

被災者イニシアティブを目指して

～サポートからエンパワーへ～

特定非営利活動法人 神戸まちづくり研究所
理事長 野崎隆一



1. はじめに

東日本大震災（以下、東日本）の10年を一実践者として語ることは、データを駆使して被災と復興について大きなパースペクティブを描くことにはなり難い。行政でもなく計画者でもなく、研究者でもない立場から経験の背景にあるものを出来るだけあぶりだすことを試みたい。そこから、支援の仕組みや制度、被災者や支援者との間に欠けている「接点・視点・基盤」を浮き彫りにできればと願う。後段では東日本の振り返り、総括の不十分さが、後発する災害における混乱の原因となっていることにも言及できればと思う。

始まりは、東日本大震災の起こる1週間前、阪神・淡路（1995年）、台湾集集（1999年）、中国四川（2008年）の連携で始まった3国学生交流会が神戸で開催されていた。その時のテーマは「集団移転」であった。阪神・淡路では「被災マンション再建」だということ、再建現場を案内し、報告を行った。その時、私の中で「集団移転」と「被災マンション再建」が繋がった。「想像力は越境する」（谷川雁）である。走りながら学び考えて悪戦苦闘した阪神・淡路の経験が、東日本で生かされることになる結節点が、このタイミングで芽生えていたことになる。

2. はじまり

3.11から1週間後の18日、兵庫県からの連絡があり、知事も同乗する第一陣の視察派遣バスに乗ることになった。支援物資と医師看護師と共に、行き先は、松島町、東松島市であった。12時間かけて到着し、遭遇した被災地は、野蒜地区の想像を超える惨状だった。

4月末から阪神・淡路まちづくり支援機構（士業連携団体、現在は近畿災害対策まちづくり支援機構）の有志で「ワンストップ専門家相談隊」を立ち上げ、宮古～石巻～陸前高田～いわき～仙台をまわり、各地で相談会を開催し、各地の行政職や専門家との意見交換を行った。

6月になり、兵庫県庁前の路上で派遣バスにも同行した知事と出会い、東日本への支援の話（余計なお節介案：知事）になり、担当幹部職員と意見交換の後、8月には、東日本支援のためのまちづくり専門家派遣制度が生まれた。あくまで、被災自治体で自前の制度が生まれるまでの支援という限定ではあったが、これが、その後の長きにわたる継続的な支援を支えてくれた。



図1 気仙沼市唐桑町只越地区の被災者グループとの出会い。

「あなたたちのような専門家を待っていた」の言葉に感動した。

（2011年12月）

3. 気仙沼へ

デベロッパー時代の同期の友人が、気仙沼で津波により配偶者と母親を亡くし、見舞いの訪問がきっかけで、現地通いが始まった。ほぼ同時期に、阪神・淡路

で苦労を共にした友人が、現地滞在して気仙沼の避難所支援を始めた。地元出身の友人の人的つながりと現地入りした友人の被災者情報を活用しながら活動をスタートさせることが出来た。何人かの**地域リーダー**と出会ったが、振り返って考えると、継続的な連携ができたのは、行政に依存しない、ある種の自立ベクトル（自尊心と自信）を内包している人たちであった。元東映悪役俳優だった公民館長、地域の雑貨屋の傍ら遠洋漁業の物資調達を行う商店主、長年の船暮らしを降りた船乗り、皆付き合うほど新たな発見のある魅力溢れる人たちだった。後述する被災者イニシアティブの実現には、欠かせない要素である。



図2 気仙沼市鹿折地区、まちづくり牽引役の公民館長との打ち合わせ（2012年6月）

気仙沼に限らず、東日本の被災地全般で特徴的だったのは、阪神のような、まちづくり専門家の派遣制度がなかったこともあり、地域の復興まちづくり支援の担い手の主力が、**大学研究室**であったことではないだろうか。研究者のスタンスも一様ではなく、人文系（社会、文化）の研究室は、伴走型であったが、自然系（都市計画、建築・土木）は、提案型アプローチが多く、事業を進める行政との間で役割が重なり、協力関係が構築された現場もあれば、軋轢が生じた例もあった。

阪神・淡路の時は、すでにまちづくり活動の歴史と

下敷きがあり、住民主体のまちづくりを支える制度や担い手が存在していたので、実務を担うまちづくりコンサルタントや設計者が、実践者として関わり、大学研究者は、それに伴走するか、それぞれの視点で調査分析などを行うことが多かった。まちづくり経験者の不足も、情報交換の場（ネットワーク会議）から人が育ち、多様な復興現場に対応できた。こうしたことから、阪神・淡路の経験を伝えるという使命もあり、**まちづくりセンター**（被災者に伴走する専門家派遣）の必要性を伝えようと、宮城県庁、気仙沼市役所などに資料を持ち込んだが、復興事業の実施が最優先とされている中では、採用されることはなかった。「意義や効果は理解できるが、それに掛かる人も時間も無い」という市の企画部長の言葉が、全てを表していた。

その後、2015年には、兵庫県の派遣制度の終了に直面し、間際になって、被災者の声に押され市議員や復興庁の支所長の進言により、「**気仙沼市まちづくり支援センター**」が誕生し、大学研究室や支援専門家への実費助成を行うことができるようになった。2018年1月に一般社団法人となり現在に至っている。地域の活動支援をサポートする仕組みが誕生した数少ない事例である。

4. 阪神・淡路と東日本

今になり考えると、発災時期の16年の時間的ギャップと、近畿圏と東北圏という地勢的歴史的バックグラウンドの違いは、結構大きなものであったと思う。阪神・淡路の当時は、前例のない被災で、国も県も手探りで復興に取り組んだ。それは、現場の支援者にも伝わり、各分野の支援者が集まって、情報交換しながら創意工夫を競い合う場ができた。住まい・まちづくりのネットワークからは、グループハウスやコレクティブハウジングなど新しい共同の住まい方が生まれた。2年目に広範囲の支援者が集った「NGOと市民の国際防災フォーラム」の開催がきっかけとなり、「まちづくり」以外の生活再建分野の支援者たちとの連携も生まれ「市民が作る復興計画」の策定に見られるよ

うな、政策提言につながる総合的視点が市民の間にも生まれ始めていた。行政との連携も「参画・協働」の条例化と共に定着し始めた。それでも、10年後、15年後に振り返ってみると、走りながら行ってきたことには、まだまだ不十分な点が感じられた。

その後、中越地震、能登半島地震と大地震が頻発し、阪神での経験を伝えたいと願ったが、現場とは意見交換の域を出ることが出来ないまま、東日本大震災を迎えることになり、前述のような状況で気仙沼市通いが始まった。最初は、住まい再建とまちづくりをテーマに、避難所での聞き取り、仮設住宅での意見交換を行った。その結果、8地区で「防災集団移転」グループの立ち上げを行い、移転先選定、行政への申請までの支援を行なった。内2地区は、新しい住宅に移転するまで、伴走支援を行なった。区画整理事業では、「鹿折地区まちづくり協議会」設立を支援し、事業の終了を見届けるまで支援を行なった。我々神戸チームが、支援行動の規範としたのは、「被災者ニーズを最優先にすること」「計画を作らない、提案しないこと」であった。プランナーとしては、自らの手を縛ったことになるが、あくまで被災当事者の気づきや想いを大事にしたかった。他の地区で外部支援専門家と業務受託者とのトラブルを見てきたからである。行政から委託を受けたコンサルタントとの橋渡しに徹するという決意であった。

被災地に、今回のように長期にわたって密度の濃い関わりを持ったのは、阪神・淡路以来のことであったが、昨今の事象に結びつけて振り返ると「わきまえる東北」と「わきまえない近畿」ともいべき文化の違いが、再認識されてとても興味深い。

5. スキマ（ギャップ）を考察する

（1）スキマの弊害

被災した地域において、ハードの復旧は、行政と建設コンサルタントが、被災者の福祉見守りは、社会福祉協議会がと、なんとなく役割分担が存在している。その背景には、法律や制度で規定された行動が、それ

ぞれの枠組みの中に収まっていることがある。一見、整理され、全てがカバーされているように見えるが、実際の現場で多様な個別の事態に直面すると、枠組みだけでは解決できない事象が次々と出現してしまう。その結果、時には、たらい回しや責任回避が行われ、支援の取りこぼしが発生することになる。被災者に寄り添って支援している支援者からは、制度や枠組みの不備として批判の槍玉にあげられることになる。責められ批判されることに反発して門戸を閉じてしまう組織も出現しているのが現実である。東日本以降の被災地で、特に顕著であるように思う。

（2）スキマの意味

スキマについて考える上で、まず知っておかなければならないことは、スキマは、必ずしも無意味に存在しているものではないということ。物理的にも、ハードな構造物がそれぞれ違う動きをするときには、スキマがいろんな役割を果たしている。医学でいうと骨の間の「軟骨」の働きであり、建築・土木では、構造物を分割することで安全性を高める「エキスパンション・ジョイント」や機械工学での「遊び（トレランス）」「潤滑油」も同様である。スキマ自体に存在理由があるので、単に埋めれば良いというのではなく、スキマの機能や繋げる方法を考えることが、重要な意味を持つ。社会も同様で、中間的なスキマへの対応から新たな活動や担い手が生まれ、全体が円滑に動くようになることが、社会の成熟そのものであるように思う。



図3 仮設住宅の談話室で移転協議会の定例会(2012年1月) (3) スキマへの対応

対応はいくつか考えられる。役割の抜け落ちであれば、守備範囲を拡大して、スキマそのものをなくす方法が一つ。調整の必要性であれば、新たな役割として中間的な活動(中間支援)を位置付ける方法もある。どちらもやらず、予算がない、人手が足りないと放置しているのは?問題である。ボランティアな活動そのものは、そうした社会的補完を目指すものであると思うが、特に復興のような危機対応においては、補完調整機能が求められる。所詮スキマだと卑下するのではなく、複雑多様化する社会においては、重要不可欠な営為であることを述べておきたい。

制度と予算があれば十分だと考えるのは、油をささずにエンジンをかけるようなものと言いたい。多様な隙間対策(調整機能)の創設が、成熟社会の実現につながる。

6. 公助の拡大と分権の縮小

東日本で特徴的だったのは、国が被災自治体の負担をなくすために全面的な支援を打ち出したことと復興庁の設置だった。これは、一時的に被災地に大きな安堵をもたらしたが、同時に思考停止と当事者意識の低下(人任せ)を招いたと言える。特に、公助のない中での阪神・淡路を経験した我々には、なぜこんなことに、との思いは強かった。復興過程で培われる「当事者意識」や「シビックプライド」は、公的な復興事業の終了した、概ね10年以降のフォローアップ期において重要になるが、事象を見る限り、公助の充実が、国や行政依存を誘導して、当事者意識の醸成を妨げているように思われてならない。一時的な人気取り施策に終わってはならない。コロナ禍に対しても強靱なコミュニティ形成につながるプログラムに裏打ちされた施策につながることを見守っていききたい。

7. 被災者イニシアティブ

復興は、被災当事者が主体でなければならないと、

スローガンとしては繰り返し語られている。しかし、主体である個々の被災者の声を汲み上げる仕組みはほとんど無い。統計の数字やアンケートのパーセンテージで示されることが大半である。復興のプロセスに被災者イニシアティブが貫かれていることは重要だが、そのためには被災者の定義を「災害の影響を受けた全ての人々」に拡大し、地域全体を巻き込むこと、個々のケースにアウトリーチすることで、多様で個別的な課題を見逃さないことも重要だ。被災者イニシアティブを実現するためには、「かわいそうな人たちを救う支援(サポート)」から「自ら地域を担う人たちを勇気付ける(エンパワー)」に支援の軸足を移すことが求められているように思う。



図4 気仙沼市唐桑町只越地区、移転先の団地で住民と再会
(2018年2月)