

外部支援者が介在した被災コミュニティ回復の模索と課題 ——阪神・淡路大震災から東日本大震災へ、そして未被災地の事前復興へ——

三澤一孔・大矢根淳

はじめに

本稿は、阪神・淡路大震災（1995年1月17日）から東日本大震災（2011年3月11日）にかけて、両震災の現場に参画し続けているあるボランティア団体の、被災コミュニティ回復に向けた取り組みの軌跡とその活動の課題を検討するものである。同取り組みについては過年度、社研公開研究会¹にて報告されており、また、この報告主体はその同年度、本学人間科学部の兼任講師として、その活動内容に関して詳細に講義している²。そこで本稿では、公開研究会報告

¹ 社研公開研究会（2015年6月18日@サテライトキャンパス「スタジオB」）概要は以下の通り。

<テーマ>

「2011-2015 東日本大震災・離半島部：医療福祉過疎地帯における在宅支援事業の制度設計と諸課題
—1995 阪神・淡路大震災・復興まちづくりの研究実践との繋がりから考える—」

<報告 1>

「大震災による被害・復興事業と生活再建の課題」

報告者：宮定章氏（本学社会科学研究所客員研究員）

<報告 2>

「医療福祉過疎地帯における在宅支援事業の制度設計と諸課題—東日本大震災・津波被災地＝石巻市牡鹿半島・清水田浜：キャンパス東北「おらほの家」の実践より—」

報告者：野津裕二郎氏（作業療法士・キャンパス東北「おらほの家」設立・運営スタッフ）

<司会>

大矢根淳（本学社会科学研究所・所長代理：本学人間科学部教授）

² 2015年度前期・人間科学部社会科学・専門科目「社会学特殊講義C（まちづくり・NPO）」＝担当：宮定章

<講義計画> 災害時の様々な生活・社会環境の変容を長期外部支援者体験を通じた事例として紹介。

<講義内容>

第1回 ガイダンス「東日本大震災4年目・阪神・淡路大震災20年目の現状」

“何を失い”“何を取り戻したい”のか、災害からの立ち直りと今～人口、産業、復興事業、生活再建。

●阪神・淡路大震災

第2回 被害と生活再建：神戸市の人的・建物被害、人口の動向、復興制度、産業

第3回 復興まちづくりと住民参加

第4回 阪神・淡路大震災とボランティア・NPO

第5回 生活再建の課題とNPO団体の対処方法の実践（発災1年～5年 復興期）（「まち・コミュニケーション」設立者・初代表、小野幸一郎氏によるゲスト報告あり）

第6回 生活再建の課題とNPO団体の対処方法の実践（発災5年～10年 成熟期）

第7回 災害からの他の被災地との交流 地方と都市の交流、古民家移築を通じた国際交流

第8回 生活再建の課題とNPO団体の対処方法の実践（発災10年～20年 多様期）

第9回 受講生から見た学ぶべき視点の発表と共有

●東日本大震災

第10回 東日本大震災の概要（キャンパス東北「おらほの家」設立・運営スタッフ、野津裕二郎氏によるゲスト報告あり）

第11回 既成市街地の復興（地方の商店街）

第12回 漁村部の被害と生活再建

および学部講義の文字起こし原稿³を基礎資料とし、適宜引用しつつ、議論を展開していくこととする⁴。復興まちづくりのあり方、外部支援者のあり方に関しては多様な観点があり得るが、本稿では当該ボランティア団体の代表者がその時点および現在、どのような課題を認識し、その後、外部支援者としてのアプローチをどのように変化させていったかを整理、分析することに主眼を置く。

なお、筆者の一人・三澤は、阪神・淡路大震災発生時、神戸新聞記者であり、とくに1996年3月から約1年間は、本稿で取り上げる神戸市長田区をはじめ、兵庫区、須磨区などで復興まちづくりの動きを住民側から継続的に取材した（参考文献に列挙した諸記事を参照のこと）。

1. 阪神・淡路大震災被災地（神戸市長田区御蔵地区）におけるコミュニティ回復の試み

(1) 御蔵地区の被災概要

本稿で取り上げるボランティア団体は、「阪神・淡路大震災まち支援グループ まち・コミュニケーション」（以下、まちコミとする）である。まちコミは1996年4月に設立され、阪神・淡路大震災で大きな被害を受け、震災後の復興事業で土地区画整理事業（以下、区画整理（事業）と略す）が実施された神戸市長田区御蔵通5丁目および6丁目（以下、御蔵地区とする）において、コミュニティ回復を支援した。2012年12月には法人格を取得して特定非営利活動法人まち・コミュニケーションとなった。初代代表は小野幸一郎氏（1996～2001年）、2代目代表が公開研究会報告および学部講義を行った社研客員研究員・宮定章氏（2001年～現在）である。

御蔵地区は、第2次世界大戦で空襲被害を免れた昭和初期からの住宅も含め、細い路地を挟んで「文化住宅」が立ち並ぶ「下町」であった（写真1）。重



写真1 震災前のまちなみ

第13回 漁村部（町中・浜）の復興計画策定と住民参加

第14回 漁村部（浜）の生活再建（転出した人々）

第15回 まとめ

³ 定例研究会報告および学部講義の文字起こしデータは、「まち・コミュニケーション」設立者・初代代表、小野幸一郎氏（小野宗幸氏）が住職を務める正眼寺（神奈川県箱根町）が計画中の公益事業「自尊他尊舎」（学び・交流拠点）での活用のために作成したものの提供を受けた。ここに謝意を記します。

⁴ 本稿「はじめに」と全体調整を大矢根、本文を三澤が担当した。

工業のまち、神戸を支えるゴム・皮革製品の下請け・孫請けの工場も多く、関連の内職に従事する人も含め、職住一体の町であった。土地や家屋の権利を持たず、建築から年数のたった安価な家賃の住宅に賃貸で入居する人も多かった。

震災前、地区には 420 軒の家屋や商店、工場があったが、阪神・淡路大震災によりその約 8 割が焼失した。住宅密集地のため、火の回りが早かった。消防車も駆け付けたが、消火のための水が確保できなかった。

震災から 2 ヶ月後の 3 月 17 日、神戸市は都市計画決定を行い、「道路や公園などの都市基盤や宅地の整備を行うことにより、被災者の早期生活再建を図り、安全で快適なまちをつくる」として、震災復興土地区画整理事業に乗り出した⁵。

(2) 帰還は従前占有者の 27%

復興まちづくりで市は、「協働と参画のまちづくり」の推進を掲げた。「3 月 17 日時点では、施行区域や骨格となる道路・公園などを決定するにとどめ、その後、住民との話し合いによる合意形成をはかり、身近な生活道路や公園等について都市計画決定を行う」という「二段階都市計画方式」が採られた⁶。住民の意見を集約し、市と話し合いを進める主体として、事業区域で「まちづくり協議会」が組織されることとなった。ただ、御蔵地区では、区画整理事業への対応とは別の動きの中から、独自の「協議会」が生まれた。

地区には、震災前から「御蔵通 5、6、7 丁目自治会」があった。震災後、ボランティアの受け入れや瓦礫の撤去、再建に向けた話し合いなど、地域で取り組む課題は多くあった。しかし、自治会長自身も被災して避難していたこともあり、自治会がすぐには対応できない場面もあった。そのため、地域にとどまる女性らが積極的に瓦礫撤去などの活動を進めるようになり、こうした住民らが中心となって 95 年 4 月、「御蔵通 5・6 丁目町づくり協議会⁷」（以下、協議会とする）が設立された。会長をはじめ、協議会の役員のほとんどは、それまで自治会の役員の経験はなかったが、協議会は、区画整理事業で市と協議する窓口ともなった。後に会長を引き継ぐ地区内の会社経営、田中保三氏は、協議会発足からまもなく相談役に就き、活動を始めた。

市や市派遣のコンサルタントとの話し合いは区画整理のことが中心で、まちに人を戻す対策

⁵ 神戸市ホームページ「震災復興土地区画整理事業」

<http://www.city.kobe.lg.jp/information/project/urban/adjustment/index3.html>

当該事業における御菅西地区が本稿における御蔵地区である。御菅とは御蔵、菅原の二地区名の頭文字をとってつけられた地区名である。

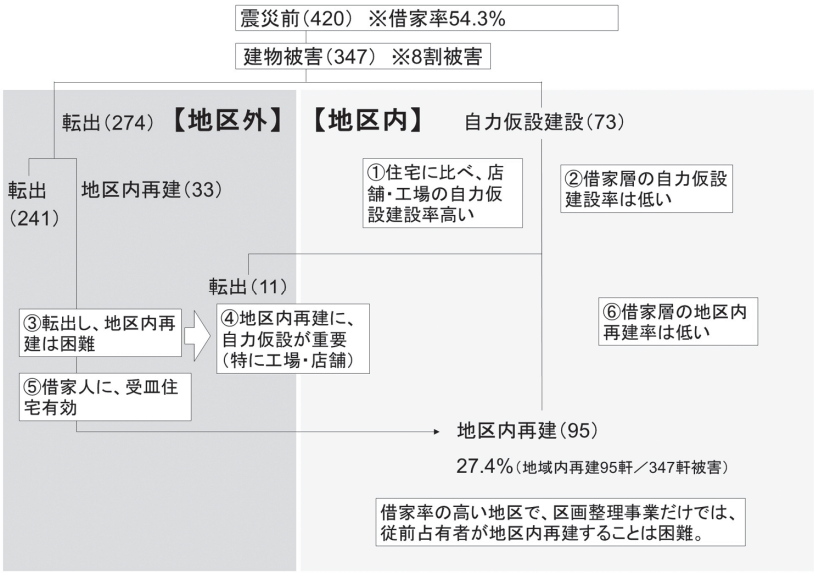
⁶ 神戸市ホームページ「復興まちづくりの取り組み」

<http://www.city.kobe.lg.jp/information/project/urban/adjustment/img/4hukkoumatidukuri.pdf>

⁷ 通常、都市計画事業が進められる地区には「まちづくり協議会」が設置される。御蔵では「町づくり協議会」であり、「まち」と「町」の表記の違いがあることに注意すること。

や住宅再建の方法についてはほとんど取り上げられなかった。復興の進め方として、こうした方向は違うのではないかと、地区外より被災地支援に入っていたボランティアが、住民と同じ目線で復興を考えると協会の支援を始め、震災から1年あまりたった96年4月、まちコミが設立された。ボランティアやまちコミは、協会と連携しながら、住民と話し合い、コミュニティ回復を模索していった。

御蔵地区で、協会が95年9月に実施した、住宅や事業所の再建などに関するアンケートでは、住宅の再建場所について、196件の回答のうち、71%が地区内、9%が地区周辺を希望していた。しかし、2010年9月のまちコミの調査によると、実際に地区内に戻ることができたのは、被災した従前占有者347軒の27%、95軒であった⁸。他の地区では従前占有者らがどれくらい戻ってきたかというデータはほとんどない。



出所 「社会学特殊講義C」第2回スライド

図1 従前占有者の地区内再建過程

⁸ 協会およびまちコミの調査では、非居住者が営む商店なども数えたため、単位は「軒」であった。

権利類型		土地所有者	建物所有者	建物占有者
持地・持家	AAA型	A		
借地・持家	ABB型	A	B	
地主が経営する借家	AAC型	A		C
家主が経営する借家	ABC型	A	B	C

注) 対象地域の住宅と事業所等を表すため、住民ではなく建物を使用している方を建物占有者と定義します。

出所 「社会学特殊講義 C」第2回スライド

図2 従前占有者の権利関係模式図

表 1-1 従前占有者の権利関係別地区内再建軒数

権利	軒数	再建率
AAA	46	49.5%
ABB	28	50.0%
AAC	12	12.4%
ABC	9	8.9%
合計	95	

出所 「社会学特殊講義 C」第2回スライド)

表 1-2 従前占有者の権利関係別地区内自力再建軒数

権利	軒数	再建率
AAA	43	46.2%
ABB	25	44.6%
AAC	2	2.1%
ABC	3	3.0%
合計	59	

出所 「社会学特殊講義 C」第2回スライド)

土地の権利関係別に見ると、土地所有者は約半数が地域に戻ったが、土地の権利を持たない住民では公営住宅入居者以外は、ほとんど戻らなかった。区画整理事業の完了を待たず、地区外で住宅を再建した人の多くは地区に戻って来なかった(図1、図2、表1-1、表1-2)。

当初、協議会やまちコミは「下駄ばきで下町の良さを残したまちづくり」を目標とした。しかし、被災後に建築された住宅は、その多くが木造3階建てとなった。1階が駐車場、2階が居間となっている住宅が多く、歩いてすれ違うのは車ばかりで、食事のおいも流れることはない、従前とは全く違うまちなみになった。

震災前の1995年10月と2014年10月の神戸市および芦屋市、宝塚市、西宮市の人口を人口統計(住民票)をベースに地域別で比較した神戸新聞の報道⁹によると、神戸市中心部の三宮より東、大阪寄りの地域は概ね人口が増えている一方、かつての下町、三宮以西は概ね人口が減っている。

御蔵地区の人口は概ね震災前の80%となった。従前占有者のうち地区内再建した世帯は30%弱であったことを踏まえると、震災後、地区内住民の半分以上は地区外から転入してきた「新

⁹ 「神戸・阪神間の人の移ろい」『神戸新聞』(2015.1.17)

住民」ということになる。震災後、新たに建築されたマンションや戸建て住宅を購入した人たちである。

人口が減ったことに加え、人の属性（社会的階層）が入れ替わった（ジェントリフィケーション）。そのため、従来同様の生業が成り立ちにくくなっている。新たに入って来たサラリーマン世帯の多くは、月曜日から金曜日まで会社に通勤し、土曜日、日曜日にマイカーで郊外大型店に買い物に行く。以前から地元で惣菜を売っていた人が、引き続き、そこで惣菜を売っても、買い物の仕方も違うし、買い物をする時間帯も合わない。

再建・再開された町工場は約3割にとどまり、町工場の集積（町工場（工房）ネットワークとも呼ばれていた）が崩れたため、親会社は海外も含めて他の集積地に発注先を移した。

(3) 外部支援者「まちコミ」の果たした役割

まちコミの設立者の1人で初代代表の小野氏によると、外部支援者による協議会支援、コミュニティ回復支援の発端は以下のようなものであった。

「震災直後、被災者が『マスコミがいっぱい取材に来るけれども、自分たちの手元には情報が全然来ない』という趣旨の発言をし、それがテレビで報じられた。当時、自分は東京都内の印刷所に勤務していたが、印刷所の社長とともに『だったらノウハウもある自分たちが何かやれないか』と考え、かねてから縁のあった市民活動団体「ピースポート」の有志と計8人で震災6日目に都内を出発し、7日目に神戸市長田区に入った。

着いたその日の晩から、生活に必要な情報を掲載する日刊新聞（情報誌）『生活復興瓦版』（後に『デイリーニーズ』に改称）の編集・印刷を開始し、地元行政が発表していた避難所マップに載っていない避難所を含めて区内に配布しながら、食料・水の不足する避難所などの具体的な状況を把握し、それをまた発信していった。自分たち印刷所有志は2週間で一旦、この活動を終了し、帰京した¹⁰。

その後の状況や支援できることを確認するため、1995年7月、再び、長田区に入った。その時には、すでに協議会が始動しており、協議会では運営をサポートする人を探していた。当初は、同地区で活動していたSVA（曹洞宗国際ボランティア会、現シャンティ国際ボランティア会）の協力を想定していたようだが、自分も協議会の話し合いの場に参加し、関わることとなっていった」（小野氏¹¹）

やがて、小野氏と当時、SVAのスタッフだった浅野幸子氏¹²が協議会を継続的にサポートすることとなり、協議会相談役の田中氏が顧問に就任して、まちコミが設立された。

まちコミの目標は協議会を支え、まちに人を戻すことだった。そうした目標下、まちコミが担った機能は以下の5点に整理することができる。

¹⁰ 『デイリーニーズ』は、「ピースポート」により1995年4月まで発行が続いた。その後、発行主体が「ピースポート」から「すたあと長田」に移行し、週刊新聞（情報誌）『ウィークリーニーズ』として98年3月まで発行が続いた。

¹¹ 宮定氏が担当した「社会学特殊講義C」の第5回、ゲスト登壇時（写真2）の発言。

¹² 現・減災と男女共同参画研修推進センター共同代表／早稲田大学招聘研究員。

- a. 住民の意見集約支援
- b. 対案づくり支援
- c. 従前コミュニティ維持支援
- d. 地域活性化支援
- e. 対外発信、マスコミ・研究者連携支援

以下、小野氏（写真 2）、宮定氏（写真 3）の報告から、その具体的な取り組みを概観する。



写真 2 まちコミ初代代表・小野氏
（「社会学特殊講義 C」第 5 回）



写真 3 現・まちコミ代表の宮定氏
（社研公開研究会、2015 年 6 月 18 日）

a. 住民の意見集約支援

まちコミは、会議運営をはじめ、協議会による住民の意見集約を支援した。

「初めて参加した協議会では、ホワイトボードに都市計画決定された道路と公園の計画図が貼られ、市派遣のコンサルタントが、『まずみなさんでこれを決める必要がありますので、これを議論して下さい』と説明していた。住民は『こんな話はええから、どうやったらここに家が建てられるか、戻れるかっていう話をしてくれ』と言い、そうしたやり取りが続いて議論はまったくかみ合っていなかった。協議会側では議事録さえ取っていなかった。この状況を見て、とりあえず議事録作りからサポートを始めた。

やがて協議会メンバーから、従前占有者に現状をわかりやすく伝えてほしいという要望があり、『あきらめないで下さい』というメッセージを発信することを考えた。コンサルタントが作成する協議会の新聞の裏面に、地区在住のイラストレーターにも協力してもらって、今協議会でこういうことを話しているという漫画を入れて発信を始めた」（小野氏¹³）

仕事などのため、動きづらい住民に代わり、他の地区がどうなっているのかの情報収集や、地元の人が他地区に視察に行く調整なども行った。

¹³ 前出同、「社会学特殊講義 C」第 5 回より。

b. 対案づくり支援

住民は区画整理事業に反対しているが、協議会としては市から合意形成を求められるという「板挟み」の構図のなかで、協議会の活動は続いた。まちコミは協議会を支えながら、「対案」づくりを模索した。

「住民に希望を持ってもらうため、一人でも多くの住民が戻るための住宅再建プランを作り始めた。近畿大学の小島孜教授（建築学）の協力を得て、総合設計制度を活用し、高層と低層の建物を組み合わせ、区画全体を再開発する案を作成した（写真 4）。敷地面積は 7,000 ㎡という大規模案であった。同地区は 6 割くらいの人が借地人もしくは借家人で、お金があっても戻るための場所がない。案では、全体の戸数の約半数を、そういう人のための受皿住宅、公営住宅とした。この案は当初からハードルが高いと感じられたが、協議会の中では 1 度、案として提起してみようとの声があり、進めた。しかし、市の反応は厳しく、協議会としても、やはり実現は難しいと断念した」（小野氏¹⁴）

従前居住者が地区内に住宅を再建して戻ろうとしても、従前の土地が狭い上に、区画整理事業で道路を拡幅するため、狭小な住宅しか建てられないケースも予想された。そうしたケースに対応し、所有地を区画整理事業の換地（土地再配置）の仕組みを活用して集約し、共同住宅として再建する計画が 1996 年 4 月ごろから本格的に動きだした。建築関係のプランナーやコンサルタントが関わり、まちコミがコーディネートした。

聞き取り・協議を続けた結果、10 軒が計画に参加し、2000 年 1 月に共同再建住宅「みくら 5」が完成した（写真 5）。ボランティアがコーディネートする類例のあまりないケースとなったため、メディアや研究者から注目された。

「参加者の確定後、まちコミがこの準備組合の事務局を担うようになった。会合は月に 2 回だが、1 人でも漏れてしまったら計画が頓挫するため、参加者のモチベーションを高めてもらうと同時に、一人ひと

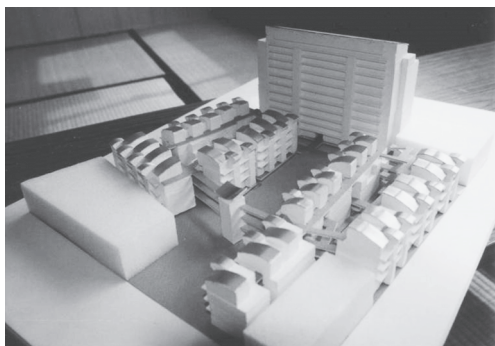


写真 4 区画全体を再開発する計画案の模型



写真 5 共同再建住宅「みくら 5」

¹⁴ 前出同、「社会学特殊講義 C」第 5 回より。

りにメリットがあるような計画にまとめていった。建築にあたっては、コンクリート打ちなど、普通は入居者がやらないようなことも全部、入居者自身でやろうと決めて進め、完成にこぎつけた」(小野氏¹⁵)

c. 従前コミュニティ維持支援

まちコミは、行事や祭りなどの活動も積極的に行った。これらのうち、かつての住民のつながりを維持・強化することを重視した取り組みを、ここでは「従前コミュニティ維持支援」として取り上げておく。

「阪神・淡路大震災から1年を迎える1996年1月17日に、道路を挟んで隣接する菅原地区と合同で慰霊祭を営む計画が持ち上がった。元々、両地区を合わせて御菅地区と呼ばれるなど、2つの地区は一体だった。支援に入っていたSVAの支持母体である曹洞宗の僧侶100人が参列することになり、その縁で山口県下関のフグ5,000食が振る舞われることも決まった。遺族への連絡や名簿作り、僧侶やフグの受け入れ、調整など、地元の方はとても対応できないという状況で、まちコミがこれに対応することになった。まちコミが取り組んだ初の大きな地域行事となった」(小野氏¹⁶)

1996年夏には、夏祭りを盛大に開催した。七夕祭りで有名な宮城県の仙台市や古川市、神奈川県平塚市、愛知県一宮市などから届けられた七夕飾りを飾ったほか、河内音頭も企画し、歌い手や踊り手に来てもらった。

新たな住宅の建築が進み、まちの雰囲気が変化するなか、古民家を移築し集会所として活用する案が生まれ、2004年、実現した。兵庫県北部・香住町の古民家を譲り受け、これを解体、移築する取り組みを、まちコミがサポートした。解体、移築作業には多くの住民、学生ボランティアらが協力した(写真6)。古い建物を移築するだけではなく、以前の生活をどのように取り戻すかの議論の中から2003年1月、写真展「震災から8年 いま・昔 〜まちの写真展〜」を開催した。しかし、写真では伝えられない場面や習慣があり(そもそも写真の多くが焼失してしまった)、住民の議論の中からカルタ制作が提案され、2004年、「御菅カルタ」が完成した(資料1)。読み札の制作はできるが絵が描けないという人は、絵のうまい人に代わって描いてもらったり、孫に描いてもらったりした。「カルタをきっかけに、ふだんは聞いてもらえない昔の話ができる」などの声が上がった。

d. 地域活性化支援

まちコミは、住民のみならず、地区外の人にも関心を持ってもらえそうな企画や国内外の被災地の支援・交流も積極的に進めてきた。これを「地域活性化支援」として取り上げておく。

¹⁵ 前出同、「社会学特殊講義C」第5回より。

¹⁶ 前出同、「社会学特殊講義C」第5回より。



写真 6 住民や学生ボランティアが参加した
古民家の移築



資料 1 震災前の生活なども描いた御菅カルタ

地域のことを地域で学ぶ「御蔵学校」が 97 年 8 月に始まり、年 2 回のペースで、現在も継続している。2003 年には空き地活性化イベント「みくらウィーク 空いてる地球」を実施した。

内外の被災地の支援・交流の契機は 1999 年の台湾・集集地震であった。台湾との交流では、日本の古民家の台湾への移築が実現した。2004 年の台風 23 号による豪雨災害では兵庫県北部、豊岡市出石町に支援に入った。出石町では市民農園予定地の瓦礫撤去から支援が始まり、畑を再生し、特産のタマネギの収穫・出荷を通じて交流が続いている。売り上げの一部は他の被災地支援のための活動にあてられている。

e. 対外発信、マスコミ・研究者連携支援

現地の状況を地区内外に広く伝えるため、まちコミは対外発信にも積極的だった。

「マスメディアの震災報道では、仮設住宅の状況などはたびたび報じられたが、町の区画整理の状況は、『〇〇地区が合意しました』という以外は、ほとんど報じられなかった。活動にかかわった人々をつなぎとめるとともに、まちコミの活動を広く伝えていくことにも力を入れた」(小野氏¹⁷)

対外発信は、イベントを実施する理由の一つでもあった。七夕の記事は地元紙『神戸新聞(夕刊)』の 1 面にカラー写真入りで掲載されたほか、全国紙でも 1 面に掲載された¹⁸。マスメディアとのパイプを作っていく一方、自分たち自身の活動を伝えるため、1997 年 7 月、『月刊まち・コミ』を発刊した(2012 年冬より『季刊まち・コミ』)¹⁹。

¹⁷ 前出同、「社会学特殊講義 C」第 5 回より。

¹⁸ 「復興願い本場の七夕飾り 仙台などから 100 個が届く 神戸市長田区」『神戸新聞』(1996.8.10(夕刊))、および「神戸・長田区で『みずが夏まつり』七夕飾りで復興エール」『毎日新聞(大阪本社版)』(1996.8.10)。

¹⁹ 『月刊まち・コミ』『季刊まち・コミ』バックナンバー
<http://machi-comi.wjg.jp/m-comi/magazine/database.htm>

地区には、取材のマスコミ関係者や研究者が多く訪れた。まちコミは取材や調査のコーディネートを積極的に行い、記者や研究者との関係作りやその強化も図った。

(4) 協議会解散とまちコミの活動の変化

協議会は様々なイベントを実施するが、被災前の地域活動を知っていた人からすると、昔ながらの子ども会や年末の防犯、衛生（薬剤散布）の活動がなくなったままだった。そういったものをそろそろ復活しようではないかという声が上がるとなり、震災から6年がたった2001年、協議会メンバーと地域住民が自治会の再建について話し合いを始めた。その3ヵ月後に準備会が設立され、半年後自治会が再開した。これによって地区には「町づくり協議会」と「自治会」が併存することになり（図3）、住民もそれぞれの組織の在り方について考え始めるようになった。まちコミは2001年と2004年、勉強会「御蔵学校」で、これまでの地区の活動を振り返り、これからどうするのか議論した。

2006年10月、自治会の臨時総会で、「今後のまちづくり協議会の有り方について」議論され、「現在のまちづくり協議会を解散して自治会組織を設置し、住民が主体となる自治会への改変」が提案・決議された。

臨時総会の「案内」には、「震災後12年を迎えるにあたり、面的整備事業に係わる工事（筆者注：区画整理事業による新たな土地の配置・造成、道路・公園工事）はすでに完了しており、住宅再建も済んだということも挙げられていたが、この提案のポイントは、実はもう一つ別のところにあった。

「案内」の提案理由には、以下のように記されている。

「まちづくり協議会の一部役員とボランティア団体が住民の同意を得ずして、助成金申請その他の事業を推進している。これは住民の意向を無視した行為である」「まちづくり協議会の活動は地区住民全員の生活環境を守るための組織であり、一部役員とボランティア団体のための事業活動は、本来のまちづくり協議会の姿から逸脱している」²⁰

これに先立つ9月、協議会が申請した『復興誌』づくりや空き地を使ったアートイベントなどが兵庫県の「まちなにぎわいづくり一括助成事業」に採択され、2年間で1,000万円の事業費が認められた。しかし、住民からは「地元にメリットはあるのか」などの意見が噴出したという²¹。自治会の臨時総会の決議を受けて、協議会も同年12月の総会で解散を決議した。

²⁰ 「自治会の臨時総会 今後のまちづくり協議会の有り方について」、御蔵5、6、7丁目自治会（2006年10月15日付「案内」）。御蔵では協議会についての正式表記は「町づくり協議会」であるが、本稿p.55で協議会発行の文書中「まちづくり協議会」と表記されているところは、そのままとした。

²¹ 「復興の先駆者、解散へ 神戸・長田 御蔵の町づくり協議会 県補助事業で住民対立」『神戸新聞』

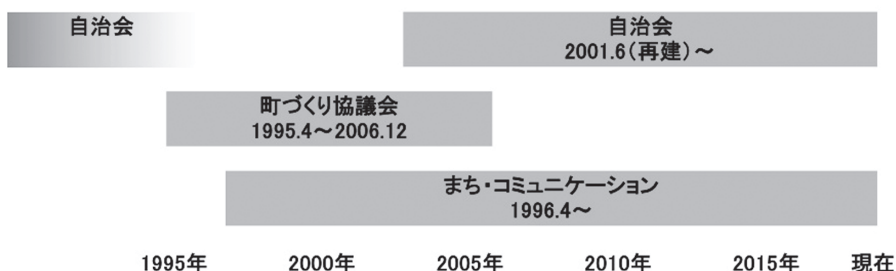


図3 御蔵地区における住民組織等の活動期間

協議会解散に至った要因を、宮定氏の言葉から4点拾い、さらに検討してみる。

- a. 協議の場への関わり方の違い
- b. コミュニティ活動に対する認識の違い
- c. 協議会・まちコミへの評価の違い
- d. 資金や報酬についての認識の違い

a. 協議の場への関わり方の違い

地区外から多くの人が転入したことを含め、宮定氏は次のように指摘している。

「住民参加・自治と言っても一部の住民で決めざるを得ない場面がある。年に1回は総会があるが、総会に出られない住民もいる。毎週2回会議をしても、出られる人と出られない人がいる。地震で仕事を失い、家族が複数のパートを掛け持ちするようになった人もいる。そうなると会議になかなか出られない。

地区外から転入してきた人にとっては、復興と言っても描く目標は一緒ではない。震災前の様子が良かったと言っても、震災前の様子を知っている人は実際には27%しかいない。そうした結果、会議の運営が難しくなることもあった」(宮定氏²²)

b. コミュニティ活動に対する認識の違い

行政事業としての復興まちづくり、つまり震災復興土地区画整理事業は、御蔵地区（事業名では御菅西地区）においては、土地の再配置（換地）や道路・公園の整備の終了をもって2005年3月までに完了していた。その先、何をどこまで進めるかについて、住民の中に認識の差があったのではないかと宮定氏は振り返る。

「協議会の役員たちには、これでまちづくりを終わらせていいのかという気持ちが強かった。空き地も

(2006.12.3)などを参照のこと。

²² 「社会学特殊講義C」第9回での発言

多かったで、まちは閑散としていた。イベントなどで活性化して居住地の評価を上げたいとの気持ちもあったと思う。また、外部から評価されるためにも、住民参加を極めなければとの思いもあった。さらに協議会の役員には、(震災直後から活動をリードしてきた)田中会長への信頼が厚く、会長とともにできることは何でもやろうとの気持ちもあった。協議会の活動が継続、強化される一方で、自分の仕事や生活のこともあり、そこまでは関われないと感じた住民もいたのではないかと(宮定氏²³)

c. 協議会・まちコミへの評価の違い

協議会とまちコミは2003年1月に第7回防災まちづくり大賞総務大臣賞、同年9月に防災功労者内閣総理大臣賞を相次いで受賞し、表彰された。宮定氏は「正直言って、なかなか認めてもらえない活動だったので、やっと報われたと思った」という。

一方で、実際には活動に関わらない人、活動を詳しく知らない人もおり、30%弱の世帯しか地区に戻って来ていないなか、この活動が本当に復興まちづくりにつながっているのか問われることになったと宮定氏はみる。

宮定氏は、協議会・まちコミの活動を評価しない住民が存在することは認識していたが、その差を具体的に実感したのは、協議会解散の流れのなかだったとし、「協議会・まちコミが、最終的には市の復興事業だけをサポートしたようにみえていたのではないかと」も話す。

「共同住宅を建てる、古民家を移築するなどの目標を設定すると、全員の意見は聞けなくなる。共同住宅であれば、例えば土地を持っていて、計画に加わる可能性がある人への聞き取りを積極的に進める。しかし、(土地所有や資金などの理由から)明らかに計画に乗れない人がある。そういう人たちとの接点がなくなっていく。古民家も移築しようとなった瞬間に、『やらなくてもいいのでは』という人の声は聞けなくなる」(宮定氏²⁴)

d. 資金や報酬についての認識の違い

そうした背景のもと、コミュニティ組織や外部支援者の活動と資金・報酬をめぐる問題がクローズアップされた。

その一つは、震災体験学習をめぐる顕在化した。当初は無償で対応していた震災体験学習について、件数の増加や各種助成金の減少という状況のなかで、まちコミは活動費をまかなうために受け入れ料金を徴収するようになった。

やがて、地域には「いつまでも被災地というイメージを発信している」、「それで商売している」などの受け止め方も生まれ、「震災体験学習には地区の自治会館である集会所(古民家)は使わないでほしい」などの声も出て、地域内の人間関係にも溝が生まれていった。

高齢者介護施設の構想が検討されたこともあったが、これをめぐっても、宮定氏によれば、

²³ 2019年5月、本稿のための補足取材での発言。

²⁴ 2019年5月、本稿のための補足取材での発言。

引き続き地域住民が無償で、ボランティアとして協力しなくてはいけないのかという声もあれば、特定の人が助成金や施設の雇用などで恩恵を得るのではないかと考える人もいたという。

こうしたなかで、助成金を活用する事業について、「復興事業は終わったのに、みんなの意見を聞かないまちづくりを、まだ進めようとしている」という意見が上がり、協議会解散につながっていった。

2. 石巻市離半島部（雄勝）における阪神・淡路大震災支援経験者の「傾聴」をベースにしたコミュニティ回復支援

(1) 繰り返された課題

阪神・淡路大震災の復興について、広原盛明（元京都府立大学学長）や塩崎賢明（神戸大学名誉教授）らは、「阪神・淡路大震災後に策定された神戸市復興都市計画は、(1) 被災者のソフトな生活再建よりも都市インフラ整備重点のハード中心の計画、(2) 被災市街地の漸進的な復旧・改善を積み重ねるよりも一挙に都市改造を進めようとするスクラップ・ビルド手法の計画、(3) 住民の合意形成を獲得するよりも政府関係部局との協議に基き、テクノラート主導の決定を至上とするトップダウンの計画、という際った近代都市計画の体質を有していた」と捉え、その結果についても、批判的にみる²⁵。

広原は、東日本大震災の復興のあり方についても批判的に検証している。このうち、被害の大きかった宮城県石巻市の復興、とくに同市雄勝地区の復興については、「高台移転・職住分離・多重防御3点セット復興計画」が住民を分断したとし、その背景に平成大合併による地区の力の減退²⁶（いわゆる「合併後遺症」）があったとする。『河北新報』には、合併と復興に関する当事者の声が紹介されている。

「2005年の市町村合併の影響が背景にあるとの指摘がある。総合支所職員は合併以降、削減が進み、合併前の約3分の1の36人。土地利用はわずか2人が担当する。『言い訳はしたくないが、意見集約に力を割けるほどのマンパワーはなかった』。相沢清也支所長（58）は打ち明ける。婚約者が町出身というつながりから協議会の公募委員になった正田雄祐さん（33）＝横浜市＝は『協議会メンバーは選挙で選ばれた人ではない。住民を束ねられる町長がいれば結果は違ったかもしれない』とリーダーの不在を指摘する」²⁷

²⁵ 「阪神・淡路大震災を契機とする神戸市都市計画の現代的変容過程に関する研究」（1998－2000 科研費研究、課題番号10450224）研究概要。

²⁶ 「広原盛明のつれづれ日記」（ブログ）の記事、「平成大合併がもたらした石巻市の悲劇」、「震災1周年の東北地方を訪ねて」など。全国、東北6県、太平洋沿岸被災6県の人口に占める石巻市の人口の割合からみても、石巻市の死者・行方不明者数、全壊棟数はことさら大きいと指摘されている。

²⁷ 「震災と過疎 石巻・雄勝町の今（下） 進めぬ計画 合併影響、人手が不足 高台移転、溝埋まらず」『河北新報』（2012.3.18）。

同地区では、津波浸水域の大半を災害危険区域に指定して非可住地域とし、従前居住者は防災集団移転促進事業（防集事業）により高台に移転する事業が進められた。高台移転はしない住民も含めて多くの住民が案に同意したが、案に同意できない住民も少なからず存在した。その一部は計画変更や対案づくりを求めて、「雄勝町の雄勝地区を考える会」（以下、考える会とする）を立ち上げた。活動が進展しないなか、事務局を務める地元の青年・阿部晃成氏は「このままでは、まちがなくなる」と声を上げ、その声が、阪神・淡路大震災を経験し東日本大震災の復興支援にも関わっていた神戸の研究者のもとに届いた。やがて、かつての経験に学ぶため、阿部氏は神戸を訪れ、まちコミも訪れた。これまでのまちコミの経験を踏まえ、できることがあれば支援していこうと考え、宮定氏は2012年3月、石巻市雄勝地区に向かった。しばらくは車上で生活することも覚悟し、生活道具を車に詰め込んで地域に飛び込んだ（写真7）。

（2）石巻市雄勝地区における復興計画と「合意」形成

震災2ヵ月後の2011年5月、石巻市は、罹災者を対象に「石巻の都市基盤復興に対する市民アンケート」を実施した。罹災者の所在も確認できないため、罹災証明や住宅の応急修理の発行窓口（市役所）、避難所、仮設住宅、市内のスーパーなどで回答を集めた。9,800件余りの回答のうち、雄勝地区の住民からの回答とされるものは273件。その6割以上が他の地域への移転を希望という結果だった²⁸。273件は、同地区の世帯数比では16%、人口比較では6%にとどまり、調査方法や結果について疑問や批判を残した²⁹。

同地区では、まちづくりについて話し合うため、各集落の区長、漁協、外部からのボランティアらで「雄勝地区震災復興まちづくり協議会」（以下、協議会とする）をつくり、6月から7月にかけて地区内の全世帯1,500世帯あまりを対象に郵送によるアンケート調査を実施した。回答は834世帯で、「雄勝に住みたい」と「条件次第で雄勝に住みたい」を合わせると回答者の約56%にあたる計468世帯となり、市のアンケート結果とは逆に地区内に残りたいとの意見が多数となった。

協議会は、高台移転を希望する人は高台移転、従前地での再建を希望する人は従前地での再建を認め、住宅再建が難しい被災者のためには公営住宅を建設することを求める要望書を7月に市長に提出した。しかし、復興事業は防集事業を軸に進められることとなった。

²⁸ 「まちづくり（都市基盤整備）アンケート（平成23年5月実施）」（更新日：2013年3月28日）、石巻市ホームページ <https://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10184000/7347/20130318100856.html>

²⁹ 広原は、このアンケート結果は、地区の意向を表しているとは言えないとの見方を示したうえで、「高台移転・職住分離・多重防御3点セット復興計画」の推進に利用されたとする。支援に入った宮定氏は後に、「地区でみんなの話を聞いていると、ほとんどの人が戻りたいと言う」、「複数回、回答した人がいる」などの話を聞いている。

国と宮城県は、海岸堤防（防潮堤）の高さをどうするか議論を進め、それとともに浸水を防ぐことができない地域を非可住地域にする検討を進めた。防集事業を実施するための予算を含む補正予算案の編成作業も進行した。

同地区を管轄する石巻市の雄勝支所は 11 月、「住宅高台移転に伴う意向調査」を実施した。そこでの最初の質問は、「今後住みたい場所はどこでしょうか」で、「雄勝地区」、「雄勝地区外」、「まだ決めていない」から選択する。「雄勝地区」以外の回答を選択すると、続く質問はなく、調査終了となった。同地区に住みたいのであれば高台移転の希望者とするが、それを選択しない場合は、行政としての対応策が提示されない状況であった。続く質問は、移転先をどこにつくるかなど、高台移転に関連するものに限られた。どんな再建がしたいかなどの問いはなかった。

こうしたなか、中心部の危機感を背景に、計画変更や対案づくりを求めて、2011 年 12 月に設立されたのが、先述の「考える会」であった。



写真 7 宮定氏が浜で暮らした車の中



写真 8 聞き取りをする宮定氏（右）

(3) 阪神・淡路大震災での支援を踏まえた外部支援者の新たな立ち位置の模索

同地区における、まちコミによるコミュニティ回復支援の取り組みは、主に 4 点であった。

第 1 は、支援のきっかけとなった、考える会の支援である。会議に同席し、意見を求められた際、神戸の取り組みなどを踏まえて助言や情報提供を行ったほか、依頼されて会議進行を行うこともあった。阿部氏から相談を受けることもあった。

しかし、考える会や阿部氏との関係は抑制的なものであった。神戸の経験を踏まえ、特定の立場の組織や人との関係が密接になると、行政や、行政の依頼で神戸から現地に入っていたコンサルタント、多くの住民との関係維持が難しくなると判断されたからである。阿部氏は震災後、地区外に拠点を移しており、まちコミの宮定氏と阿部氏との面会は主に、阿部氏宅で行わ

れた。

第2は、被災した住民の話聞く「傾聴」活動である。浜の集落の一つ、立浜集落を中心に、被災状況や被災後の生活のみならず、震災前の生活の様子などを含め、できるだけくまなく、細かく聞き取りを続けた。ここでも一部のひとだけ付き合うのではなく、漁師宅を一軒一軒訪ねて話を聞いた。立浜を中心とした傾聴活動が、まちコミの雄勝での中心的な取り組みとなった（写真8）。

第3は、傾聴活動が契機となった立浜集落のコミュニティ支援である。神戸からの復興コンサルタントが報告を行う際などに、意見集約の一部を支援するなどした。また、地区の総会に参加し、議事録を作成することもあった。

第4は、学都仙台コンソーシアム復興大学部会が人材育成や企業支援などを目的に実施した「復興大学」の取り組みへの協力である。この活動にあたっては、同コンソーシアムに加盟し、復興大学の取り組みにも参加している石巻専修大学とも連携を図った。

復興まちづくりに関する集会に加わることもあったが、神戸での対応とは異なり、意見の集約や行政との折衝に積極的に関わることはなかった。傾聴を通じて見えたものは、論文や寄稿、講演、ウェブサイトで発信したが、眼前のプランや進め方に対し、具体的な変更を求めることはしなかった。

神戸・御蔵の震災復興を振り返り、宮定氏は、計画を進める行政も、コンサルタントも、多くの外部支援者も、彼らはみな都市部のサラリーマン世帯に育った学識経験者で、下町の生活になじみや理解がなかったと指摘する。

「神戸で、どれだけ話し合いを続けても話し合いにならないときがあった。なぜ話し合いにならないのかと考えたときに、目の前にいる人の暮らしを分かっているからだと、ということに気がついた。住民からは『こういう暮らし方をしてきたから急に近代的な生活をとと言われても何のことかわからない。まずは俺らがどんな暮らしをしてきたかを聞いてくれ』、『自分たちに共感してほしい』と言われた」（宮定氏³⁰）

御蔵地区で協議会の活動をめぐって住民間の意見の違いが明らかになったころから、宮定氏は、それまでの彼らの生活履歴を知ってからまちづくりを進めるべきではないかと意識するようになっていった。

「東日本大震災では、漁村、農村が被害を受けた。その生活を全く分からない人たちが計画を立てざるを得ない。自然から遠く離れた、漁村の生活が想像もできない人たちが漁村の復興の計画を立てると、計画の問題点さえわからないのではないか。何を失って何を取り戻すのか。家などハードはわかるが、住民は人と人との繋がりなど、居住環境を含めて失った。その回復をどのようにするかが考えられな

³⁰ 2019年5月、本稿のための補足取材での発言

いまではないか。高台にするかしないか、住民は予算も時間も限られるなか、その選択肢に翻弄されてしまう。

一次産業が盛んな地域でありがたいのは、一次産業を手伝うことができること。手伝うことによって仲良くなり、信頼してもらえるようになる。兵庫・出石の支援の経験から、『自分はずっと農作物を育ててきた』と言ったら、雄勝ではかなり信頼された。ものを作っている人に対する尊敬の気持ちが非常に強い。

聞き取りでは、その人の性格まで理解しようと努める。一緒に作業しているときの様子で、気持ちも分かってくる。すると、会合に行った時に、その人の言い方や表情などから、今どんな気持ちでいるのかも把握できる。船に乗ってワカメの収穫作業を手伝いながら、いろいろな話を聞くが、作業のときはメモは取らない。

個人ごとに、彼が何年生まれで、子どもは何年生まれで、いつからいつまでこの地元でいたか、何に思い入れを持っているか、養殖をいつから始めたか、元々は船に乗っていたのか、いつ頃、単価の高いホタテの養殖で成功したのか、話を聞いて理解する。同じようにホタテの養殖に関わっていても、いつから、なぜ始めたかによって全然思いが違う。それにより震災後の対応も異なり、ほかの仕事を探す人もいれば、生産の仕方や売り方をもっと工夫しようとする人もいる。

聞き取りを通じて、当事者自身が記憶を整序する。『それ年代ズレてますよね』とか、『それもうちちょっと前じゃないですかとか』と指摘することで整序され、他の人との対話にもつながり、地区の出来事が豊かに浮かび上がってくる³¹（資料 2）。

聞き取りを通じ、1933 年（昭和 8 年）の津波の後の復興の様子や産業復興の様子など、これまで隠れていたことも発掘されてくる」（宮定氏³²）

聞き取りは、地区から転出した人も対象とした。土地の権利を持っている人もいるし、多くの友人や親戚が現地にいて、離れても地域とのつながりは深いからだ。転出した人たちを含めてまちの復興を考えた。

「転出し、家を建てた住民もいる。着の身着のまま東京の子どもの所に来たという人も多くいる。そうした人にも聞き取りをする。今まで通り漁村にいたら、子どもと一緒に住めなかった人が、東京で子どもと一緒に住宅を再建している事例もある。一方で、90 歳の女性が『雄勝に帰る』と、公営住宅を申し込んでいる事例もある。ただし、介護が必要になる可能性が高いのに、地区には介護施設もほとんどない」（宮定氏³³）

まちコミが雄勝で傾聴を重視した理由は、2 つに整理できる。

1 つは、個人史・生活史を含めてコミュニティについてできるだけ深く理解したうえで、被災した住民一人ひとりの本心を理解するためである。

もう 1 つは、聞き取りが当人の気づきを生み、自ら新たな第一歩を踏み出す、いわば個人レベルの「内発的まちづくり」を生み出すからである。

宮定氏は、神戸・御蔵の当初のアンケート結果に関して、「8 割の人が戻りたいと回答したが、

³¹ 個々の生活史が時間軸=縦糸（縦軸）に沿って「地区の出来事」（横軸に列挙）の一部として記述されると、その出来事に関わる次なる登場人物が想起され、その生活史が改めて綴られることで、縦糸・横糸が豊かに織りなされて、地区履歴が錦図のように浮かび上がってくる。

³² 社研公開研究会での発言。

³³ 社研公開研究会での発言。

それは本当に戻りたかったのか。丸はつけているが、条件をどこまで分かっていたのか」と振り返り、雄勝では、そのニュアンスまで理解しようと聞き取りに回ったと話す。

雄勝では、こんな経験もした。個別に聞くと、市の計画に賛成ではないと打ち明けるのに、人前では、その考えを明かさない住民が複数いた。

「個別に聞くときは言ってくれる。しかし、みんなの前では言いたくない、反対していると思われてレッテルを貼られたくないという。事業がかなり進んでいるからということもある。民主主義の手続きでは物事は会議で決まっていく。しかし、こうなると、どれがその人の意見なのか、わからない。神戸のこともあって、会議の場で意見をいうこと、会議で話し合うことには限界があるのではと感じるようになった」（宮定氏³⁴）

「内発的まちづくり」を意識した聞き取りでは、明治から現代までの個人史や地域史を聞き、住民と共に成功体験を振り返る。そうすると、自身の生活経験の表現から行動が生まれてくるという。聞き取りによる表現の場をつくり、そこから身の丈にあったまちづくりが生まれることを期待した、と宮定氏はいう。

津波で家が流され親族の家に身を寄せる男性と出会い、4日間連続して聞き取りを続けた。その男性は意欲を取り戻し、自宅再建へ踏み出した。

漁村部では、高度経済成長や漁法の変遷により、人口の移動が起こった。沖合・遠洋漁業が衰退すると、地域に住み続けるために養殖で産業を興した。「そこに、時の利、地の利を生かした地区の特徴、立ち位置があったはずである。それを再イメージすることで、身の丈にあったまちづくり構想を立てられるのではないか」、と宮定氏はいう。

3. 「人を救える支援」への模索

(1) 熊本地震支援

2016年4月16日、熊本地震が発生すると、まちコミには、これまで縁のあった建築士や弁護士、研究者などから支援に関する照会や相談が相次ぎ、宮定氏は、単独もしくは専門家らとともに数次にわたって被災地に入り、支援を行った。阪神・淡路大震災、東日本大震災の支援と比較し、より具体的な解決策の提供を心掛けた。

4月19日から22日までの第1次訪問³⁵に続く、5月1日～6日の第2次訪問では「住宅補修相談ボランティア」として、建築士、弁護士、中小企業診断士、不動産鑑定士、技術士、神戸

³⁴ 2019年5月、本稿のための補足取材での発言

³⁵ 南阿蘇村、益城町、熊本市、嘉島町にて調査。

MBS報道局「災害を知る（70）集落の被害」 <https://goo.gl/ivwleA>

の被災経験者、復興住宅政策の研究者等、16人と同行し、被害建物の現状把握をしながら、補修の可否や今後の生活・事業再建などについて、希望者の相談に乗った。

同行した専門家への南阿蘇村からの支援要請を受けて、同村の相談会へ建築士、技術士、中小企業診断士らを派遣すべく調整した。それにより、自治体は罹災証明をスムーズに発行し、判定に疑問のある被災者は、罹災証明発行窓口の隣に控えている各種専門家へ相談して疑問を解消することができた。専門家から被災者に対しては、今後の情報収集に関するアドバイスをを行った。

また、これまでの被災地支援経験から、相談に行かず（行けず）、集落や避難先で取り残される被災者がいると判断し、3回目の訪問以降は、アクセスが悪く、各種情報が行き届かないと懸念される集落へ専門家とともに入り、住民一人ひとりの相談に乗り、復興支援に関する最新情報を伝えた。こうした取り組みから次第に被災者との信頼関係が構築され、聞き取りの活動もしやすくなった。

具体的な解決策の提供とともに、熊本地震でまちコミは、神戸の体験を踏まえ、「震災後、地域から人を離してはいけない。戻りたい人はできるだけ自分の土地に住み続けるべきだ」とのメッセージを折に触れて発信した。

(2) 事前復興支援

中林一樹（前日本災害復興学会会長）は、「人口減少高齢社会に迎え撃たねばならない首都直下地震や南海トラフ巨大地震には、被災後の迅速な復旧・着実な復興を実現する事前準備の取り組みではなく、“被災後の復興が不要となるように実践する事前復興”が不可欠」とし、「それは、新たな切り口から事前防災を切り開く、積極的な『事前実践復興』の取り組み」（中林 2016）だとする。東日本大震災以降、重視してきた傾聴活動の先にあるのは、事前復興だと宮定氏はいう。

「被災地で、多くの住民の声を聞いてきました。その中には、今からではどうしようもない『無念さ』も含まれています。『ではどうすればいいのか？』という答えの一つが『事前復興』。被災する前から、災害を受けても家族の継続・事業の継続を行える視点を持って計画を立て、必要な準備をしておきます」（宮定 2016）

被災地で聞いた声やそこにある教訓を、インターネットのブログや SNS の facebook で発信している。「被災地のつぶやき」は 2016 年 2 月に開設³⁶、「災害への備え〜命・住まい・コミュニティ」は 2019 年 2 月³⁷に本格運用を開始し、いずれもほぼ毎日更新している。

³⁶ 「被災地のつぶやき」 <http://hisaichi.seesaa.net/>

³⁷ 「災害への備え 〜命・住まい・コミュニティ〜」 <http://sonaedisaster.blog.fc2.com/>

聞き取りの際、宮定氏は「あなたの言葉はあなたを救うことはできないかも知れないが、災害の前に伝えることで、だれかを救うことができるかも知れない」と話しているという。

事前復興に教訓を生かしてもらうため、2016年4月以降、南海トラフ地震の発生時に津波被害が懸念される高知県や徳島県で勉強会や講演会を重ねている。

むすびにかえて

被災地の復興まちづくりに外部支援者としてかかわってきたまちコミの活動に関して、3点、考えておきたい。

1点目は、コミュニティ回復の制度的枠組みの不在、あるいはその前提としてのコミュニティの持つ価値や力（レジリエンス）への一般的認識の浅さである。

災害被災地の復興においては、ライフラインなどのインフラ、住宅再建などハードの復興が常に意識される一方で、地域に深く依拠する人たちの生活を支えるコミュニティの力は、これまでさほど重視されてこなかった。被災と復興の経験が積み重ねられるなか、熊本地震では従前居住地域内に仮設住宅が建設されるなど進展が見られたが、復興公営住宅での「孤独死」問題などの課題はなお現存している。ハードの復興に對置し、コミュニティ回復の価値を考えるにあたり、孤独死や移転後の健康悪化などを経済的な損失として可視化することも重要だろう。また、コミュニティの復興にあたっては、土地を持たない居住者や商店主、居住者以外の交流人口を考慮する視点も重要であると考ええる。

下町や農山漁村の復興においては、宮定氏が指摘するように、従前のコミュニティや生活に対する政策立案者等の理解も重要である。阪神・淡路大震災後、筆者（三澤）は新聞記者として神戸・御蔵地区などを取材する中、復興事業に関わる神戸市の複数の職員が、「昔のままの長田に戻してはいけない」と確信的に語るのを聞いている。従前コミュニティの回復よりも、災害復興を契機に居住者層やコミュニティの組み替えを含む都市再開発が優先され、それを議会も追認した。政策立案者の下町の生活への一義的な認識も影響しているだろう。

コミュニティにどれだけ依拠するか、コミュニティの価値をどう考えるかは各個人の判断に委ねられるべきことと考えるが、コミュニティに深く依拠してきた住民を政策や制度が半ば強制的に地域から切り離す事例が続いてきた事実を忘れてはならない。

神戸・御蔵での活動を振り返り、宮定氏は「僕の中での問題点というのは、あれだけ戻りたいという人がいたのに、それに沿えなかったということ。計画を進める側は、住民の意向に100%沿うことはできないとしても、意向を聞くならその意向を計画に乗せるべきだった」と無念の

思いを話す。メディアの取材で宮定氏は、「怒り」の心情を吐露したこともある³⁸。復興「事業」が終わった後も、「まちづくりをこれで終わらせていいのか」と活動を模索・継続した協議会役員の思いも同じところにあったのだろう。

2 点目は、災害復興における「住民参加のまちづくり」の現実性である。被災時には、被災状況や避難状況などにより、住民に大きな格差が生じる。話し合いへの参加の有無あるいは可否によっても、情報や理解に格差が生じる。多くの被災者にとって、個々の生活再建で余裕のない中で、地域全体の将来像を考え議論することは、そもそもかなり困難な課題であることを、政策立案者のみならず、メディアも社会も理解しておく必要があるだろう。手続きとしての会議は行われるが（形式民主主義）、それは住民の本心が表される場になるとは限らないことは本稿で確認した通りである。その結果、復興計画と住民の思いとの乖離や住民間の分断さえ生まれる。

3 点目は、外部支援者の役割の明確化と活用のための枠組みである。復興まちづくり事業を進める行政側からも住民参加や合意形成のためのコンサルタントが現地に派遣されるが、神戸・御蔵や石巻・雄勝で外部支援者としてまちコミが果たした役割を考えると、彼らは行政と一線をひいた存在だからこそ、住民の理解者・代弁者として振る舞うことができたとも考えられる。ただ、復興事業の完了（竣工）とともに、復興まちづくりは地域住民共通の課題・関心事から有志の関心事へと変化する。この役割、あるいは基盤の変化をも踏まえた外部支援者の活用の枠組みが検討されるべきであろう。

町づくり協議会などをめぐって住民の間で考えの違いが明らかになった神戸・御蔵地区では、震災が発生した 1 月 17 日に今でも毎年、慰霊祭が営まれ、考えを異にした住民もこの時ばかりはこの場に集う。そして、震災当日の様子や再建の労苦・辛苦、震災前の暮らしの豊かな想い出について、誰ともなく口にするという。外部支援者の存在があって始まり、外部支援者の関与もあって継続してきた慰霊祭は、住民が思いを一つにする機会であり、そこに住民の和合への期待を託す人もいる。来年 1 月 17 日、阪神・淡路大震災は発生から 25 年の節目を迎える。

参考文献

◇神戸新聞社 1999『神戸新聞社の 100 日』角川ソフィア文庫。

◇まち・コミュニケーション 1997～2019『月刊まち・コミ』『季刊まち・コミ』。

◇三澤一孔 1996「下町復興へ具体構想提案 神戸・長田の御蔵 5.6 町協 路地、共同スペース

³⁸ 「＜東日本大震災 5 年＞ 支え人（1）まち・コミュニケーション代表理事 宮定章さん」『神戸新聞』（2016.3.2）。

- 再現 小島・近大教授に依頼 低・高層 30 棟に 200 戸」『神戸新聞』1996.3.27。
- ◇三澤一孔 1996「復興願い本場の七夕飾り 仙台などから 100 個が届く 神戸市長田区」『神戸新聞』1996.8.10（夕刊）。
- ◇三澤一孔 1996「ニュースの追跡 長田区御菅 3.4 地区の復興区画整理 事業開始 市に一任 まちづくり協、苦悩の決断 『減歩率』調整つかず 問われる『住民参加』の中身」『神戸新聞』1996.8.31（夕刊）。
- ◇三澤一孔 1997「まちの再生 復興事業地区の 2 年 <6> 御菅東・西地区 見えにくい住民の意向」『神戸新聞』1997.1.28。
- ◇三澤一孔 1998「北の島に『復興』を探して 震災ボランティアと見た奥尻」（全 9 回）『神戸新聞』1998.7.17～1998.7.31。
- ◇宮定章 2012『震災復興土地区画整理事業における従前占有者の再建過程に関する研究－阪神・淡路大震災における神戸市・御菅西地区を事例として－』（博士論文：神戸大学大学院自然科学研究科）。
- ◇宮定章 2013「三陸の被災地で見守る暮らしの再建－阪神・淡路大震災 復興まちづくり支援 18 年の経験を生かして－」『建築人』2013.9 大阪府建築士会。
- ◇宮定章 2013「被災地の生活再建と復興まちづくりの現状と葛藤－東日本大震災石巻市雄勝町における防災集団移転促進事業を事例として－」『第 12 回 都市水害に関するシンポジウム講演論文集』2013.11.30 土木学会西部支部。
- ◇宮定章 2016「東南海地震へ向けて熊本地震から学ぶ ～建物・宅地被害を乗り越えるために被災者に寄り添った建築家の支援～」『建築人』2016.8 大阪府建築士会。
- ◇宮定章 2017「東日本大震災から 6 年。ふるさとを離れた住宅再建者に思いを馳せて。」『地域安全学会ニューズレター』No.98。
- ◇宮定章・塩崎賢明 2012「復興土地区画整理事業における権利関係・建物用途に着目した再建動向に関する研究－神戸市御菅西地区におけるケーススタディー」『日本建築学会計画系論文集』77 巻-673 号。
- ◇中林一樹 2016「事前復興の発想、復興準備から実践する事前復興へーその意義と可能性ー」『復興』（日本災害復興学会）第 16 号（Vol.7, No.4）。
- ◇大矢根淳 2011「被災地復興における優位な言説について－‘生活再建⇄地域アイデンティティ再構築’に対峙する災害社会学の視覚－」『専修人間科学論集』第 1 巻・第 2 号。