の復興まちづくり計画は、町計画に引きずられていないことが確認できる。

4. 考察

4.1 住民主体の復興計画が策定できた要因

これまで述べてきたように、熊本地震後の益城町では、多重的多層的な復興計画の策定が行われてきた。この計画策定に被災住民が関わり、特に復興まちづくりでは住民主体の計画策定がなされてきた。また、櫛島地区では、千灯明を核として地域活性化の模索も続いている。これをふまえ、住民主体の復興計画の策定が可能になった要因を考察する。

第1に、復興法の施行である。復興法は、被災した市町村が住民主体の復興計画を策定できるよう規定している。復興計画及びその実施に関し必要な事項について協議を行うため、被災した市町村が必要と認めれば、被災住民を協議会の構成員にすることができる（復興法第11条3の二）。たしかに、本稿の調査対象が復興法施行後のものであるため、これは自明のことかもしれない。だが、神戸市などによる住民主体の復興まちづくり経験が復興法に住民主体の復興計画策定を規定させたことも忘れてはならない。そうであるがゆえに、応援派遣の神戸市職員からのアドバイスから、益城町は住民主体の復興計画を打ち出したのである。

なお、住民主体の復興計画策定といっても、どの程度、住民の意見を取り入れるかは、自治体によって異なる。住民の意見をたくさん取り入れることは、復興計画の実施が遅れることにもなりかねないからだ。熊本市のように、住民からの意見聴取実施をもって住民主体ということもできるし、益城町のように、多重的多層的な復興計画策定をもって住民主体と解されることもある。結局のところ、被災地の市長村の判断なのである。したがって、本稿は、復興法の施行によって法的裏付けがついたことが益城町の判断を促したことを指摘したい。この法運用によって、住民主体の復興まちづくり計画が町計画の一部となり、行政の復興政策が住民主体の復興計画と一体的なものにもなったといえよう。

第2に、地域リーダーの指導性である。櫛島の事例

になるからである。櫛島地区のような古い歴史をもつ農村では、神事は重要な地域行事であり、五穀豊穡が住民の生活に直結する。高齢化により地域が衰退すると、櫛島地区の熊野坐神社の本社たる浮島神社の神職を招いた神事も簡略化する。だが、かつて繁栄していたころのように神事を復活させれば、櫛島地区も活性化する、という論理なのである。そこで、2018年12月16日の千灯明から、浮島神社の神職に祈祷を依頼するようになった⁴⁷⁾。これ以降、年1回以上、櫛島地区の住民と浮島神社の神職が穏やかに談笑する時間をもつようになったのである⁴⁸⁾。

ここで、櫛島のネットワークは、図8のように拡大した。復興まちづくり計画策定のための実務ネットワークの外にも展開しはじめたからである。

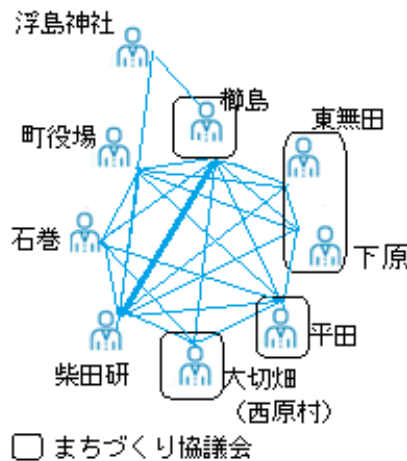


図8 第4期のネットワーク

櫛島と浮島神社の間では、復興まちづくりを目的に何かするわけではないが、地区や住民の歴史を「情報共有」し、「共感」する。また、町の歴史として町役場はこの関係とつながりを持ち、柴田研も千灯明の実施を通して浮島神社とのつながりをもつようになった。

町計画と地域計画：

ここで、町計画と本稿が明らかにした櫛島の復興まちづくり計画策定過程を時系列で並べてみたい。

表5 計画と地区計画の推移(時系列)

	2016-2018年			2019-2022年	2023-2025年
益城町	復旧期			最盛期	発展期
櫛島	1期	2期	3期	4期-	

榑島と柴田研の關係が「信賴」關係に変化した理由は、月2回1年以上の頻度での意見交換会にある。この「頻度」が柴田研への住民の期待へと変化し「信賴」關係になったという本稿の議論は、山岸の『信賴の構造』の議論とも矛盾しない。

ただし、2020年5月現在、榑島と柴田研の關係は、ソーシャル・キャピタルを生み出したとはいいいにくい。それでも、榑島と柴田研の關係は、高齢化がすすむ農村の地区の住民たちに自らの地区をみつめなおさせ、廃れていた地域行事を復活させた効果はあった。この行事を継続させていくことで、将来、地域の経済効果に寄与し、ソーシャル・キャピタルを生み出すのかもしれない。

は、研究者の災害復興への関心の高まりを背景に、外部団体が地域リーダーの指導性を補完したと考えられる。先に述べた大堀は、地域の一体性の高さからリーダーが指導性を発揮したことを指摘した。だが、榑島では大堀の調査対象とは状況が異なっていた。消防団が高齢者を救助したことで榑島地区の18歳-40代の結束力が強まり、復興まちづくりの意見交換会を重ねるうちに、世代間の分断が解消され、消防団メンバーから新たな地域リーダーが選ばれたからである。

榑島の事例は、地域リーダーが存在しなかったとしても、外部との協働によって、地域リーダーを育成できることを示している。この意味において、柴田研が地域リーダーの指導性を補完したといえよう。

4.2 地区のつながりと質的变化に関する考察

住民主体の復興計画が策定できた要因の2つ目ともやや重複するが、榑島が復興まちづくり計画を策定する過程をふりかえると、榑島に2つの質的变化が生じたように思われる。

第1に、榑島地区そのものの質的变化である。柴田研の基本的な役割は、榑島の意見交換会で議事進行をするファシリテーターであった。ファシリテーターは、小グループ内で話し手の意見を引き出したり、話しやすくなる言葉がけをしたりする役割である。一般的に、双方向的な意見交換会は、高齢者にとって、わかりやすいものではない。強いリーダーが指示を出すわけではないからである。だが、意見を引き出す役割のファシリテーターがいれば、双方向的な意見交換会でも高齢者が意見を出しやすくなる。しかも、榑島では、2週間に1度の「頻度」で意見交換会を開催していた。これを半年以上も繰り返していれば、必然的に世代間の交流もすすむ。これが地区の質的变化となり、新たな地域リーダーに40代の住民を選んだのであろう。

第2に、榑島と外部の關係の質的变化である。復興まちづくり計画を策定する過程で、榑島は、地区外にネットワークを広げていった。代表的な外部として、本稿は、益城町役場、東無田・下原地区のまちづくり協議会、石巻の方々、柴田研、平田地区のまちづくり協議会、西原村大切畑のまちづくり協議会をあげ、図8で示した。これら7つの外部とのつながりのうち、榑島は柴田研と最もつながりが強いと思われる。その理由は、榑島と柴田研の關係が「信賴」關係に発展したからだと考えられる。さらにいえば、この關係が地域リーダーの指導性を育成していくと

5. おわりに

これまで論じてきたように、わが国の災害復興は大災害が起きると変化し、復興法施行以降、住民主体の復興計画を策定できるようになってきた。市町村がどの程度住民主体の復興計画にするかは、被災した市町村の判断になる。市町村が復興の主体を住民と設定した場合、住民主体の復興計画を策定することになり、これが実行されるには比較的時間を要する。すなわち、住民主体の復興計画はゆっくりすすむことになるのである。

市町村が住民主体の復興に舵を切ったならば、どの程度、住民を復興計画に関わらせるかの範囲を決めなければならない。外部との協働が必要となる。地域住民だけで計画策定をできるとは限らないからである。外部との協働は、簡単なようで難しい。同じような経験をしたからといって、「共感」するわけではないし、「信賴」するわけでもないからだ。

しかし、住民主体の復興計画策定では、被災住民がゆっくり外部とネットワークを広げ、「信賴」關係を構築することができる。この關係構築が、被災地区における世代間の分断を修復し、地区自体に変化をもたらし、地区自らの活性化に寄与することもある。

このように、榑島地区の復興まちづくり計画策定から得られた知見は、外部と協働することで自ら変化することに集約できるだろう。また、変化をもたらす協働は、数回のものでなく、定期的かつ中長期的なものであることも強調したい。

補注

(1) 「災害」の定義を、災害対策基本法第2条一にならぬ、本稿は「暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑りその他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害」とする。

(2) 内閣府は、災害疫学研究センター(Center for Research on the Epidemiology of Disasters: CRED)の資料をもとに、2004-2017年の災害被害額2,145億ドル、世界の被害額の18.3%としている(平成18年版防災白、図1-1-1)。念のため、OECD内の比率も、年平均に換算して導いたところ、10.6%であった。本稿の計算は以下の通りである。

日本: 165億ドル=2,145億ドル÷13年

OECD: 1,554億ドル = (暴風雨3,000億ドル+洪水2,000億ドル+地震1兆3,200億ドル+干ばつ450億ドル)÷12年

なお、OECDの数字は、Dayton-Johnson, J. (2004), Natural Disasters and Adaptive Capacity. OECD Development Centre Working Papers, OECD Publishing. No. 237, Table 2, p.14. から導いた。

(3) わが国の災害復興法制は、災害対策基本法(1961年、以下、災対法、と略す)成立前後で大きく分けられる。下山憲治(2009)災害・リスク対策法制の歴史的展開と今日的課題. 法律時報 81(9)(通巻1012号), p. 10; 土田宏成(2018)20世紀の防災. 史学雑誌 127(6), p. 15; 中須正ら(2011)シリーズ「我が国を襲った大災害」-伊勢湾台風災害と災害対策基本法の成立. 水利科学 319, pp.111-103; 木幡浩(1996)阪神・淡路大震災後の防災対策の動向と災害対策基本法の改正について(上). 地方自治 579, p. 34; 井上禎男ら(2014)東日本大震災後の「共助」をめぐる法制度設計の意義. 福岡大学法學論叢 59(1), p. 9.

災対法成立後は、発災前と緊急対策を規定した災対法一次改正(阪神・淡路大震災後)、災対法二次改正と災対法三次改正(いずれも東日本大震災後)と、中長期の対策を規定した2013年の災害対策基本法等の一部を改正する法律(平成25年法律第54号)と復興法に分けることができよう。中長期の対策を別にしたのは、2013年改正法が東日本大震災後の中央防災会議「防災対策推進検討会議」の最終報告をふまえた措置であり、2013年改正法で積み残した課題を規定したものが復興法だからである。災害対策基本法等の一部を改正する法律の概要(平成25年6月21日公布)。

<http://www.bousai.go.jp/taisaku/minaoshi/pdf/>

日本災害復興学会論文集 No.15(Special Issue), 2020.9

kihonhou_01_1.pdf. (2020-5-8);大規模災害からの復興に関する法律の概要(平成25年6月21日公布)。

http://www.bousai.go.jp/taisaku/minaoshi/pdf/fukkou_01_1.pdf. (2020-5-8)

(4) 復興法に関する審議は、2013年5月9日から6月12日まで行われた。このうち、5月10日の衆議院災害対策特別委員会で、住民主体の復興計画策定が確認された。質問者は西宮市役所職員(阪神・淡路大震災当時)だった杉田水脈議員、答弁者は亀岡偉民内閣府大臣政務官・復興大臣政務官である。第183回国会参議院災害対策特別委員会第5号平成25年5月10日議事録。

(5) 山岸は、「信頼」を「相手の人格や行動傾向の評価に基づく、相手の意図に対する期待」と定義した。そのうえで、社会的ジレンマ実験から、「他の人が協力してくれるという期待が持てないときは、ほとんどの人が協力的な態度をとらない」とした。選択肢が、相手を「信頼」するか、「社会的不確実性」を取り除くかの2つしかないからである。そして、「他の人が協力してくれるという期待」をもつためには、利害関係があるか、「安定したコミットメント」の関係を築くかの2つの方法があると論じた。山岸敏男(1998)信頼の構造. 東京大学出版会。

(6) 住民参加の困難性を前提とした参加方法の研究や参加条件の研究もされている。鈴木孝男(2012)復興まちづくり推進員を介した地域コミュニティ再生. 建築雑誌 127(1629), pp.2-3; 井若ら(2014)持続の危ぶまれる地域での住民主体による事前復興のまちづくり計画の立案初期の課題と対策. 地域安全学論文集 22, pp.43-50.

(7) 熊本地震の人的被害(死者)の内訳は、警察が検視により確認している死者数50人、災害が原因と認められた死者数215人、6月19-25日の豪雨被害者のうち地震との関連が認められた死者数5人である。警察が検視により確認している死者を直接死、それ以外を関連死としている。内閣府. 防災のページ. 災害関連死について. <http://www.bousai.go.jp/taisaku/kyuujo/pdf/r01kaigi/siryos.pdf>. (2020-5-8)

(8) まちづくり協議会の設置については、神戸市からの応援職員のアドバイスが直接的な理由だという。益城町(2020)平成28年熊本地震益城町震災記録誌, p. 273.

(9) 榎島地区では、意見交換会の議事録も兼ねた「まちづくりニュース」が全戸に配布されている。2018年10月15日、第2回目調査。

(10) 益城町復興計画の標題には月までしか記載されず、復興計画が公開されてた益城町のウェブサイトの日付

は2017年1月10日になっている。ここから、年内に完成させようとした努力がうかがえる。益城町復興計画。 https://www.town.mashiki.lg.jp/kiji_003291/index.html。(2020-5-12)

- (11) 社会実験ではないが、櫛島と柴田研の特に強い繋がりは、櫛島が益城町に提出した被害状況の報告に、柴田研の目視調査結果をあげていることからわかる。益城町(2019) 益城町復興まちづくり計画(避難路・避難地編), p. 29.

参考資料・文献

- 1) 内閣府. 防災のページ. 阪神・淡路大震災の概要と被害状況, p. 9. <http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/pdf/101.pdf>。(2020-5-12)
- 2) 内閣府. 防災のページ. 東日本大震災における被害額の推計について. <http://www.bousai.go.jp/2011daishinsai/pdf/110624-1kisyu.pdf>。(2020-5-12)
- 3) 宮本匠・草郷孝好(2014) 住民主体の災害復興に資する地域生活改善プロセス評価手法の有効性. 日本災害復興学会論文集 6, pp. 22-23.
- 4) 松田磐余ら(1991) 中島川災害復興事業に対する被災住民の評価. 自然災害科学 10(1), pp. 23-32; 石川栄子ら(2008) 被災者の住宅再建・生活回復から見た被災集落の集団移転の評価に関する研究. 都市計画論文集 43(3), pp. 727-732; 河村和徳(2019) 2016年参院選福島県選挙区における復興政策評価と投票行動. 選挙研究 35(1), pp. 35-43.
- 5) 陳海立ら(2010) 地域人口特性に基づく地域復興の評価. 地域安全学会論文集 13, pp. 347-355.
- 6) 柄谷友香ら(2006) 時系列分析に基づく被災地の復興過程の定量的評価に関する考察. 地域安全学会論文集 8, pp. 145-154.
- 7) 大堀研(2013) 災害後の計画策定と住民参加が両立する条件についての考察. 地域社会学論文集 25, p. 127; 吉川忠寛(2007) 復旧・復興の諸類型. 復興コミュニティ論入門. 弘文堂, pp. 37-48; 塩崎賢明(2009) 住宅復興とコミュニティ. 日本経済評論社, pp. 35-47; 藤井克己(2011) 岩手県の復興に向けて思うこと. 土木学会誌 96(12), pp. 34-37.
- 8) 矢守克也(2016) リサーチアクションの〈時間〉. 実験心理学研究 56(1), pp. 48-59; 宮本匠(2015). 災害復興における“めざす”かかわりと“すこす”かかわり—東日本大震災の復興曲線インタビューから. 質的心理学研究 14, pp. 6-18.
- 9) 中川義朗(2019) 地方自治の原理(本旨)とその展開. 地方自治の法と政策. 法律文化社, pp. 16-17; 今井良広(2018) 東日本大震災から復興過程におけるローカル・ガバナンス. 公共ガバナンス論. 晃洋書房, pp. 176-190.
- 10) 姥浦道生(2015) 住民主体の大規模災害からの復興プロセスの課題. UN World Conference on Disaster Risk Reduction, 14-18 Mar. 2015, Sendai, Japan.
- 11) 前掲, 大堀, pp. 137-138.
- 12) 熊本県危機管理防災課. 平成28(2016)年熊本地震等に係る被害状況について【第301報】, pp. 1-6.
- 13) 熊本市(2016) 熊本市震災復興計画, pp. 1-2.

日本災害復興学会論文集 No.15(Special Issue), 2020.9

- 14) 熊本市の復興まちづくりの資料は、以下のウェブサイト以外には見つからなかった。熊本市ウェブサイト. 自主自立のまちづくり事例. https://www.city.kumamoto.jp/hpKiji/pub/detail.aspx?c_id=5&id=22548&class_set_id=2&class_id=125。(2020-5-9)
- 15) 益城町(2016) 益城町復興計画, pp. 2-4.
- 16) 前掲, p. 4.
- 17) 益城町ウェブサイト. 04 まちづくり協議会全体図. https://www.town.mashiki.lg.jp/kiji0032497/3_2497_548_up_en0vhcla.pdf。(2020-5-10)
- 18) 益城町(2016) 益城町震災復興基本方針, p. 1.
- 19) 前掲, pp. 2-3.
- 20) 前掲, p. 5.
- 21) 益城町(2017) 平成28年熊本地震益城町による検証報告書, p. 186.
- 22) 同上。
- 23) 第1回益城町まちづくり専門委員会, 資料3。
- 24) 2017年12月8日、第1回益城町まちづくり専門委員会, 議事録。
- 25) 益城町(2019) 益城町復興まちづくり計画(避難路・避難地編)。
- 26) 2018年7月15日、第1回目調査。
- 27) 熊本日日新聞, 2019年5月23日; 同上。
- 28) 2017年8月末現在. 古荘直樹(2018) 日本復興学会年次大会, 2018年10月27日; 益城町第7期高齢者保健福祉計画介護福祉計画, p. 5.
- 29) 益城町(2019) 益城町復興まちづくり計画(避難路・避難地編), p. 26.
- 30) 同上, p. 29.
- 31) 2018年10月15日、第2回目調査。
- 32) 同上。
- 33) 前掲, 古荘。
- 34) 同上。
- 35) 2018年10月15日、第2回目調査。
- 36) 前掲, 古荘。
- 37) 同上。
- 38) 2018年12月15日、第3回目調査。
- 39) 同上。
- 40) 同上。
- 41) 同上。
- 42) 前掲, 山岸, p. 64.
- 43) 2018年7月15日、第1回目調査; 2018年10月15日、第2回目調査。
- 44) 2019年9月16日、第4回目調査。
- 45) 柴田祐(2019) 熊本地震による被災集落の復興まちづくりの現状と課題. 農村計画学会誌 37(4), p. 365.
- 46) 2019年9月16日、第4回目調査。
- 47) 2018年12月15日、第3回目調査。
- 48) 2020年5月12日、第5回目調査。

謝辞

本研究にあたって、熊本県益城町櫛島地区のみなさんとまちづくり協議会会長の古荘直樹さん、熊本県立大学柴田裕研究室のみなさんと柴田祐先生にご協力いただきました。また、熊本大学の田中尚人先生、故郷復興熊本研究所の佐々木康彦さんからも貴重な助言をいただきました。記して深く感謝申し上げます。