2021 年度　第 3 回都市環境デザインセミナー
連続セミナー　「災害復興；世代を繋ぐ、知の継承」
（関西ブロック、九州ブロック共催）

第３回「中越地震・熊本地震から未来の被災地への知の継承」

＜趣旨＞

昨年 9 月に日本都市計画学会関西支部主催で、「復興検証と知識継承」シンポジウムが開催され、その続編として「阪神・淡路大震災の知の継承」(1／26)、「東日本大震災の知の継承」(3／1) を連続して開催いたしました。今回、最終回として「中越地震・熊本地震から未来の被災地への知の継承」をテーマに、下記のとおり開催します。

内陸直下型地震である新潟県中越地震（2004 年)、熊本地震（2016 年）では、激しい揺れにより都市郊外・中山間地域で大きな被害が発生しました。中越地震では、阪神・淡路大震災（1995 年）や台湾・921 地震（1999 年）の教訓を参考しながら、地域性を考慮した独自の復興の取組が展開されました。熊本地震でも、地域の専門家が被災地の活動を支えると共に、外部から被災経験あるいは応援経験を持つ専門家が、復興の支援に赴きました。

今回は、まず中越地震、熊本地震において、地域の専門家として外部支援の受入や地域の復興まちづくりのコーディネートを行った二名の研究者から、被災後、何を考え、どう行動したのか、また外部からの復興の知識・経験をどのようにローカライズしていったのかご報告いただき、被災自治体の立場から熊本県益城町の職員の方にコメントいただきます。その後、第 1 回の報告者である二名の先生にも加わっていただき、次の被災地や次の世代に、何を、どのように継承すべきなのか考えていきます。

世話人　紅谷昇平（日本都市計画学会関西支部）

日時　2021 年 3 月 26 日（金）18：30～20：30
場所　zoom 会議

＊経験の伝達５（澤田雅浩）

＜新潟県中越地震の復興を支えた仕組みとは　復興基金と復興支援員を中心に＞

2004 年新潟県中越地震の復興は、人口減少地域（過疎地域）の復興のあり方を模索しながら進められてきた。その際、阪神・淡路大震災の経験や台湾 921 自身の経験が参照され、施策等にも反映されてきた。地域主体の復興基金、そしてちょっと外側の支援人材としての復興支援員が果たした役割をあらためて振り返る。

＊経験の伝達６（柴田祐）

＜熊本地震の復興における過去の被災地からの学び＞

熊本地震における復興まちづくりでは、中心市街地の都市計画事業によるものと、農村集落におけるまちづ

くり協議会によるものの２つに大きく分けることができる。それぞれのまちづくりの現場のこの５年間を振り返りながら、過去の災害から学んだこと、影響を受けたことは何か、考えてみたい。

コメント１；宮田有佳
＜熊本県益城町における住民参加の復興まちづくりの視点から＞
コメント２；小林郁雄
＜神戸・台湾・中越：復興の経験・教訓の継承の視点から＞

＊全体総括（鳴海邦碩）
＜復興まちづくりの未来と知の継承に向けて＞

＜発言者のプロフィール＞

澤田雅浩（さわだ・まさひろ）

兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科・准教授。

慶應義塾大学環境情報学部卒業、慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科博士前期課程・博士後期課程修了。長岡造形大学建築・環境デザイン学科准教授などを経て 2017 年より現職。博士（政策・メディア）。2004 年に発生した新潟県中越地震の被災地で、緊急対応から集落の復興に至るプロセスに継続的に関与。新潟県中越大震災復興検証にも携わり、大船渡市災害復興計画推進委員会委員、兵庫県丹波市復興推進委員会委員なども務める。

柴田　祐（しばた・ゆう）

熊本県立大学環境共生学部・教授。

大阪大学大学院工学研究科環境工学専攻修了。造園コンサルタント、大阪大学大学院工学研究科助教などを経て、2017 年 4 月より現職。専門は地域計画、農村計画、景観計画。熊本地震、令和 2 年 7 月豪雨による集落の被災状況や復興まちづくりについて調査研究するとともに、まちづくり協議会などの運営サポートなども行っている。

宮田有佳（みやた・ゆか）

益城町出身、佐賀大学文化教育学部を卒業した後、2010 年より益城町役場にて勤務。2016 年の熊本地震時は復興課にて広報などの業務に従事。その後、2017 年より復興整備課復興まちづくり係（現・まちづくり推進室）に異動し、まちづくり協議会の立ち上げや活動支援などの業務を 3 年間担当。現在は、企画財政課復興企画係勤務。

小林郁雄（こばやし・いくお）

人と防災未来センター上級研究員、兵庫県立大学特任教授。神戸大学工学部建築学科卒業。大阪市立大学大学院工学研究科都市計画専攻修了。都市・計画・設計研究所を経て、1986 年にコー・プランを設立。地域計画、市街地整備、住民主体のまちづくりまで幅広い都市プランニングを専門とし、阪神・淡路大震災後は被災地の復興に多く携わる。1995 年、阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワークを立ち上げ、世話役を務める。

鳴海邦碩（なるみ・くにひろ）

大阪大学名誉教授、関西大学客員教授。日本都市計画学会元会長。大阪をはじめ関西の各地のまちづくりを支援。インドネシアをはじめアジア諸国の都市環境調査を行なってきた。サントリー学芸賞、不動産協会賞等を受賞。著書に、『都市の自由空間』『都市の魅力アップ』『失われた風景を求めて』他多数。

経験の伝達５＜新潟県中越地震の復興を支えた仕組みとは　復興基金と復興支援員を中心に＞

澤田　雅浩

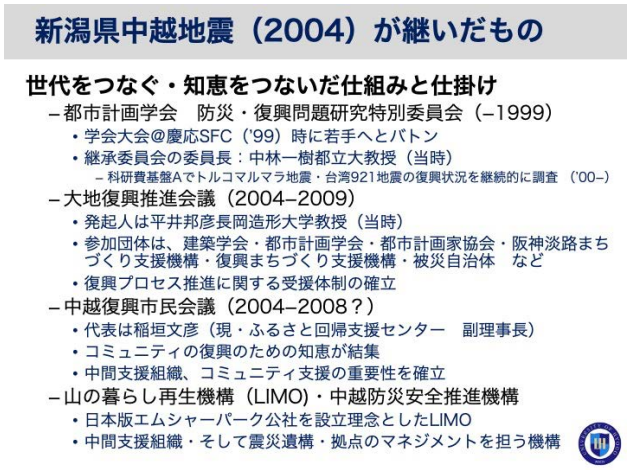
皆さんこんばんは。兵庫県立大学の澤田と申します。この連続セミナーの最終回ということで新潟県中越地震のご紹介をさせていただきます。先ほど紅谷先生からご紹介あったように 2000 年から 2017 年まで新潟県長岡市の長岡造形大学におりました。2004 年の中越地震の被災地となり、以降、中越地震の復旧復興に携わる機会を得てきました。中越地震の被災地における復興プロセスにおいて、どのように世代が繋がっているのか、知が繋がっているのかを考えてみます。特に復興基金と復興支援員というのが大切だというのが、既にこれまでのセミナーの中でも小林郁雄先生をはじめとした何人かの方から指摘をされていますので、その点も触れていきたいと思います。

「繋がり」を育んだのは

改めて「繋がり」はどこから生まれて、どのように育まれていったのかを考えてみました。振り返ってみると阪神淡路大震災の後に、都市計画学会に防災復興問題研究特別委員会が設置されています。そのとりまとめは本として出版されています。本が出版された後の都市計画学会の大会が私の当時所属していた慶応 SFC でありました。その時に若手が集まって、そういった先達が考えてきたことを次の世代の防災復興・まちづくりに生かしていきましょう、という趣旨のワークショップがありました。それも中越地震の被災地で展開された「繋がり」にとって大きな意味を持ったように思います。

被災地の中では「大地復興推進会議」が繋がりを育む場として機能していたように思います。震災発生当初から、5 年間にわたり、半年ごとに現地でフォーラムをやりました。発起人は私の同僚でもあった平井邦彦先生です。半年に一度のフォーラムでは、必ず建築学会・都市計画学会・都市計画協会とか、知恵を持ったりとか、具体の活動をされていたりだとか、提案・提言をしてくれるような人達に、どのように復興を考えていったらいいのか、どういう風に進めていけばいいのかといったテーマでプレゼンテーションしてもらいました。それだけではなくてその人達に半年ごとに変化する被災地の状況を見てもらったうえで意見を交わす、というようなことをずっとやっていたんですね。被災地の行政の方々も発表されましたし、議論の輪に加わってくれました。今後の取り組みをどうしたらいいのか、といったことを、半年に一度総ざらいするみたいな仕組みがあって、そこで得られた知見、そして繋がりは大きかったように思います。特に復興推進プロセスにおける受援体制について、発起人であった平井邦彦先生がよくおっしゃっていたことを紹介します。やはり小さな地方都市、大学がいくつかあるとは言っても、様々な知見知恵、様々な手法に対する工夫みたいなものというのは、自分達だけで考えていても限界がある。被災地に関心を持ってもらった上で、いろんな人たちに協力してもらえるような場を作ることも復興支援の一つの形だということでした。中越地震の激甚被災地はそのほとんどが都市計画区域外で、都市計画が復興に介在しにくい場所でもありました。逆に言えば、ハードの再建だけでは復興は終わらず、集落の再建を考える際には、ほかのいくつかの仕組みというのが必要だったということです。それが人的支援だったりとか、集落のソフト部分にどういう風にアプローチするかということだと思います。それを担ったのが中越復興市民会議という活動体です。その活動は例えば地域おこし協力隊とか、今のふるさと会議みたいな流れにつながっています。あとは、間を取り持つ仕組みが必要だったんですが、現地には LIMO（山の暮らし再生機構）が設立されました。この組織は 2021 年 3 月で解散をしました。そのほかには、中越

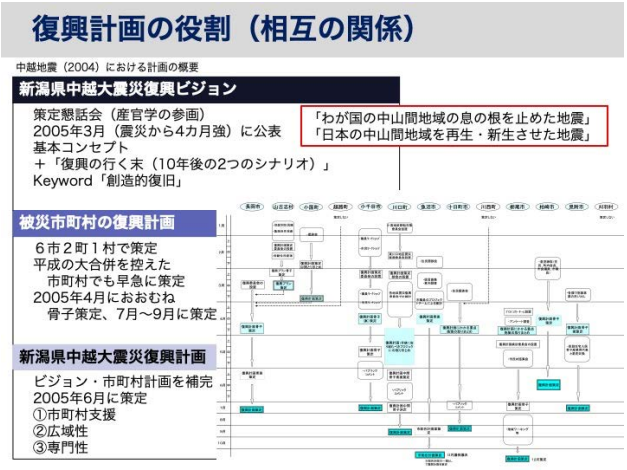
メモリアル回廊という震災遺構や拠点施設の運営を担ったり、人材育成をする中越防災安全推進機構も大きな役割を果たしています。ちなみに、中越復興市民会議の役割はこの組織の一部に組み込まれました。こういった仕組みと仕掛けがあって中越地震の復興が進められてきた、というのが今回この機会をいただいて改めて整理できました。



「復興プロセス」への意識

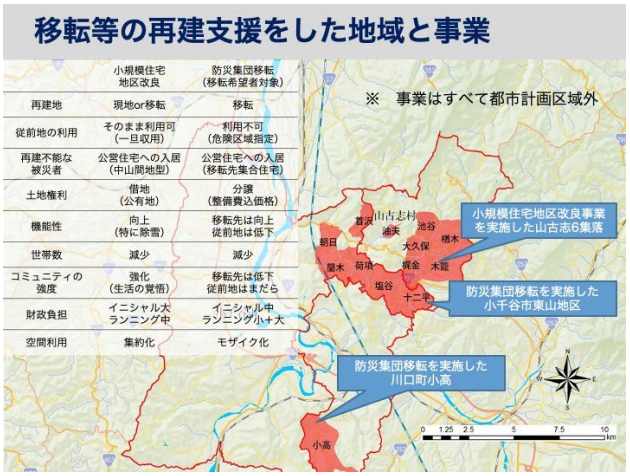
その上で、中越地震の被災地、そこでの復興プロセスが先行する被災地から継いだものというのは何かと考えると、復旧復興プロセスの進め方、それのマネジメントの仕方かなと思います。行政が主体となって進める復旧復興事業に関与をするだけでなく、行政も地域の再建の主体の一つであるというような考え方のなかで同じ方向を向きつつ、上手に役割分担をして相互補完的に復興を進めていくんだということが大切だ、という、マネジメントというかガバナンスのあり方について、先行する被災地のみなさんから教えていただいて、実践してきたという感じがします。壊れたものをただ直すだけでは、被災地は復興しないということも度々指摘をいただいていました。確かにこわれたモノが直ることで復興感は高まるのは事実です。しかし震災で失ったものというのは物理的に壊れたもの以外にもたくさんあります。目には見えないものに対しても、リハビリテーションが必要であること。そういった活動へと地域が動き出し、元気を取り戻すためにはエンパワーメントといった視点も必要であることは、台湾の復興プロセスからもすごく教えていただきました。復興を目指した取り組みは試行錯誤でした。いろんなことにチャレンジしましたが、失敗もありました。ただ、失敗の中からも得られた知見ともたくさんあったように思います。

行政が策定する復興計画の役割に関して、上位計画と市町村の計画がどういう風に整合性を保つか、もしくは上位下位の概念を持つかということも工夫があったように思います。県がまず復興のビジョンを作って、そのビジョンをもとに市町村、そのビジョンを少し横目に見ながら市町村が計画を作る。その抜け漏れ落ちをカバーしつつ、全体的に必要なものを加味して県が復興計画を作るというような、ヒエラルキーとはまた別の相互補完的な計画というのが意味を持つことを、他の被災地の教訓を引き継いだのではないかと思います。これも台湾や神戸からの教訓だと思いますが、住まいの確保と安定が被災者の復興の一区切り、という感じはありますが、それ以降の復興支援が重要であることです。住まいの再建や安定が確保された段階で支援を含めた復興プロセスを止めてしまうと、例えば新しい住居でまわりから孤立をする人であるとか、コミュニティーがなかなか形成できない地域であるとか、そのあとの暮らしぶりにも被災後のプロセスと適切な支援活動が大きく影響をする、ということです。中越地震の被災地では、住宅を再建するためとか、地域を再生するためのいろいろな支援事業が行政によって進められましたけれども、それにもまして多面的な復興支援というようなことによる息の長い復興プロセスをマネジメントしていくということは大切だよということを教えていただいたように思います。それが、民間や大学などの機関が比較的長期に復興プロセスに関わり続ける要因の１つになっています。



多様な「被災集落復興」の理解と専門家の支援

住宅の再建や地域再生プロセスはどこも同じように進んだわけではありません。61 の中山間地に立地する集落が孤立をして地域外で仮設住宅で避難生活を送ることになりました。その後に集落に戻るのか戻らないかというのは、個々の住民の意思というのもさることながら、行政としてどちらを支援するかというのが自治体によって大きく異なりました。例えば、震災後、一躍その名が広く知れ渡った山古志村では、現地再建をするためにどういう手法が使えるかということを行政と地域住民が一体となって考えることで、その道筋というのを開いていきました。一方で、隣接する小千谷市では、冬期間の雪がとても多くて生活支障が大きくなる被災エリアから、ずいぶんそこよりも雪が少なくて、いろいろな施設が整っているようなエリアへの移住を促すような方策をとっています。住宅再建支援に関しては阪神淡路大震災の教訓が活かされ、生活者再建支援金による修復費用への充当が認められるなど、支援は手厚くなりました。また、間接的な住宅再建支援として防災集団移転を使う、といったアイディアもありました。その上で、住宅再建を復興のゴールにしないために、行政も工夫をした結果ではあります。小千谷と山古志ではスタンスが異なりますから使う事業は当然異なりました。どちらも事業を実施したのは都市計画区域外なのですが、それにもかかわらず、山古志では小規模住宅地区改良事業という、都市部の密集市街地などでつかわれていた事業が使われています。現地再建を実現するには防災集団移転ではなくこの事業の法が適していること、それが中山間地域でもつかえるのではないか、というアイディアです。ただしこれは現地のみで生み出された知恵ではありません。山古志の復興に関わる様々な外部専門家が、「これは都市計画区域外でもつかえるんじゃないか」と思いつき、国ともそこら辺の協議調整をしてくれた結果実現できた手法なのです。東日本大震災の広域にわたる被災地の広がりと比べれば、一つの自治体の本の小さな地域でしかありません。そのことで、人的支援をはじめとした復興支援の資源を集中的に投下することが出来たことがある意味幸せな状況だったようにも思います。山古志では被害の大きな 6 つの集落を対象とした集落再生計画を作りましたが、その担当は都市計画家協会の支援活動の一部として集落毎に分担してくれた東京の都市計画コンサルタントです。一つの集落を一つのコンサルが担当し、そこだけで完結した計画作りをするのではなく、6 集落の再生計画を持ち寄り共有し、また全体で調整をしたりとか問題点を解決するという仕組みで進められました。事業のスキームに否が応でも地域が合わせざるを得ない、といった断定的な事業展開ではなくてもう柔軟に計画を作り、事業を実施できたのは、復興まちづくりにおいて住民との対話であるとか協議、さらには住民も勉強した上で、地域に残る覚悟を決めて住まいの再建を果たし、そこで暮らしを再生することに意味があることも外部から伝えられた重要な視点だと思います。また、こういった議論をするときに仮住まいの期間を活用することが大切だということも神戸や台湾の経験から教えてもらったような気がしています。中越地震では集落ごとの仮設入居を計画的に行い、山古志の仮説団地には診療所を初めとした生活関連施設を配置するといった工夫がなされ、仮の住まいであっても仮の暮らしではなく、なるべく震災前の状況に近い生活環境を確保しました。そのことで、再建に関する議論の場も確保され、きちんとした話し合いが積み重ねられました。



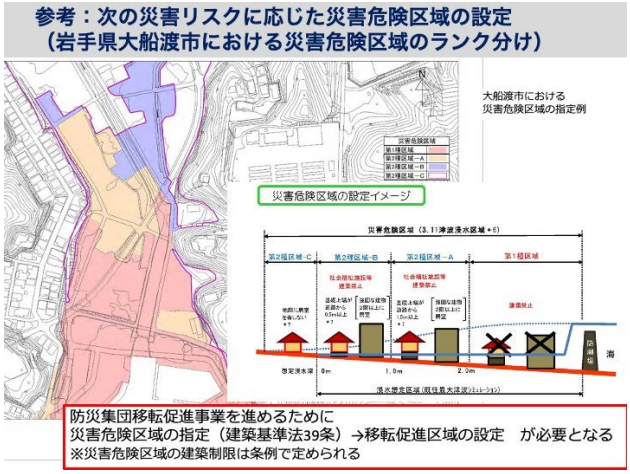
小規模住宅地区改良事業によって基盤整備や宅地の確保、さらには事業対象地内に公的賃貸住宅を建設することができます。しかしそういったハードの整備にとどまらず、地域の人たちのいろいろな取り組みに対して復興基金事業でソフトの対策も行っています。両方を上手に使いながら集落の再生を図っていったということです。空間的には、従前より小規模とはいえ、冬期間の除雪の負担が少なく、これまでのような相互扶助によって自律的に暮らしていけるような環境を取り戻すことが出来たのではないかと思います。

また、住まいの再建にはコストがかかります。年齢を重ねた方の中にはその負担ができない可能性もある、ということで低価格で建てられる住宅の提案も行われました。これが、JIA（建築家協会）さんが全面的に協力して開発された中山間地域復興モデル住宅です。住民にこのモデル住宅が示されたタイミングが若干おそく、ほかのメーカで再建を決めた後だった方も多かったことから、再建戸数はそんなに多くはありません。ただし、2011 年紀伊半島大水害の被災地でもこの発展型が早期に提案されています。中越地震の被災地では公営住宅にも中山間モデル住宅が採用されています。木造ですので、これまでの住まいと比較的似た環境で暮らすことが可能となっています。

「ルール」を使いこなす

小千谷市などで実施された防災集団移転事業の詳細については今回は省略させていただきます。ただ、東日本の被災地に中越の経験が一部伝えられた事例として、岩手県大船渡市の例を紹介します。私は岩手県の大船渡市の災害復興計画の作成に少し関わらせていただきました。そこで、沿岸部の移転再建を計画する際、防災集団移転事業の根拠となる災害危険区域の設定に関して、本来は危険な区域の建築制限として機能する一方で、移転再建をする人たちのための間接的な再建支援でもある、という紹介を事例を元に行いました。大船渡市の場合には災害危険区域を大きく二つ、そのうちの一つをさらに三つに分類しています。将来的に居住が制限されるエリアというのは当然存在するんですけれども、現地再建してもいいし、防集事業に参加して移転再建してもいい、というエリアも設定されています。L1 規模の津波では浸水しない、さらに L2 でも防潮堤の建設によって浸水を免れることになった今回の浸水エリアにおいて、安全性を重視して高台移転をしたいという人のために若干災害危険区域が広域に設定されているの

はその影響かもしれません。



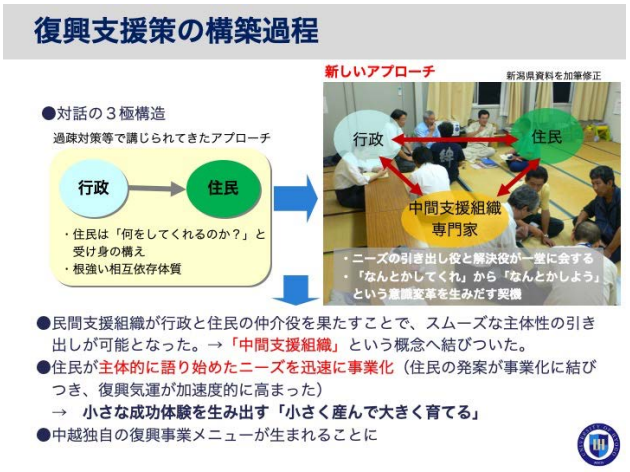
身の丈への意識と身の丈に合った復興

さらに、神戸でも台湾ではあまり注目されなかったものの、中越地震の被災地では顕在化したことの一つに、現地再建を促す事業を実施しても、移転再建を促す事業を実施しても、従前の土地に戻ってくる人というのは災害前の人口・世帯数をかなり下回ることになる、ということがあります。山古志のように現地再建を支援する施策を行っても、小千谷市のように移転再建を促すような施策を行っても、どちらとも従前集落に残った人というのは約半数となりました。災害はその地域にある課題というのをより顕在化させるということです。中越の被災地は、震災前から過疎高齢化がずっと続いていた地域です。そこに災害というインパクトがあった時に、人口が V 字回復することはなく、過疎状態が将来を先取りするかたちで現実化したのです。復興は震災で落ち込んだ状態からの V 字回復というわけではないということです。このように人口動態のような指標をモノサシとして復興を測ろうとすると、中越地震の復興はすべて失敗だと外部から思われることになるのだと言うことを途中で思い知ることになります。国勢調査のデータを活用して 10 年間の推移を見てみると、山古志では震災前後の 2000 人から 10 年で 900 人を切るくらいの人口まで減少しています。小千谷市東山に関しても同様です。復興プロセスにおいて人口減少がさらにすすんだなかで、それでは復興とはいったい何なのか、という中身を中越地震の被災地は問われることになりました。まさに人口減少社会における復興のありようです。将来的な身の丈をよく考えるということ、その中で地域と暮らしの持続性をどう担保していけるのかを総合政策的に考えていくことが大切だ、ということだろうと思います。

そのような考え方は、若干復興ビジョン、復興計画の中には組み込まれてはいました。復興ビジョンや県の復興計画の中で財源の一つとして復興基金を活用することが明示されていることと、その際の重要なキーワードとして地域復興が挙げられています。

復興基金は小林先生も指摘されているように、どうもこういった身の丈復興、地域主体復興を進める際の重要な役割を果たしたといえるのではないかと思います。基金で提供されるメニューの決定プロセスにも特徴があると思います。県には集落の再生支援チームというのができて集落懇談会などを行いつつ、支援方法のあり方を試行錯誤していました。復興基金による事業メニューというツールを持っているけれども、実際に現地での対話は、地域からの要請ベースで進められてしまいます。これまでの地域振興、過疎対策のように、県は何をやってくれるんだ、というような地域側のスタンスです。そこを脱却し、地域の人がやりたいことを行政が支援するという仕組みになんとかならないのか、そうでないと基金が生きたものにならないという思いを担当者たちがもっていたようです。一方でボランティアを発端として活動領域を広げてきた中間支援組織は、地域のやりたいことは上手に引き出していたけれども実現をする

ための資金は持っていませんでした。その両者がタッグを組んで地域と向き合うことで上手な相互補完の関係ができました。対話の三極構造がよい形でつくられることになりました。これまで、行政と住民の間を取り持つ中間支援組織というのは、行政から委託を受けて、決められた仕事をして予定調和的に結論に導く、ということも多いかと思います。ここでは、そういった形ではなくてお互いの言い分を聞きながら、お互いがやるべきことを整理し、合理的かつ効果的な取り組みを効率的に進めていくために、中間支援組織とか、専門家というのが介在することが出来るようなりました。住民が主体的、自分たちを主語にすること。自分たちがやりたい事に対して基金が支援する。その取り組みによって小さな成功体験をえることができれば、それをちょっとずつ拡大していくことで地域の復興を考え、人口をモノサシとしなくても、自分たちの地域で暮らしていることがいいことだ、と感じられるようになりました。



「台湾の復興プロセス」を参考に

こういった状況に至るまでに非常に重要だったのが、台湾の復興プロセスです。そこでの重要なキーワードが社区総体営造、日本語に訳さなくてもこの言葉で大体イメージできると思います。壊れたものを直すだけでなくコミュニティーを総合的にきちんとつくりあげていくことを復興のプロセスの中でも展開するという取り組みが、1999 年に発生した台湾 921 地震（集集地震）からの復興まちづくり、復興むらづくりの中で行われてきたわけです。地域の環境をもう一度きちんと調査をして特徴を踏まえた上で、その特徴を生かしながら、その地域に本当にあった暮らしを再生していくというプロセスで復興が進められました。各地で様々な取り組みが行われていますが、日本でもその取り組みが注目されたのが埔里鎮にある桃米村です。この地域は生態環境が豊かだということが震災後に改めて認識されました。その生態環境の豊かさを軸とした復興を進めてきたわけですが、それを担ったのがコンサルタントであり中間支援組織的な動きをした新故郷文教基金会の謝さんたちでした。この皆さんとは神戸のみなさんが支援活動を通じて知り合われています。私自身もはじめにお話しした都市計画学会の委員会を引き継ぐような形でできた若手が中心のグループの一員として、そのお目付役のような形でリーダーを務めてくださっていた中林一樹先生が研究代表者の科研費の調査として、2001 年から 10 年間にわたり台湾にも何度も行かせていただいたのですが、当初から桃米村を訪問していました。2004 年に中越地震が起きた後、大地復興支援会議に都市計画学会を代表して中林先生が当初から来てくださっていましたが、その際に、台湾の復興は学ぶべきところが多いと指摘くださっていました。基金にもそういった現地調査を支援するメニューができたこともあって、震災の半年後くらいからたくさんの関係者が台湾を訪問しました。

その際コーディネートをしてくださったのが、台湾大学（当時）の陳亮全先生です。早稲田の建築で学位を取られているので日本語も堪能、まちづくりもよくご存知です。そのおかげで、中越の方々にとっても意義ある視察を計画してくださいました。ちなみに、中越地震の被災地にも何度も足を運んでくださっています。台湾訪問時の写真をお示ししますが、震災当時山古志村の総務課長で合併後、長岡市の復興管理監も務められた青木勝さんの姿も見えますし、中越市民会議のみなさんもいます。被災者、行政、中間支援組織のメンバーが一緒になって現地を訪問し、復興プロセスを学び、自分たちの今後の取り組みを話し合いました。さらに 2005 年 7 月ですか、震災か

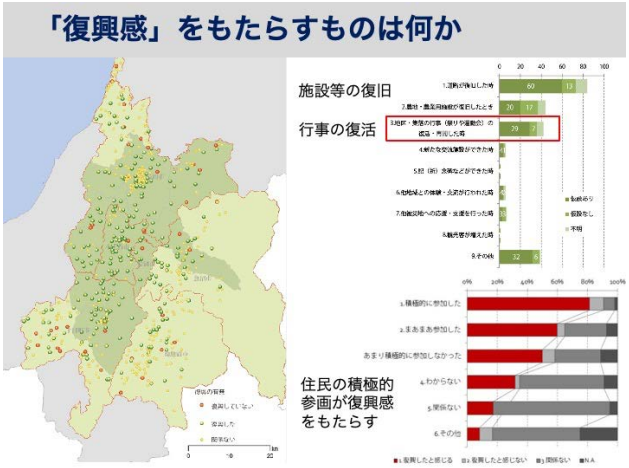
らまだ 1 年経たないくらいの時に森　長岡市長もその噂を聞きつけて台湾に行ってくれました。この時に天川佳美さんをはじめとした神戸の復興に関わったみなさんからも同行いただいています。道中、市長のそばで、「まちづくりって住民の参画も必要やし、そういう人たちへのエンパワーメントが絶対に必要ですよ」とささやき続けていただきました。

森市長の台湾出張の復命書に書かれていた感想です。市長は旧建設省出身で台湾訪問当初も、災害復興は公共事業である、と考えていらっしゃったようですが、視察も終わりに近づいた頃、「復興は人だな」っておっしゃいました。その後は、住まいを再建した後にも復興プロセスが続くこと、人的支援の重要性と、地域の自主的な取り組みの大切さ、ということへの理解が得られたと思います。地域の住民が主語になって小さな成功体験を得ること、その成功体験を梃子にしてそれをどんどん大きくしていきながら、地域の再生を図っていくことの大切さ、そしてそれを支える仕組みが復興基金である、ということが共通理解になりました。わかりやすい事業の一つに「手作り田直し等復旧支援事業」があります。地震によって被害を受けた田んぼの復旧を行うのに、行政の復旧事業にのせようとすると、コストと時間がかかってしまう。それであれば当事者が自分たちで重機を操作して直す取り組みへの支援です。安価に早く、そして自分たちの手で直すことが、復興への機運醸成に役立ちました。さらには地域復興支援事業という事業群をつくって、中間支援的な人達が地域に介在し続けられる仕組みを作りました。神戸ではまちづくり協議会に対して専門家を派遣できる制度があり、それが復興まちづくりでも活用されました。それに範をとりつつも、神戸のコンサルタントのみなさんほど専門的ではないけれど地域を元気に出来るような若手人材をこの地域の中に呼び込む仕組みになったように思います。

「復興感」をもたらすもの

住民の積極的な参画が復興感をもたらすというのが、震災後 8 年後に実施したアンケートで明らかになりました。行政による復旧事業によって道路が元通りになることで復興感が得られるようなのですが、それに加えて、お祭りなど、地域の暮らしに関係することの復活も復興を実感させることのようでした。災害で失ってしまった、自分がなじんできた暮らしとか、友達との関係とか、地域のコミュニティーというのはなかなか公共事業では取り戻せなくて、それらを回復するためには、地域が主体となって取り組むことを積み重ねていくことが大切だということです。人口は少なくなりましたが、こういった動きは各地で活発となって、そこに関わる人も現地以外の人も多くなりました。結果、震災から 10 年経ったときに、人口の減少を物差しとして復興を語るという論調は非常に少なかったように思います。マスコミもこんなにお金をかけたのに人が減ったら意味がない、といった感じはなくて、現地で取材をしてみたらみんな元気にしていて、中越地域の復興っていうのはある意味面白いものじゃないか、みたいな論調を取

ってくれたように思っています。



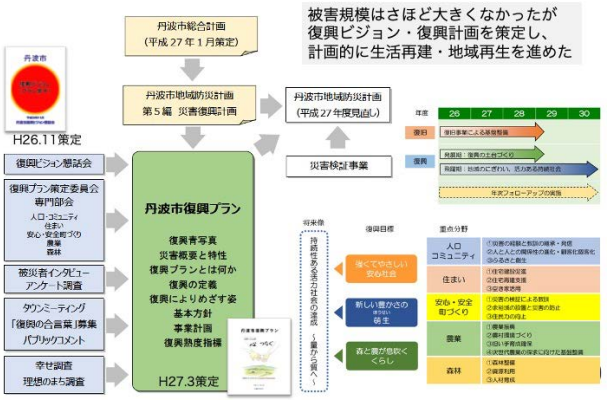
中越地震の発生は 2004 年です。翌 2005 年がいわゆる平成の大合併のタイミングでした。中越地震の被災地で言えば、人口約 2000 人の山古志村が、人口約 20 万人の長岡市と合併をしています。2000 人の村としては村外移転をした人も多く、人口はすでに半分になっています。しかし、村外に移転再建した人というのは村に近い、長岡市域で再建しています。いまや同一市内での再建です。10 年経ったときの調査では、同一市内の住宅再建率が約 96%となっています。これは、合併によるマジックですが、山古志単体だと大問題に捉えられるかもしれない過疎化の進展が、それより規模が約 100 倍の長岡市の一地域となったことで、あまりそのことを気にかけずに、復興に取り組むことができたのは幸運だったのかもしれません。

復興担当の行政職員として台湾を訪問した青木勝さんは退職後、自分の暮らす山古志の油夫集落で、復興支援で寄贈されたアルパカを集落で飼育し、大人気になっています。経営的にも順調です。中越の特徴の一つに復興支援員制度があります。制度は 2021 年 3 月をもって完全に終了してしまいましたが、支援員も地域に育てられ、特に若い支援員は地域で起業をしたりしています。たとえば雪室を使った生ハム製造を始めた人をはじめとして、地域の埋もれた資源に光を当て、それをビジネスにしようとするチャレンジが進められています。

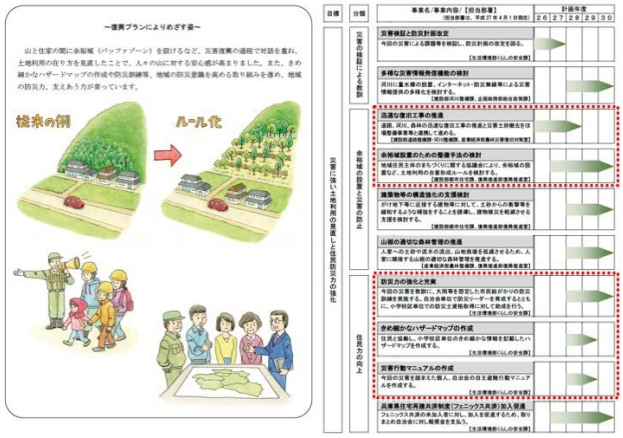
中越の経験がいかされた場面

こういった中越地震の復興プロセスは東日本大震災の復興にはほとんど反映されていません。一方で他の災害でこの経験が活かされているところもあります。それが平成 26 年丹波福知山豪雨の被災地、兵庫県丹波市の復興です。行政のキーマンが山古志や小千谷の復興を相当勉強されました。その結果、復興ビジョンやプランの組み立ても、新潟のプロセスが参照されています。さらに、安全安心まちづくりに関しては、迅速な復旧工事を行政が担ってその基盤を整えた上で、それ以外の所を地域の人たちに担ってもらうことにしています。土砂災害の被害が大きくなる山裾に立地する住宅を時間をかけてもう少し平野部へと移転させること、そしてその移転跡地をバッファーゾーンとして整備する、といったことです。災害の原因の一つに山の荒廃がありますが、それを地域住民の活動として楽しみながら山に入る仕組みも復興プランの一環として提案され、実施されています。なお、その取り組みの代表、北岡本自治会の取り組みは 2020 年度の都市計画学会関西支部、関西まちづくり賞を受賞しています。

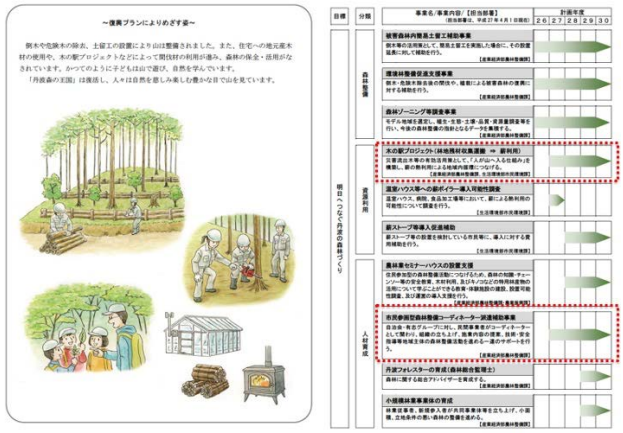
丹波市による復興ビジョンと復興計画



復興プランの重点分野③　安全安心まちづくり



復興プランの重点分野⑤　森林



さいごに

よりよい復興のために、台湾や神戸の取り組みに学び、試行錯誤しながら小さな成功体験を積み重ね、小さく産んで大きく育ててきたのがこれまでの中越の復興プロセスだと思います。復興の主体をきちんと意識し、その主体性、自発性、といったところを大切にすること、そのための仕組みとして、中間支援の大切さ、それを支える柔軟な運用のできる基金、といったところは、これまでの被災地の教訓を踏まえてできたことだと思います。また、地域の評価軸というのは地域がきちんと考えて作っていけばいいということが少し理解出来たかなという風に思っています。

用意したスライドの量が多かったので長くなってしまいました。申し訳ありません。以上で、私からの報告はおしまいです。ありがとうございました。

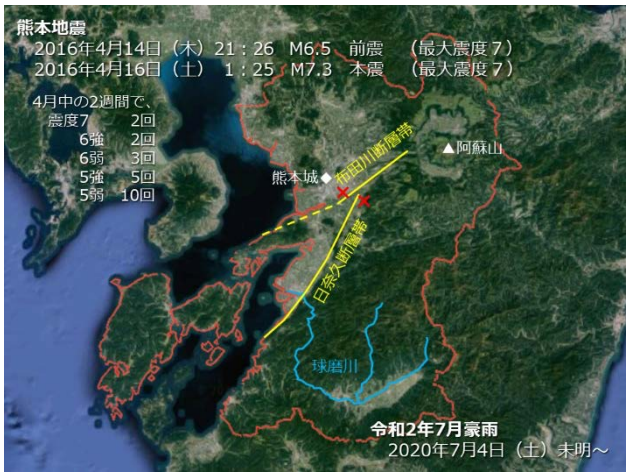
経験の伝達６＜熊本地震の復興における過去の被災地からの学び＞

柴田　祐

熊本県立大学の柴田と申します。よろしくお願いいたします。澤田先生のお話を伺いながら、中越地震に関わっておられた方がしゃべることには哲学があるなぁといつも思うのですが、それに比べますと、私がお話しさせて頂くことは、熊本地震からまだ 5 年ですし、総括的なことは全く申し上げられませんので、現時点でのことをご報告させて頂きたいと思います。

想定されていた熊本地震

熊本地震は、東日本大震災から 5 年後、2016 年 4 月に布田川断層帯と日奈久断層帯が交わるあたりで起きました。もうまもなく 5 年目を迎えます。震度 7 がわずか 27 時間の間に 2 回起こったことがよく言われますが、熊本地震の特徴としてはそれよりも余震が多かったことではないかと思うのですが、5 弱以上に限っても 4 月中の 2 週間に 20 回もありました。なお、今年おきました令和 2 年 7 月豪雨は、県南部の球磨川流域で大きな被害が出ましたが、位置関係は図の通りです。



私は熊本に移ってきて 8 年目になりますが、市役所に転入届を出した際に、熊本市が作った防災マニュアルを頂きました。実は、熊本地震後に初めてページを開いてみたのですが、その 1 ページ目に熊本市の直下にも活断層があり、大きな被害が想定されていること、過去にも多くの地震があったということがしっかりと書いてありました。でも、私は全く読んでいませんでしたし、多くの学生たち、市民、県民も、明治に熊本に大きな被害をもたらした地震があったこと、死者もありましたし、今回同様、熊本城の石垣が崩れたこともほとんど伝わっていなかったんです。

※平成23年8月発行

それから東日本大震災を踏まえて、熊本地震の前年の 2015 年に県の地域防災計画が改訂されていまして、ここで地震津波の被害想定をやり直しています。布田川・日奈久断層帯が連動して動くことが想定されていて、実際の熊本地震の被害は、この時に想定された数字に近いものでしたし、想定の範囲内におさまるものでした。

さらに国の方も、熊本地震の直前の 2016 年 1 月に布田川・日奈久断層帯の評価を一部改訂していて、それまで一体的に扱われていたものを別々の断層帯に二分し、さらにそれぞれ 3 区間ずつに分けて、評価が行われました。日奈久断層帯は全国的に見ても確率の高い方グループに属すると評価されていて、布田川断層帯の方もやや高い方に分類されていました。

阿蘇山が噴火するとか、台風が来るとかということはあるけれども、まさか熊本でこんなに大きな地震がくるとはという話が、熊本地震の後、市民レベル

では多かったのですが、実は、十分想定されていた地震であって、さらに過去にも大きな地震を熊本は経験していました。また、東日本大震災の際には、津波てんでんこの話とか、想定外の災害はいつでもどこでも起こりうるという話しが熊本にも伝わったはずなのですが、そういったことがおそらくどこか遠いところの問題となってしまって、さらに地震よりも台風や阿蘇山の噴火の方が、目の前の問題であったのかなと思います。

地震の後、「まさか熊本で」という言葉をよく聞きましたが、十分に想定されていたことでありながら、そのことが県民にほとんど認識されてなかったし、過去の地震の経験も伝わっていなかったということが根本的な問題として指摘することができます。

住民主体の組織による地区レベルの復興の議論

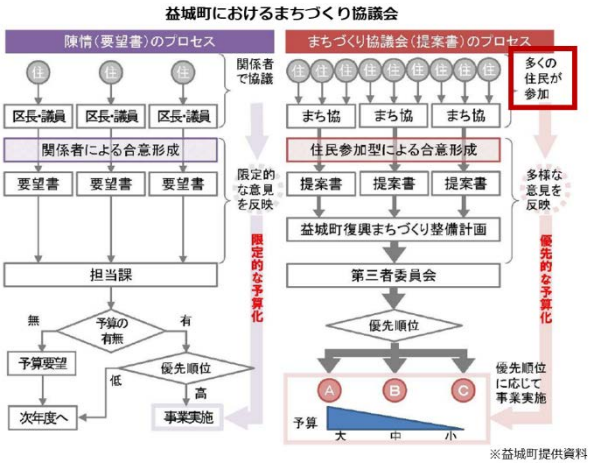
今日の本題は、神戸から始まり、中越、東日本ときて熊本で、住民主体の組織による地区レベルの復興まちづくりの議論がどのように進んできたのか、このことについて考えてみたいと思います。

益城町ではまちづくり協議会と呼ばれていますが、それが現在 27 地区で設立されており、西原村では復興まちづくり懇談会と呼ばれるものが 6 地区、南阿蘇村ではむらづくり協議会と呼ばれるものが 6 地区、それぞれ設立され地区の復興のまちづくりの議論がされてきました。

益城町では、神戸市からの応援職員さんからのアドバイスがまちづくり協議会に取り組みはじめた大きなきっかけになったそうです。規則、要項を整備して行政としてまちづくり協議会を位置付けているという点が特徴的で、まちづくり協議会で住民参加による合意を形成して、提案書を町長に提出し、それをまちづくり専門委員会でオーソライズ、優先順位をつけて、それに応じて予算をつけていくというプロセスを取りました。ですので、従来の区長とか議員さんを通じた要望、陳情型のまちづくりから、大幅なアップデートがなされたわけです。

最初、自治会長を集めて、復興に向けてこういうふうなまちづくり協議会をやります、各地区で大体大字くらいのスケールでまちづくり協議会を設立してくださいというような説明会が町からあったそうです。そこから順次、徐々に立ち上がっていったということでありますが、この辺りは後ほど益城町役場の宮田さんの方からコメントいただければと思います。

現在 27 地区で設立されていますが、市街化区域の中で 12 地区、市街化調整区域で残り 15 地区が設立されています。一つの行政区で一つの協議会のところもあれば、複数の行政区が集まって一つの協議会となっているところもあり、地区よって様々です。このまちづくり協議会に含まれている地区の人口と世帯数を足してみたら、実は益城町全体のそれぞれ 2/3 以上になっていました。実際に計算してびっくりしたんですけれども、なかなｋすごい勢力ではないかと思います。



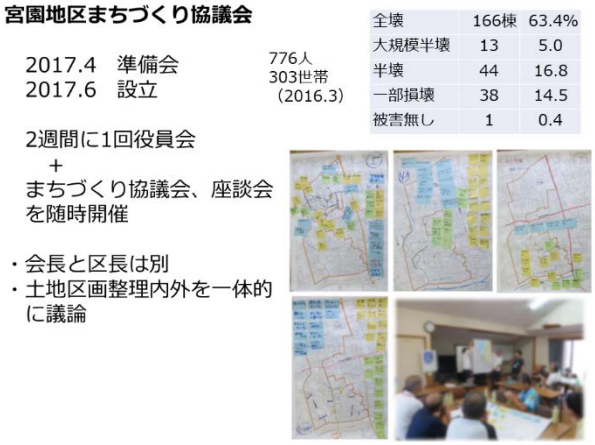
※益城町提供資料

宮園地区まちづくり協議会の取り組み

まずは、市街化区域の中のまちづくり協議会をみていこうと思いますが、益城町の中心部では、復興土地区画整備事業が実施されており、報道等もよくされている 4 車線化事業が行われている県道熊本高森線が東西に通っており、それに沿うような形で市街化区域が指定されています。この中の宮園という地区の取り組みを紹介させて頂きます。ここでは地震から 1 年後の 2017 年に設立準備会が立ち上がり、まちづくり協議会がその 6 月に設立されています。全体で 300 世帯くらいで、166 棟 63%が全壊というこ

とで、かなりひどい被害があった地区です。

ここは 2 週間に 1 回、ずっと役員会を開催されていて、それにプラス随時、住民の方が誰でも来ていいですよというまちづくり協議会や座談会が開催されています。土地区画整理の事業区域の内と外の両方が含まれている地区で、それを一体的に議論しているということが興味深いと思います。



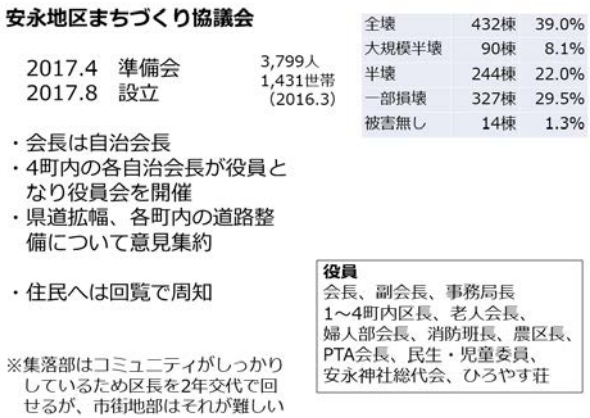
土地区画整理事業は、2018 年 3 月にまずその区域が都市計画決定されたのですが、議論が始まってから都市計画決定までは、区域すらどうなるか分からない状況だったわけで、土地区画整理事業があろうがなかろうが、地区としてはこういう形で道路を整備してもらって、避難路を確保したり公園を整備してもらったりしたらいいじゃないかということを、土地区画整備事業の区域に関係なく全体で議論していって、まちづくりのルールなども検討されました。

そしてその後、事業区域が都市計画決定されたので、道路計画は区画整理事業に合わせていったり、区域の外は別の事業で道路を整備することになっていったりとか、そういうような経過になるわけですから、まちづくり協議会で議論した方針図は非常に重要な役割を果たしたのではないかと思います。

安永地区まちづくり協議会の取り組み

安永地区は、4 つの自治会で 1 つの協議会が設立されたところで、宮園とほぼ同じ時期の設立です。自治会 4 つ分ですので少し世帯数が多いのですが、こちらでも 432 棟全壊しています。ここのまちづくり協議会では、4 つの自治会の会長さんが中心となって役員会を作っていて、そのうちの 1 人の自治会長が会長になっています。役員会の構成は、各自治会長さんのほか、老人会長、婦人部会長、消防班長、農業分野からは農区長、PTA 会長、民生委員、神社総代、それからひろやす荘という地区内の老人ホームとなっています。役員会では、県道拡幅についてと、各町内の道路整備についての意見集約の場になっていて、4 つの地区に万遍なく道路整備事業が入るように結構バランスよく検討されていたり、災害公営住宅の建設の候補地も提案がされていまして、その後、災害公営住宅はその場所に建設されました。

ここでは役員会しか開催されていませんので、住民には回覧で周知するだけという形で協議会が運営されています。このように、地区によって様々なやり方で行われているということであります。



櫛島地区まちづくり協議会の取り組み

今の 2 つの地区は、私は現場にタッチしたことが

ない地区なんですけれども、地震後、市街化調整区域の中の櫛島地区の支援をずっとさせて頂いています。ここは 62 戸 200 人ほどの農村集落です。先ほどの 2 つの地区と同じ時期、2017 年 6 月からまちづくり協議会の活動を始めています。櫛島の大きな特徴は 30 代、40 代の消防団のメンバーが中心になって活動しているということです。

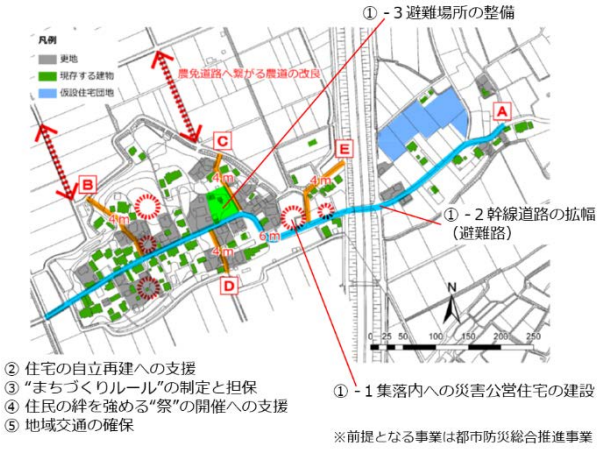
櫛島では月に 2 回、2 週間に 1 回のペースで意見交換会を開催しました。ここの意見交換会は、住民の方は誰でも参加できるということにしていて、一家で来られる方もいらっしゃれば、お子さん連れで来られる方もいらっしゃったりして、毎回、30 人ちょっとくらいの方が参加して下さいました。

最初にやったことは、ワークショップで櫛島の「好きなところ」と「良くしたいところ」をできるだけたくさん出してもらって、どれが一番重要かということを投票してもらったりしながら優先順位を決めていき、それをもとに提案書をまとめ、町長に手渡しで提出をしました。

- 6月18日（日）と7月2日（日）の2回のワークショップにおいて、櫛島の「好きなところ」、「良くしたいところ」について、自由に意見を言ってもらう
- 144の「好きなところ」、87の「良くしたいところ」の意見があり、それを整理し12個の項目に分類

様々なことを提案したのですが、やはり第一にはハードの事業で、まず、集落内に災害公営住宅を建設してほしい、用地はここで、地権者も了解していますということを含めて提案しています。それから集落の真ん中を通る幹線道路の拡幅、そして路地の拡幅、さらに集落中央の神社境内を避難場所として整備してほしいということを提案しています。

熊本地震では、家屋が道路に倒れてきてしまって、しばらく人も車も通れない状態になってしまって、路地の方も全く通れなくなってしまったので、そうならないように道路を拡幅して欲しいということです。また、指定避難場所が 4 キロ先の小学校だったのですが、遠いし、集落から離れたくないということで皆さんその小学校にはほとんど避難されず、集落内に物資や情報を集める拠点をつくって、寝泊まりはそれぞれ車中泊という形で、家の片付けなどをしながら避難生活を送っていたそうです。そういった経験を踏まえて、地元にぜひ避難場所を作って欲しいという提案をされました。



そして、ちょうど一年前になりますが昨年度末に、隣接する神社と公民館と一体的になるように避難公園が整備されまして、集落の皆さん本当に喜んでいらっしゃいます。ただ、その他の災害公営住宅の建設や、幹線道路の拡幅は、恐らく難しいのかなという状況になってきています。

このような提案をした後も、意見交換会は月に 1 回ずつ、今でもずっと開催し続けています。その他に、

毎年 4 月の地震のあった日の前後に避難訓練を開催するようになったり、それからどんど焼き、熊本の方ではどんどやといいますけれども、正月飾りのお焚き上げを 20 年ぶりに復活させたりしています。

櫛島では、千灯明といわれる 300 年とも 400 年ともいわれる伝統のあるお祭りがあるのですが、実はこれは地震前は高齢化に伴って、準備が大変ということもあって、どんどんどんどん縮小されていっていたそうです。宮司さんもずっと呼んでいなかったんですね。

伝統的なお祭りは、神座主と呼ばれる昔からある神社を守る仕組みがあって、それをくじ引きで毎年順番を決めながらやっていたのですが、そうすると必然的に世帯主である高齢者世代が中心となり、三世代同居していても息子世代はどういう仕組みで何をやっているのか、子供の頃の楽しいお祭りのイメージはあっても、全く知らなかったそうです。それがこのまちづくり協議会の活動をするようになって、仕組みが分かったり、そんなことがネックになっていたのかということが分かって、まちづくり協議会の活動として神座主をサポートすることになり、竹灯籠を追加したり、豚汁を出すようにして、神座主も宮司さんをお呼びするようになりました。千灯明のことは、一番はじめに行ったワークショップでも寂しいという声があったので、櫛島のまちづくり協議会の大きな成功の一つといえると思います。

それから、まちづくりニュースを発行して住民に配っていくということをやっています。ニュースは先ほどの宮園など多くの協議会で発行されていますが、これはやはり神戸のきんもくせいのイメージが私には大きかったですね。さらに櫛島では、60 戸ほどなので、消防団のメンバーによって毎回毎回、仮設住宅など櫛島を離れている人も含めて、手渡しでニュースを配っています。

最初は、まちづくりってなぁに？という反応の方がほとんどだったそうですが、それでも手渡しで配りながら、世間話をするようになり、だんだんとコミュニケーションが深まって、今では多くの人に楽しみにしてもらっているというふうに聞いています。これも櫛島の大きな成果の一つかなと思います。

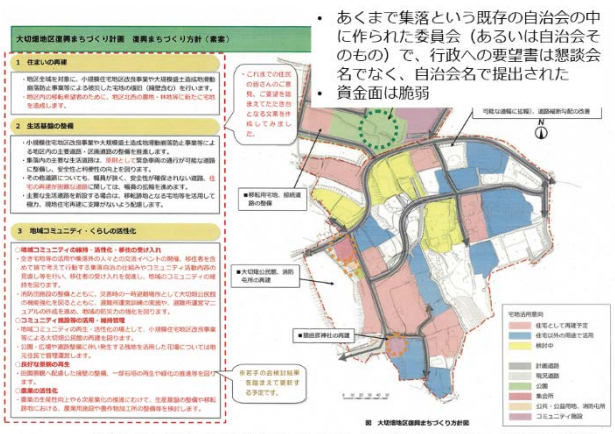
益城町では、まちづくり協議会が 27 地区もあるのですが、櫛島はその中でもやはりかなり特殊でして、中心となっているメンバーが消防団の若手、40 代なんです。ですので、まちづくり協議会の会長は自治会長とは別に若手が担っています。他の地区からは、若手が元気でいいなぁとうらやましがる声もあるのですが、一方で、若者たちが勝手にやっているわけではなくて、自治会長などいわゆる長老を立てながらやっています。先ほどの提案書を町長に提出する際などでは、自治会としての臨時総会を開催してもらって、まちづくり協議会としてこんな提案を出しますと、いいですか？という決をとって提出するとか、そんな形で若者たちと自治会、従来のコミュニティが上手くバランスをとりながらやっています。先ほど申し上げた宮園とか安永とか、たくさんまちづくり協議会はあるのですが、ほとんどが実は自治会＝ま

ちづくり協議会という形で運用されています。それは熊本ではまだまだ自治会が機能しているということの裏返しでもあるのですが、そういった意味では櫛島は結構特殊な運営といえると思います。

西原村での取り組み

西原村の方はで、まちづくり懇談会というものが 6 地区に限定して取り組まれていますが、益城町ではこういう仕組みがありますが立ち上げませんか？という声掛けを町からしたわけなんですけれども、西原村の場合は、6 地区に限定してある意味、村主導で取り組まれています。一方で、位置づけとしては従来の自治会の中に特別委員会のような部会のようなものを作ってもらうという形でやっていますので、益城町ほどシステマチックに位置づけられているわけではないということであります。

その中で、大切畑地区というのが非常に象徴的なんですけれども、こちらは 27 世帯のうち被害が比較的軽微で住めそうな住宅は 4 軒だけでした。残りはほとんどが全壊で、解体されました。被害が特に大きかった集落でしたので、どれだけの世帯が戻って再建できるのかが大きな課題となり、当初は集団移転についても検討されていました。そういったことを懇談会の場で検討していったのですが、最終的には一部集落内の移転も含めて現地で再建するということになりました。



※前提となる事業は小規模住宅地区改良事業（大規模盛土造成地滑 動崩落防止事業）

西原村には、中越の山の暮らし再生機構（LIMO）におられた佐々木さんが西原村役場に入られて、こういった地区ごとの話し合いのサポートをされていきました。ですので、大切畑の方をはじめ西原村の方々は中越地震の被災地に何度も足を運ばれていますし、中越の方が大切畑に来て、一緒にどんどやをやったりだとかしていました。

あくまで集落という自治会の中に作られた懇談会でしたので、提案書を提出する際は、懇談会ではなく、自治会名で村長には提出されています。また、資金面についても、益城町ではまちづくり協議会と位置付けているので、町としてもまちづくり協議会の活動資金として年間 5 万円の補助金と、イベント実施などに使える 10 万円のにぎわい活性化補助金というものを用意しているのですが、西原村の方はそういった仕組みがないんですね。復旧のための公共事業の実施に伴う予算でコンサルタントのサポートも入ったりしていましたが、あくまでも自治会活動の一環という位置づけで、例えば、住民が自発的に企画するような交流イベントなどがやりにくいというのが西原村の状況でありました。

一方で、西原村が上手いなぁと思ったのは 2018 年度に先程の 6 集落で地震後の記録誌を作ったのですが、この記録誌の作り方が非常によくって、集落内の若手メンバーに自分たちの集落の自治の仕組みを知ってもらったり、次世代を育成するということを狙って、若手であったり女性が中心となって編集委員会を立ち上げてもらって、集落を回ってヒアリングをしたりして、6 集落それぞれ冊子をまとめられています。先ほどの懇談会は自治会ですのでどちらかというと自治会長さんを中心とした、長老たちが中心となって議論が進んでいったんですけれども、こちらの記録集の編集はそれとは別に若手に任せたわけです。非常にうまいやり方だったと思います。最後には、6 集落が集まって報告会をしまして、意外と知らない隣の集落のことを知って、お互いに刺激をしあっていました。

ハードの復旧

道路や橋をはじめ、ハードの復旧は粛々と進んできています。山際の斜面地の集落の被災が大きかったので、擁壁がいたるところで壊れました。これが復旧しないと、住宅の再建ができないわけですが、先ほどの大切畑をはじめ、この擁壁をどのように復旧させるのかが大きな課題で、被害の大きな所では様々な公共事業により復旧されました。中越の被災地でも使われた小規模住宅地区改良事業であるとか、都市防災総合推進事業のほか、大規模盛土造成地滑動崩落防止事業といったような事業も行われましたが、東日本大震災の被災地で行われた防災集団移転促進事業は、災害危険区域を指定しようがないということで行われませんでした。

復旧がどんどん進んで、本当に要塞のような集落が続々と出来上がってきていて、これを待ってようやく住宅の再建に取りかかれるということです。

復興基金について

擁壁の復旧工事でも、ある程度まとまった面積でないなど、公的事業で実施できない場合は、復興基金で実施できるメニューが用意されたんですが、これは熊本なりに復興基金を工夫して運用している部分だと思います。

中越ではやはりこの復興基金が非常に大きな要素であったというふうに思いますし、熊本でも、結構、期待をしたわけですが、熊本地震の復興基金はハード中心で、例えば仮設住宅の様々な支援事業であるとか、被災宅地の復旧事業、先ほどの擁壁の復旧であるとか、公共事業にのらない部分の支援が入っていたりするんですけれども、ほとんどがハード事業です。まちづくり協議会の運営支援とか、専門家派遣であるとか、住民によるイベント実施の支援であるとか、そういったコミュニティの復興に対するメニューは皆無です。

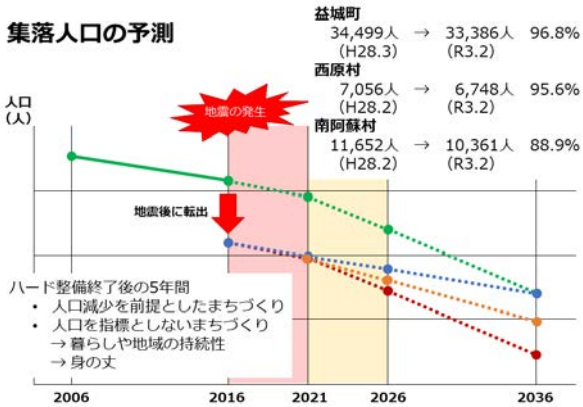
熊本地震後、中越の被災地に視察に伺った際、地域コミュニティ施設等再建支援事業というふうに熊本では呼んでいますが、被災した集落の神社の再建・修理を、復興基金でできるようにするのにとても苦労したというお話しを聞いて、宗教施設ではなくコミュニティの施設の再建・修理というふうにして、なんとか復興基金で使えるようになったんだ、という話を伺いまして、なるほど！と思ったのです。熊本でもぜひそのようにできるようになるといいなぁと思ったのですが、実は、これはいとも簡単に実現していて、一番最初の当初予算で 13 億円が組み込まれました。実際に、この復興基金を使って、たくさんの集落の神社が再建・修理されましたので、非常に大きな役割を果たしているといえると思うんですが、一方で、あまりにも簡単に実現していて、仕組みだけ輸入されて、心が輸入されていないというようなことを感じたわけであります。

これからの 5 年間を考えるうえで、まだ残金が結構あると思うのですが、復興基金をこれからどう使っていくのかということはとても重要な問題なのではないかと思っています。

復興まちづくりとは

このような形でですね、熊本の地区レベルの復興まちづくりが進んできているわけなんですが、先ほどの中越の被災地と同様に、やはり人口減少がそもそも地震の前から大きな傾向としてはありました。さらに地震が発生したことによって、かなりの転出がありましたので、益城町でも、西原村でも、南阿蘇村でも人口が大きく減少し、最新の人口を見ても減ったままです。

もうすぐ地震から 5 年目を迎えますが、この 5 年で大体ハードの復旧のめどが立ったというふうにいえるような状況に熊本もなってきました。この間、まちづくり協議会としては、集落を出ていった方々が帰ってこれるように、もしくは帰ってきたいなと思ってもらえるように、例えば、集落はこんなに元気ですよということでイベントをしたり、昔の祭りを復活させたりしてきたわけです。やはり、集落に住んでいる住民が日々楽しそうに暮らしていて、活き活きとしていないと帰ってきたいと思えないと思います。そういった形で 5 年間やってきたわけですが、道路も復旧し、ある程度住宅の再建も進んできたという状況の中で、これから先の 5 年をどう考えていくのかという所に今、来ているというわけです。



人口のグラフを使って住民の方に説明するのは非常に分かりやすいわけなんですけども、やはりそろそろこれも限界がきていまして、当然、人口減少を前提としたまちづくり、ある程度の人口減少を許容するようなまちづくりを進めていかなければならないんじゃないかと最近思い始めているところです。つまり、人口を指標としないまちづくり、暮らしや地域の持続性であったり身の丈に合ったまちづくりということを進めていかないといけないんではないかと思います。

新型コロナウィルスとまちづくり

もう一つ、今、非常に苦しいというか、なかなか難しい状況が新型コロナウィルスです。昨年のちょうど今頃、災害公営住宅が 1,700 戸ほど建設されてそれが全部完成したのですが、感染拡大の時期とちょうど重なってしまったため、例えば災害公営住宅の入居者のコミュニティづくりというのは、この 1 年間ほとんど何もできていないところがほとんどだと思います。

それから益城町の 27 のまちづくり協議会のこの 1 年を見てみますと、イベントなどの多少のキャンセルはあったが工夫しながら継続しているまちづくり協議会は 7 つぐらいしかなくって、ほとんど何もしていないのが同じく 7 つくらい、新型コロナ以前から活動していない、つまりある程度事業のめどが立ったので、もうまちづくり協議会の役割は終わったということで活動していなかったのが 2 つくらいで、その他はちょっとよくわからなかったんです。これは、宮田さんと相談しながらこんな感じかなぁと推定してみた結果なんですが、住民の関心をハードからソフトへどのようにシフトしていくのかという、新型コロナの感染拡大のタイミングが非常に悪い時期だったなというふうに私は思っています。

知の継承について

最後に、この連続セミナーの大きなテーマ、知の継承についてですが、知は知識とは違うと思うんですが、辞書的には、知は物事を認識したり判断したりする能力、知恵であって、知識は情報のようなものであって、知ること、認知・理解することなので、情報とか知識をどう伝えるのかということも非常に重要だと思うんですが、やはりその伝わってきた情報を咀

嚙し、自分のこととして理解しないと多分、知にはならないと思うんですよね。

例えば、益城町のまちづくり協議会のきっかけは、神戸市から来た応援職員が、益城町の担当の方に、復興の際には、やはり住民参加のまちづくり、まちづくり協議会はとても重要だよ、神戸ではとても有効であったよということを伝えたそうです。それを聞いて、おそらく益城町役場の中で様々に議論され、それが咀嚼されていって、今のような形にどんどん展開してきているということと私は理解していて、まさしく益城町型のまちづくり協議会になっているんじゃないかというふうに思っています。

知の継承について

知とは
- 物事を認識したり判断したりする能力。知恵。

知識とは
- 知ること。認識・理解すること。また、ある事柄などについて、知っている内容。

知識を知とするためには
- 情報、知識としての事実をどう伝えるのか
- それを咀嚼し、自分のこととして理解すること
- 知識、情報の「その心」が重要
  - 復興基金
  - まちづくり協議会
- 結局人？

一方で復興基金の方は、仕組みとしてはそのまま継承というか、使われているんですけれども、ソフトの事業は全くメニューに上がっていなくって、配分もほぼ県が決めていて市町村の自由度は低くって、というような仕組みになっていて、知識として情報として、仕組みとしての基金はあるのですが、その心を咀嚼していないというか、活用しきれていないのが熊本の復興基金ではないかというふうに思っています。

いろいろ考えていくと、例えば、記録誌やマニュアルを作って知識や情報を伝達することは当然必要なことで、それを読んで理解するということは可能なんですけれども、結局その心であったり、その行間であったりというのは、益城町へ来られた神戸市の復興応援職員の方もそうですし、中越から西原村へ来られた佐々木さんもそうなんですけれども、結局は、人が伝えるものなのかなぁというふうにも、実は、連続 3 回のセミナーを聞いてきて感じたところです。このあたりのことは、後ほど、意見交換していきたいなと思っております。

ということで、熊本地震からこれまで 5 年間の報告をさせて頂きました。どうもありがとうございました。

コメント１；熊本県益城町における住民参加の復興まちづくりの視点から

宮田有佳

熊本県の益城町役場の宮田と申します。現在は企画財政課で公共交通の方を担当しているんですけれども、昨年度まで復興整備課でまちづくり協議会の運営に携わっておりました。協議会の内容については、今柴田先生からお話があったので、私はどのようにして住民の方々と関わってきたのかという所のお話出来ればと思っています。

【益城町のまちづくり協議会の設立まで】

まず、基本的なところで、益城町のまちづくり協議会の設立までをお話させていただきます。益城町では2016年の熊本地震後に町内各地域にまちづくり協議会が設立されました。地震による家屋の倒壊などによる道路の寸断や、特に益城町は熊本市とも比べて公園が少なくて避難場所の不足がとても課題となりました。そこから、緊急時の避難路・避難広場の整備の必要性と、国からの補助によって整備をして復興を助けますよという話があったところから、何か整備をという風になっていたんですが、町の職員は一杯一杯で検討なんて出来るような状態ではなかったということもあり、まちづくり協議会を設立して検討する事になりました。

そこで、まちづくり協議会の提案をもとに、益城町復興まちづくり計画を作成し、その計画に基づいて災害時の避難路・避難広場の整備を行っていきました。事業は都市防災総合推進事業と小規模住宅地区改良事業を地区によって分けて整備をしています。整備数は、整備予定数になっているのですが、同意が得られずにまだ整備ができていないところや諦めてしまったところもあります。復興土地区画整備事業が予定されている木山地区では、先ほど柴田先生から宮園地区の話があったんですけれども、全体で木山地区についての検討もまちづくり協議会でやっていきました。

【まちづくり協議会のこれまでの活動】

次に、まちづくり協議会のこれまでの活動を載せています。平成28年度の末から柴田先生のお話にもあったのですが、地区へまちづくり協議会を設立しませんか？ということで説明会を29年の2月3月に開催しています。

もともと先ほどの神戸市のお話からまちづくり協議会はスタートしていまして、復興計画が28年の12月に策定されたんですけれども、その検討段階でもまちづくり協議会という話は出ていました。その当時の担当者から聞くと、正直どうやって運営するかっということは全く考えておらず、ここまでいけるとはと思っていなかったというのは、後から言われました。

このような説明会にはまちづくりのコンサルに入ってもらって一緒にずっと進めてきたような形です。その後、お話に乗ってくださったところが協議会設立に向けて勉強会を開始されて、そこからまちづくり協議会の設立ということになっていきました。

私が携わったのは、29年度からになります。29年度に復興整備課が出来ました。復興整備課の私は初期メンバーで、まちづくり協議会の担当になった経緯は、課の大きな仕事が、木山地区の復興土地区画整備事業とまちづくり協議会が2つの大きな軸だったのですが、4月に課が出来た時点で、4月末に区画整備事業の大きな説明会を控えていまして、みんな区画整理のことで頭がいっぱいでした。私は土木や都

市計画の知識が全くなく、4 月 5 月くらいまでみんなが何を話しているのかさっぱりわかりませんでした。柴田先生にはお話したんですが、道路の幅員といっても幅員が何のことなのかわからなし、橋梁とかも何なんだろうと、そういうレベルだったので、区画整理事業の仕事は出来なんじゃないかと思いながら、でも暇なのはいやだなぁというところで、なんとなくまちづくり協議会にいってみようかなぁっていうところからのスタートでした。

とりあえず、協議会の勉強会に次々と参加をして行ったんですけども、他の人たちは区画整理事業が忙しかったので、とりあえず私一人で乗り込んでいったような形です。事業課での経験もなくて、もともと窓口課にしか役場ではいなかったので、役場職員として住民の方達とどう付き合うのかとか、どう距離を取るのかということも正直よくわからないまま、取り敢えずコンサルさんにくっついていっていました。会議に参加して、皆さんが話していることをただ聞いて、もしお尋ねがあったら、じゃあ確認してきますっていって、確認して次の会議でこういう風に言ってましたっていう風にずっと答えていって、それを繰り返していきました。これが結果的に、住民さんとの関係作りに上手くいったのかなぁと思っています。今思えば、避難路・避難地の検討を早く進めてほしいとか、事業を進めようという気はあまりなくて、早く進めた方がいいのかも正直わからないまま、住民さんの話をただ一緒に聞いていたんですけれども、それで、住民さんたちのペースに合わせての検討が結果的にできたんだなというのが、今回この話を頂いて振り返って考えていて思いました。

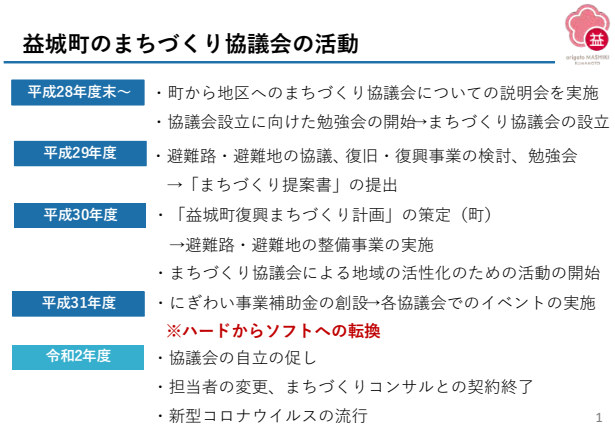
29 年度に協議や事業の検討、勉強会をして、まちづくり提案書を各地区で出していただきました。しかし、正直その時点で本当に予算が付くのかどうかというのは分からない状態で、協議会に行って皆さんとお話しながら本当に整備できるのかという不安はずっとあり、ここまで話し合ってもらって何も出来なかったら、私辞めないといけないだろうなぁと、益城に住めなくなるなぁと思いながらずっと行ってたのを覚えています。

平成 30 年度に皆さんの提案を基に益城町の復興まちづくり計画を作成しまして、避難路・避難地の整備事業がなんとか実施出来ました。その整備を進めながら、皆さんが整備を検討する中で、やはりもっと町を元気にしたいとか、どうせ誰も戻ってこないとかそういう話があるので、ではどうやったら活性化しますかね？という話をしていきました。
それは、町の本来の意図とは違っていたのかもしれません。コンサルのサポートのおかげもあって、ぼちぼち活動を始めていきました。例えば櫛島地区のように今まで止めていたお祭りをやってみようだとか、ちょっとみんなでなんかやってみようみたいな話も出てきていたので、避難路・避難地の整備と併せてまちづくり協議会による地域活性化のための活動が少しずつ始まっていきました。

ちょうどそのころ、益城町の市街地区を中心に復興のために町の賑わいが必要だという議論が挙がっていました。また、まちづくり協議会の地域活性化の活動に、私一人で行っているのももったいないなと思い、皆さん頑張ってるから見てくださいよとお伝えして町長や副町長にたまに参加してもらっていました。そのような経緯から、平成 31 年度に「にぎわい事業補助金」を開始しました。もともとのまちづくり協議会の活動の補助金が年間 5 万円でしたが、これにイベント等をするのであればプラス 10 万円という形で始めました。27 団体のうち 10 団体から申請があればいいかなと思っていたんですが、これが意外と盛況で、31 年度にはまちづくり協議会の担当が 2～3 人おりましたが、秋とか春には毎週どこかでお祭りがあって、毎週どこかで何かをしていて、毎週土日の休みがないような状態でした。

これがハードからソフトへの転換で、活動費のおかげでうまく転換が出来たなぁと思っていました。それと並行して、協議会はそろそろ自立しないといけないんじゃないか、協議会によっては町にべったり甘えているというか、町がなんかやってくれるんでしょ、担当がなんかやってくれるんでしょみたい

なところもあったので、そういう所をちゃんと自立できるようにしなければいけないという議論が出ていました。



【現在の活動について】

今年度は、自立という意見が強くなってしまったこと、私が異動して担当者が変わってしまったこと、新型コロナウイルスの影響もあって、正直活動が停滞してしまっています。担当者が変わった段階で、集まりに参加して関係を作っていくのですが、その集まり自体が出来ていないので、うまく関係がまだ出来なかったり、また、協議会自立するためには職員は行かなくてもいいという意見が強くなってしまっています。先ほど先生から心が伝わるという話があったんですが、地震の時から一緒にやってきた私と、新しくきた担当というのはやはり温度が違うというのがありまして、役場の中の職員でもあるんですが、復興をずっと行っている職員と、通常業務を行っている職員というのはやはり温度が違うと感じることもあって、そういうところが今上手く伝わっていなくて、放っておけずにたまに私が協議会に行ったりしているところです。

今も協議会の役員さんが相談があったら私に連絡をくれることもあり、嬉しいのですが、これが町として本当にいいのかなぁと悩みながら、そして新しい担当者にこういう相談があったのでとか、こういう時には私が行ってもいいですか？というのは聞くようにはしているんですけれども、これで本当にいいのかなぁと思いながら過ごしていた１年でした。

もともと事業のための協議会だったのですが、そういうソフト面も大事というのも、今皆さんのお話を聞きながら感じました。一方で、やはり道路や公園ができる励みというのを私は感じていて、ハード事業のパワーというのも皆さんを勇気づけるなぁと思っています。私も少し気分が落ち込んだら、皆さんが作った公園を見に行くことがあり、それで仕事頑張ろうと思えるので、上手くハードが出来て、それがソフトにじゃあもっと頑張ろうという風にいい形で移っていったところだったんですけれども、それが今停滞しているような状況です。

あまりうまくまとまらなかったのですが、これからどうしようかと個人的にも悩んでいるので、皆さんにお話を聞かせていただけると嬉しいなぁと思っています。以上です。

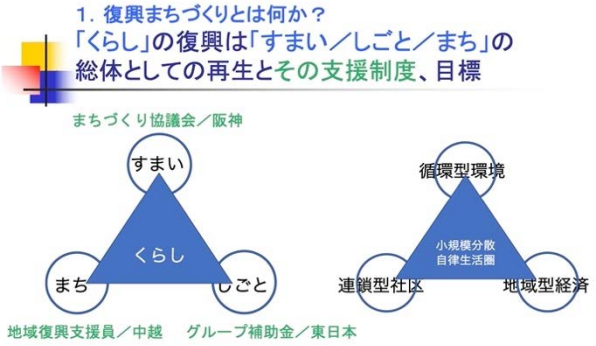
コメント２；神戸・台湾・中越：復興の経験・教訓の継承の視点から

小林　郁雄

神戸・台湾・中越の復興の経験・教訓の継承ということについてのコメントの要請ですが、先ほど澤田さんか柴田さんが言われたように、経験は伝わらないというのが本当だろうなと思います。

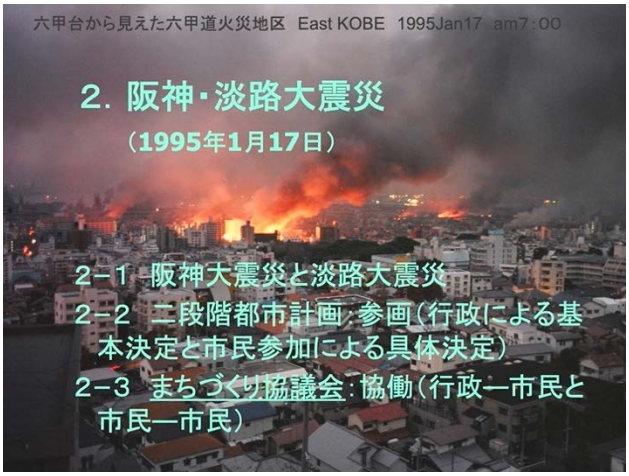
復興まちづくりとは何か

今日はやはり復興のまちづくりの原点は何かという話でして。まちづくりというのは、地域で市民が自分たちの手で継続的にやる環境改善運動だと前から私は定義しています。復興の環境改善運動となると被災者による自律と連帯の再生プロセスという恰好で、復興というのが目標ではなく過程といいますか、プロセスとしてとらえた方がいいと前から言っているわけです。暮らしを復興するということは結局、住まいと仕事とまちという３つ、すなわち環境・経済・コミュニティーということになるんですが、それに支えられて暮らしは成り立つわけで、この３つがちゃんとしないと暮らしは成り立たないわけで、それを再生していく。それのための支援制度が、住まいの復興が阪神・淡路の「まちづくり協議会」で、中越の「地域復興支援員」というのはまちの復興の支援制度、仕事については「グループ補助金」ですね。



阪神淡路から台湾へ

以上は前回お話したことで、阪神淡路がどんな教訓を持っていたかですが、まちづくり協議会のような行政と市民、市民と市民が一緒になって復興に取り組むシステムを持たないといけないという話です。台湾の被災地はもう少し山間集落や原住民部落というところなので、先ほど澤田さんが触れられた社区総体営造というシステム、これは日本の「まちづくり」が台湾に伝搬したものと台湾大学の陳亮全先生は言っておられましたが、1980 年代に日本から台湾に根付いた社区総体営造運動が震災復興の時にこそそれをやるべきだということです。神戸のまちづくり協議会も 1980 年ごろに制度としては出来ていたので、95 年の時は 15 年の経験があったので今こそこれをやるべきだという風に我々も思いましたし、行政も思った、同じことが台湾でも起こったわけです。

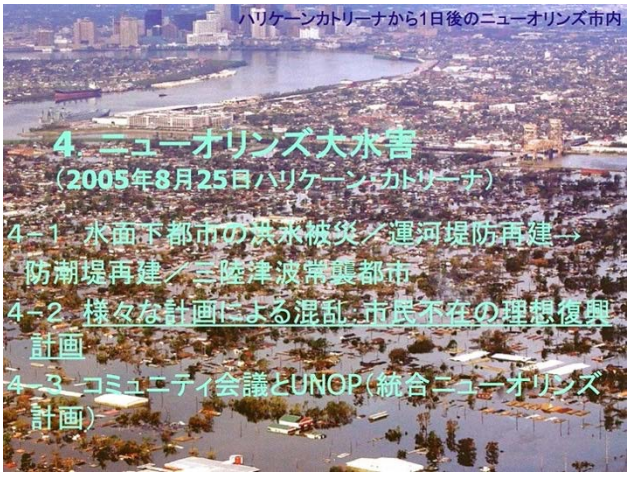


中越と違って台湾の場合は、社区営造員や社区営造

点などに、かなり大学関係者といいますか教育関係、社区総体営造というのは単なるまちづくりでなくて教育の側面が非常に大きいのですので、文科系の教育畑の人たちがたくさん山間集落に入って復興支援をしています。澤田さんが丁寧にご説明されたように中越に伝わっていきました。

神戸とニューオーリンズ

そしてもう一つ、中越地震の翌 2005 年にアメリカのニューオリンズで大水害が起こり、いろんな復興計画が乱立して結局市民不在の理想都市計画が先行して、全部ぽしゃってしまう。結局は住民のワークショップといいますかコミュニティー会議でUNOPという統合のニューオリンズ再生計画ができ納まります。民主主義の国でみんなが集まっていろいろ話をして計画が出来ていくと思ってたのですが、違うんですよね。日本へニューオリンズの行政や NPO などの人たちが来て「日本の復興まちづくりはいろんなまちづくり協議会があって大変すばらしい」と言うので、「いや、それはあなたがたに言われることと違うのでは」と言ったら、「いや南部はそうなんです」と。アメリカもいろいろなんですなぁと思いました。いずれにせよニューオリンズの水害からの復興もそういった話はあんまり伝わっていませんが、市民まちづくりは非常に需要な役割を果たしています。



東日本大震災の場合

それで東日本なんですが、一番はやはり産業とりわけ水産業拠点の再生、二番目は、あまり誰も言いませんが、内陸部と臨海部の連携、要するに三陸地域の沿岸部と内陸の盛岡、北上といったところがどうつながっているか。兵庫県でいえば東海道・山陽道と~~その~~内陸の方とどう縦につなぐかという話です。海と山の東西のネットワークを東北地方は忘れてきていたのではないか。東京との南北の軸だけを重視して来たのでは。もっと東西の沿岸と内陸の地域軸を大事にしないといけないのではないか。遠野・住田とかとのつながりですね。三番目がまちづくり支援ということで、これは中越の仲間たちの努力だと思います。

結局は復興まちづくりを支えるのは市民まちづくりという、先ほどから出ていますが、誰が復興を担うかという問題です。当然のことですけれども被災地の人たちが自分たちの手で復興をやっていく。「結果」としての姿が復興ではなく、やっていく「プロセス」というか、やりつつあることが重要であると思っております。

形ではなく心の継承を

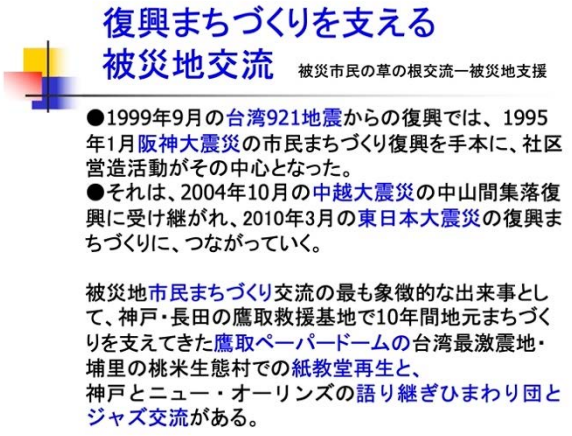
柴田さんがいわれた復興基金の形は受け継がれているけれども、心が伝わっていないということは、全く東日本の関係者に聞かせてやりたいというか、神戸の復興基金の心は中越にかなり確実に伝わりました。神戸の復興基金は雲仙普賢岳のガマダス基金の心を継いだわけですが。その心が東日本には伝わらなくて、先ほどの柴田さんの話を聞くと、熊本にもなかなかそれは伝わっていないようですが、5 年目なの

でこれからだと思います。

同じようなことでまちづくり協議会もその心が伝わらないと結局形だけ作っても何の意味もないでしょう。というのを名取市閖上の区画整理事業で派遣されていた神戸市の職員がほぞを噛んだという話とよく似ていると思います。今日の話は私が考えていたこととほぼ同じような話がされましたので、澤田さんや柴田さんにはちゃんと伝わっているなぁという気がしました。

被災地市民交流

それと紅谷さんのご希望で、これからどうなるかという問題ですけれども、結局被災地の復興支援というのは被災地交流みたいなことをもっと大事にすることですかね。伝えるといっても簡単には伝わりません、あるいは、忘れますから 20 年 30 年経つと。



被災地同士の交流というか、もちろん被災されていないところとの交流も大事だと思いますが、やはり被災地同士の交流の力というのは非常に大きいと思います。簡単に言えば「神戸から来ました」と言えば台湾でもニューオリンズでも東北でも「あぁ、あの神戸で被災した人が一緒に考えてくれるんですね」ということで、「何しに来た？」と言われないわけです。ですからそこを大事にしていくことが重要なんじゃないかと。

神戸から台湾へ／ペーパードーム（紙教堂）の移設

その象徴的な例が神戸の垂水英司さんが中心になってやってきている台湾との被災地市民交流ですね。長田区の鷹取にあった坂茂さんの設計されたペーパードーム（紙教堂）が台湾南投県埔里（PULI）の桃米村に移築再建されていることですね。これは鷹取にあった紙管製の集会所を、10 年目ですかね、解体するときに、桃米の生態村に欲しいという。紙の筒の、コンクリートを打つ時の紙管ですから、運ばなくなって世界中どこにでもあるわけですから、コンテナに積み込んで運ぶほどのもんでもないわけですが、現物が重要なんだいうことでもって行くことになり、被災地交流のシンボルとして今現地に再建されているのですが、その間に被災地同士のさまざまな交流があったということです。

神戸とニューオーリンズの交流

もう一つ、ニューオリンズの例でも、兵庫区の松本地区の復興区画整理事業でつくられた「せせらぎ」を見に来て、復興の時にこういうことを私たちはつくりたかったんだとニューオリンズ市議会の副議長さんが言ってました。あるいは、語り継ぎ活動として被災地市民の経験をニューオーリンズに話しにいったり、神戸とニューオリンズはジャズの町だということでジャズ交流をするなど、結局こういうことでつながっていくことが重要です。

それが復興の何の役に立つんや、という話になるかと思うでしょうが、先ほどの心がつながらんかったら何もならんやないかという話です。どうも、とても工学系の都市計画をしている者の結論とは思えな

いかもしれませんが、是非そういったことを伝えていきたいという気がします。

人と人とのネットワーク（つながり）

最後に、結局それは人間の問題ではないかといわれていたので、私も全くそうだと思ってます。

神戸の震災後初めて原稿を書いたのは 1995 年 4 月に『神戸からの手紙』というのを「地域開発」という雑誌にで、中越の平井邦彦さんに書いた手紙なんですね。神戸で今こんなことが起こってますという話で。ということは、平井さんにその以前からいろいろな関係で知っていて、その関係があったので、10 年後の中越の時には一番に平井さんに話をしたということです。台湾の陳亮全さんもそうですよね。1999 年の震災直後に行ったときに最初に紹介されて、それからずっと 20 年近い付き合いです。

そういった関係がベースにあるということが非常に重要なことで、中林一樹さんや室崎益輝さんもそうですけれども、皆さんつながっているということが大事です。そういったことを背景として考えていきたいと思いました。以上です。

■質疑

質問１（紅谷）

今日のテーマに関しましては、向井さんというかたから、結局は社会システムとして回っているのか？復興を進める人がいたからなのか？はっきり分けられないと思いますが、登壇者の皆さんのご意見を伺いたいですという風な質問が来ています。システムとは先ほどの基金のようなシステムであったりとかですね、割とがっちりしたもんだと思うんですけれども、神戸もちゃんとオフィシャルなルートでまちづくり協議会が伝わったのではなくて、支援職員さんというかなり人伝だと思いますので、こういった点について、いかがでしょうか？

澤田：災害の後は色んな仕事を一気にやらなければならないので、全部をオーダーメイドで一から作り上げることは多分不可能です。やっぱり工程式になっちゃうし、支えきれなくなっちゃうと思うんですけれど、なのでシステムというか、こういうことを使うことというのが大切だよっということをシステム化されていくことは大切だと思うのですが、それはあくまでも人が地域の自立性というか、先ほどの小林先生の言葉を借りれば、地域の人たちが連帯して自律的に活動するのをエンパワーしたりとかスムーズにするための仕組みで、それを使っていく人たちがそれがどういう風に役に立つのかということをちゃんと理解しながら使わないと、システムに使われるというか、あまり批判をするのはよくないとはおもいますが、東北の復興公費金 40 事業に色んな復興の事業が絡み取られていく様というのは、なんとなく私は残念な感じがしていて、ああいう風な感じにならないためにも、どういう風に何のためにそのシステムを使うのかということの理解を、いろんな人たちが共有したりだとか議論するということが重要だと思います。島津先生がおしゃっていることそのものがっという風に僕は思います。

柴田：澤田先生が今おっしゃったことに全く同感なんですが、やはりシステムだけでは駄目だし、人だけでも駄目だと思うんですよね。人だけが伝わっていけばいい、心だけが伝わっていけばいいということでもだめで、やはりシステムがあったうえでそれを使う人がいないと駄目だという話で、当然、両方必要だろうと思います。例えば、地域防災計画って自治体が分厚いもの作りますけれども、多分、あの冊子自体にはほとんど意味がなくて、それを作る検討のプロセスの方が多分重要であって、それがシステムや仕組みではないかと思います。

宮田：難しいなぁと思いながら、人といっても、私も自分は特別だとか自分はうまくやったという風にはあまり思っていなくて、いろいろ失敗もしていて、システムの中にどれだけ乗れるのか、それに合う合わないが人にはどうしてもあるのかなとおもいます。私はたまたまそれが合っていたから良かったんだろうなぁと思うんですが、だから特別ではないなぁと思いながら、すみません。上手くまとまらないんですが、そういう風に思いました。

質問２（紅谷）

細かい点になるかもしれませんが、益城のやり方が少し面白いなぁと思いまして、まち協で検討されていたのが、区画整理事業と。。がずれているというのもそうなんですが、もう一つ割と立ち上がったのが遅くて、都市計画事業とは別でゆっくり検討しているじゃないですか？まちづくり提案を受けて、それから、事業に取り組むと。時間間隔があまり急がなかったこともいいんじゃないかなぁと思ったんですけれども、それも最初からいきなり被災のすごい大変な時期にまち協を作ってということではなくて、すこし時間が空けたことも地域にとって住民さんにとっては受け入れやすかったという風なこともあるん

じゃないかなぁと思ったんですけれども、特に事業との関係でいうと、例えば、区画整備をやるために、地元の意見をまとめないといけないから、はやくまち協を立ち上げて区画整理のスケジュールと合わせてが一っとやる感じと、違う形で進められたのがすごくいいなという風に思ったのですが。

宮田：本当は事業の進捗は、特に区画整理なんかは区画整理の検討のために、早くまち協を立ち上げないといけないという話はすごく色んな所から上がっていて、もう何時立ち上がるんだ、何時設置をするんだっという話はずっとあったんですが、地元の方たちが、自分たちのペースでやるから、そんな急げって言っても急がないぞっというところもあって、特に区画整理事業なんかは敵が来たみたいなところもあったので、無理やり自分たちが犠牲になるみたいな話を、どこもそうだとおもうんですけれども、自分たちのペースで、はじめ言われていたのが「自分たちで思うような区画整理をするために、まちづくり協議会を立ち上げる」という風な話はあったんですが、それは多分神戸の方からいろんな方達が来てくださって、そこの人たちに話してくださったからだと思っています。そうやって、まちづくり協議会もとんでもないという話だったんですが、皆さんがそうやってちょっとずつ心を解いてくださったのかなぁという風におもいますね。なので急ごうともしたけど、結果的には急げなくて、それをどうやってでも急ごうっという強い信念は私達にはなかったのかなぁと思いますね。

議論のまとめ　＜復興まちづくりの未来と知の継承に向けて＞

鳴海　邦碩

はじめに

これまで、「災害復興：世代を繋ぐ、知の継承」という全対テーマで、3回のセミナーを行ってきました。今、司会の方から「これらの総括」といわれたのですが、総括というと重すぎるので、「まとめ」という位置づけでお話しさせていただきます。

これまで、その１として、阪神淡路大震災からの継承、その２として、東日本大震災からの継承、その３として、中越地震・熊本地震から未来の被災地へ、と進めてきました。冒頭の趣旨説明にもありました通り、昨年の９月に都市計画学会の関西支部で「阪神・淡路大震災の復興を振り返る－復興検証・知識継承－」というテーマでシンポジウムをやりました。この時「経験の伝達１〈復興・防災は特殊なまちづくりか〉」というテーマでお話させていただきました。

その時、一体何を議論しようとしているのかなと自分なりに考えてみて、震災当時から25年年をとったのだということに、皆気がついたということが判りました。25年前の震災の時に、都市学会でいろいろ取り組んだ人たちが、ちょうど今回の企画をしている人たちと同じような年ごろで、それから25年経って皆70歳以上になっているから、世代が変わってしまったわけです。

学会での発表の時も、復興の仕事を担う人の問題の方が大事だという観点でお話ししたわけですが、今日も少しそういう方向に偏った話になろうかと思います。

第１回目の発表の時に、４つのまちづくりの図式を紹介しました（図１）。まちづくりもあるし、防災まちづくりもある、復興まちづくりもあるし、最近は事前復興まちづくりもある。色んなまちづくりがあるのですが、全部に共通した点もされば、ある特定の点について議論するときもある。このように、まちづくりはいろいろに解釈できるともいえる

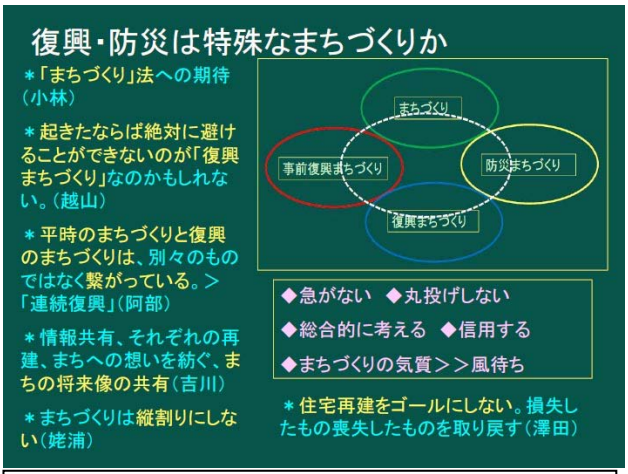


図１　まちづくりをどう理解するか

し、あるいは、真ん中にまちづくりの核のようなものがあるのかもしれないと、問題を投げかけましたが、その時はあまり議論できませんでした。

復興・防災は特殊なまちづくりか

今回の３回のシリーズで小林さんは「まちづくりがまだ法律になっていないこと、都市計画の中にもっと取り込まなければならない」ことなど、越山さんは「起きたら絶対避けることが出来ないのが復興まちづくりなのだ」とか、「平常のまちづくりと復興まちづくりは繋がっている」（阿部さん）など。「町の将来像を一緒に考えていくのがまちづくりだ」と気仙沼に関わられた吉川さんが言われました。

蛯浦さんは、「まちづくりは縦割りにしないこと」、今日の澤田さんは「住宅再建をゴールにしないこと」、そういうことがまちづくりなんだ、と言われました。

また、皆さんの発言のなかに、「急がない」「丸投げしない」「総合的に考える」「信用する」という言葉が何回も出てきました。「まちづくりの気質」もあるようで、気仙沼では昔からの「風待ち」の気質が影響しているという発言がありました。

復興の組み立ての基本

昨年の学会のシンポジウムの時に、小林さんが

「復興の組み立ての基本」を提案され、なるほどと思いました（図２）。「住宅・住まいの問題」「職場・仕事の問題」「コミュニティー・まちの問題」で、それぞれに「みなし仮設」だとか「グループ補助金」とか「地域復興支援員」とか、そういう制度が出来て、復興の暮らしが成立するように仕組みがだんだんと出来上がってきている、そういう指摘がありました。

これに加えて、今日の澤田さんの話では、「失われたものを取り戻すとか原形に復旧する」ということだけではなく、「復興感」というか地域の元気な意欲をみたいなものを生み出していかなければならないのではないか、それがまちづくりでないかというお話もありました。これは結構重要なポイントではないかと思います。

グループ補助金

グループ補助金は、国および県が支援することにより、「産業活力の復活」、「被災地域の復興」、「コミュニティの再生」「雇用の維持」をはかり、地域の復興を図ることを目的とする制度です。対象として、「サプライチェーン型」「経済・雇用効果大型」「地域に重要な企業集積型」「水産加工業型」「食品加工業型」「商店街型」があり、気仙沼では特に商店街型が支援に役立ったわけです。

こういう仕組みはどんどん色んな経験の中で出来上がってきている、そういうこれまでの努力というのはあるんだと思います。

仮設施設整備事業

気仙沼の復興商店街、紫市場の紹介がありましたが、被災地にしばしば行って、「復興市場」に関心を持ちました。これは中小企業基盤整備機構が行なった仮設施設整備事業で造られたものです。

こうした市場が各地に数多く造られていて、それぞれの所に商売が生まれると元気が出そうで、なかなか面白い事業が始まったなぁと感じたことがあります。阪神・淡路大震災の時は、ラーメン屋さんが最初に出来たとかいう噂があって、おそらく自前でやりだしたものだと思います。

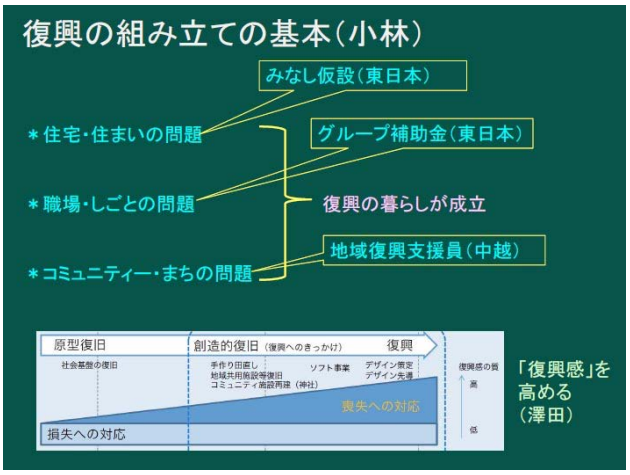


図２　復興の組み立ての基本

図３　各地に造られた復興市場

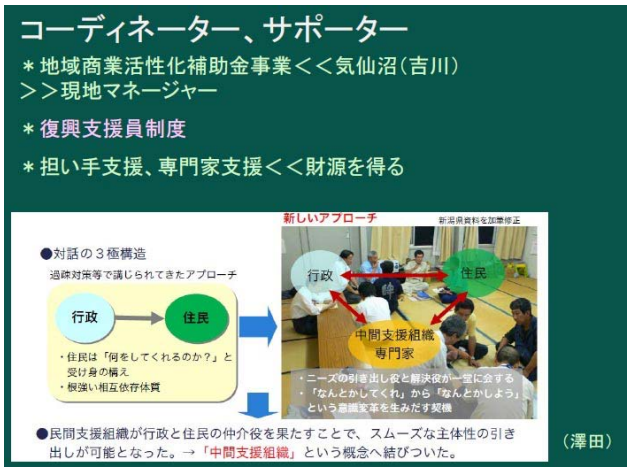


図４　復興支援員制度

復興支援員制度

もう一つ重要なキーワードは、復興支援員制度だと思います。コーディネーター、サポーター、それから担い手、専門家、みんなそれぞれいるのだけれども、お互い支えあったり理解しあったりしないと

進まない。このような話はいつも出てきますが、澤田さんの報告では「中間支援組織」と呼んで、「中間」という位置づけを重視しています。

「中間」というと不安定で無力のように思われがちですが、社会の中では「中間」が大事な役割を果たします。以前調べたことがあるのですが、街路市や青空市を仕切っているのが、「中間管理組織」です。

大勢の人が動く場では「中間的にいろんな面倒を見る人がいないと動かない」。これは経験的に皆知っていることなのですが、制度的に作るのはとても難しいという実態がありました。復興支援員制度的なものが早くから生まれてきたというのは、これまで取り組んできたいろんな方たちの努力の成果ではないかと思います。

まちづくり協議会

それから何度も繰り返し出てきていますまちづくり協議会、これは集まる場所があって、自治会があって、組織が出来て、ここが動き出すと、いろんなことが動いていく。気仙沼の事例紹介で、高台にある神社の被害が受けなかったのでそこが拠点になったという報告が、考えさせられた点でした。

自治体支援・受援計画

中間支援専門家に関連するテーマとして自治体支援があります。西宮市から南三陸町に派遣されていた畑さんから経験を踏まえた報告ありました。

自治体はお互いに公的な団体なのでお墨付きはあるし、気兼ねがあるけど信用されるとか、いろんなものを分かっているから連携して分担できるとか、そういう比較的やりやすい仕組みが自治体同士の支援にはあって、これがもっと展開したらいいのではないかというお話しでした。

こういう経験の中から、最近は色んな自治体が受援計画を策定しています。大きな震災を経験した兵庫県ではどうかと調べてみると、図６の右欄のようで、進展状況はかんばしくありませんでした。

左の写真は、阪神・淡路の震災が起きた１０日ほど後の神戸港で撮った写真です。被害実態迅速図を

図５　まちづくり協議会

図６　自治体支援・受援計画

図７　縦割りを超えて総合的に

持って県と市を訪れた時です。気仙沼から神戸へ船で支援物資が届けられていたのです。東日本ではその逆の状況が起きる。

相互支援の準備がとても重要だと思います。相互

支援は「対口支援」といわれ、2008 年の中国の四川地震の時に採られた支援策といわれています。

総合的に考えるまちづくり

復興まちづくりは対症療法的なまちづくりで、総合的なまちづくりとは異なる、という考えもあるなかで、縦割りを超えて総合的に考えるまちづくりというのを一番強調していたのが、姥浦さんでした。

被災した地区、復興の対象となっている地区は小規模な場合、中くらいの場合、さらには町全体が関係するような大規模場合まで、いろいろなケースがあり、それぞれの地域の中に、さまざまな施設や機能があります。それらが連携して有機的に回復していくことが復興なわけで、どんな小さいところでも、どんな大きいところでも、地区ごとのベストミックスがあって、それを形成して行くのが復興ではないかという考えです。

上位官庁主導とか縦割りとか特定利益追求とかそのような価値判断ではなく、地元発案とか地元が理解して取り組むとか、中間的に支援する人たちのサポートでベストなミックスを生み出す必要があるということです。緊急事態時にこれを達成することは並大抵のことではありません。時代性とか地域特性を本当に冷静に判断出来ているだろうか、過剰復興になっていないだろうか。判断には冷静さが要求されます。

阪神淡路大震災の時には黒地、灰色、白地という言葉が使われました。黒地地区と呼ばれた都市計画事業地区は 151 ㌶で、自力復興といわれた白地地域、震災復興促進区域が 5,887 ㌶もありました。ですから復興と言えば、これら全体を考えなければならないのですが、よく黒字の地区だけが、復興まちづくりといわれてしまって、全体がなかなか見えなくなる。そういう傾向がいつもあります。

被災者と事業対象者

災害に見舞われて被災者になったものが、復興まちづくりになると事業対象者になる。この二面性を現在の都市計画であつかうことは極めて難しいのではないかと越山さんが指摘しました。顕在化はしないにしてもこの問題はあらゆるところに見られると思います。

図８　被災者と事業対象者

図８の左の上図は、被災者の多様性を示しています（澤田）。また、左の下図は、気仙沼の復興地区の多様な土地権利者とその意向を示しています（吉川）。復興計画を進めるためには、この多様性を克服していかなければなりません。事業の側に立っている人が、ある場面では事業の向こう側に立つ人になる。一人の被災者の多面性が克服すべき難しい問題としてあることを実感しました。これが復興のポイントなのだと思います。

マニュアルを生きたものにする「協働」の場、プラットホームの形成

震災復興の計画や事業の経験が積み重ねられて、制度的あるいは技術的には相当な成果が得られ、それがマニュアル化されてきています。それを専門に扱う、教育研究機関も充実してきました。問題は、こうした蓄積なりマニュアルをどのようにして生きたものにできるのだろうかということです。言葉を変えれば、それを担う協働の場なり、プラットホームは必要なのではないかと思います。

先ほどの澤田さんから「大地復興推進会議」を紹介してもらいました。これはなかなかすごい名前で、こういうのもいいなぁと思ったりしました。

それから私たちのＪＵＤＩ（都市環境デザイン会議）では、復興の姿研究会を設置して、奥尻島、玄海島、淡路島に行って、島の復興まちづくりの実情

を現場で見たり、あるいは和歌山、高知、大分で共同研究会を実施したりしました。かつて復興した地域とか課題がある地域とかを訪問して、一緒に現場をみたり、意見交換をしたり、それから新たな方法論を考えてみる。こういったことに取り組むプラットホームが出来ることが僕の願いです。

まちづくりはこれからも行政がやはり中心になってやっていかなくてはならないと思いますが、こういうプラットホームに行政の方もどんどん参加して欲しいと思います。

最初の発表で、「まちづくり制度は複雑・難解であり、平易な言葉で語れるものにしなければならない」と述べましたが、上のような人材交流のなかからそうした動きが起きることに期待します。

事前学習

前回の発表で「事前学習」を強調しましたが、ここでも繰り返しておきたいと思います。

大船渡市の吉浜は「奇跡の集落」と呼ばれています。明治 29 年の津波以来、高台移転を継続して、東日本大震災では犠牲者が最小限の 1 人にとどまったからです。大船渡市立吉浜中学校の生徒たちがこのことを学習し、「1000 年後まで伝えよう」という活動を展開しました。これも「事前学習」の一つです。

「まちづくりとは何かを克服してきた結果であり、現れだ」と思います。どこにでも災害と付き合ってきた歴史があります。こうした復興の都市史を知ることは興味深いことであると同時に、そこから重要な知恵が得られると思います。

むすび

東日本大震災の発災の直後に出版されたので多くの人が知っていると思いますが、山口弥一郎の著作『津波と村』の次の一文は考えさせるところが多くあります。

「三陸の太平洋沿岸は津浪襲来の常習地として世界一ではあるが、併し斯様な世界一は決して自慢にはならぬ。～～～否、之に基づく災害を防止し得ないのは、寧ろ文明人としての恥辱ではあるまいか。それには吾々の如き学徒にも責任はあるが、某局に当る役人や、自衛の道を講じなかった居住者も亦其責の一半を分つべきである。(第 1 篇　1943)」

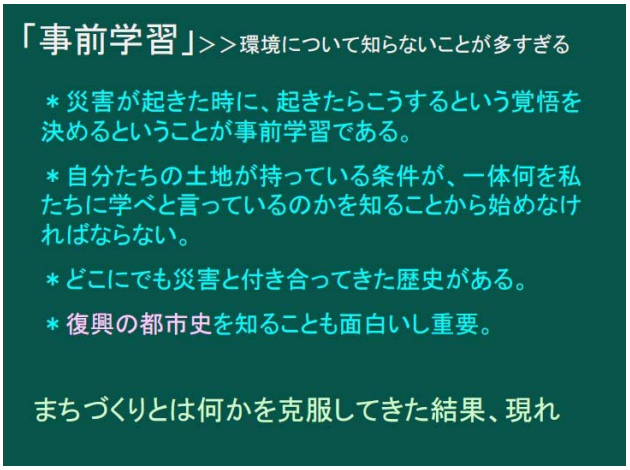


図 9　事前学習

山口のこの本を読んでしばらくして、柳田国男の『雪国の春』を読む機会があった。そのなかで次の一文を見つけたのである。

「水は汚れ市場は掃く人もなく、家々は真似と虚偽との展覧会のようになっていく。町を作る人はもう永久に出てこぬのであろうか。悲しいことである。(豆手帳から　1920)」

このセミナーに集まった皆さんもそうだし、復興に取り組んできた皆さん、あるいはこれからまちづくりを仕事にされる方、これからまちづくりを学ぶ方が、そういう人たちが、これからまちを作る人になるわけだと思います。一方、柳田国男のようにそれを観ている人がいるのですね。こうしたまちづくりにおける歴史観を大事にしたいと思います。

一連のセミナーでは、みなさんの発表や議論を勉強させていただいて、私の方からお礼を言いたいくらいです。まとめにはなっていませんが、これで私のまとめとさせていただきたいと思います。ありがとうございました。