

被災地におけるコミュニティ再生マネジメント の支援に関する実践的研究

南 正昭

正会員 岩手大学教授 工学部社会環境工学科 (〒020-8551 岩手県盛岡市上田四丁目3-5)

E-mail:minami@iwate-u.ac.jp

東日本大震災からの復興事業として、高台や嵩上げなどの宅地造成を含む都市基盤整備が進められている。一方現状では、壊滅的な被害を受けた被災地において、復興後の生活の姿を思い描くことが難しい状況が継続している。人口減少や少子高齢化の進行、居住空間の分散化、独居高齢者の孤立化など、コミュニティ再生への課題は多い。これらの課題を克服し復興を成し遂げるには、市町村の復興計画の下に、地域住民が主体となり持続的なコミュニティを再生するための取り組みが求められる。本研究では、この取り組みを実現する全体フレームをコミュニティ再生マネジメントとよび、その内容と実践について考察した。

Key Words : *community reconstruction, community management, implementation study*

1. はじめに

東日本大震災からの復興に向けて、岩手県の掲げる復興実施計画¹⁾は、3つの期間に分けて構成されることになっており、2013年度はその第1期（基盤復興期間）の最終年度に当たる。2014年度からは第2期（本格復興期間）が始まることとなり、今後その復興実施計画の内容の検討作業が進められる。被災市町村においても、それぞれの実情に則した事業の実施計画ならびにロードマップを作成し、それらに基づき復興への歩みを続けている。

この本格復興期間をどのように進めていくか、如何に復興を成し遂げていくかという課題と、改めて向き合う時機がやってきている。第1期は、被災によって失った生活基盤の再生を主たる目的としてきた。防潮堤をはじめとする海岸保全施設、高台の造成、市街地再整備など都市基盤の再生、ないわいや生活再建のための基盤の再生に向けた施策体系と事業が提案され実施に移されてきた。本格復興期間に向けて、さらに踏み込んだ復興への道筋を示すことが求められる段階にある。

復興まちづくりについては、地域による遅速はあるものの都市基盤整備の姿が被災者の目にも少しずつ見えてきている。一方現状では、特に被害の大きかった被災地では、その基盤の上にある人々の暮らしを思い描くことは未だ難しい状況にある。人口減少、居住地の分散化、

少子高齢化の進行など、まちの変化があまりにも大きく、なりわいの再生、買物、医療、教育等の生活関連サービスの需要も供給も、先行きが十分には読めない状況にある。復興まちづくりのために次に求められることは、再生の進められる基盤の上にある人々の暮らしのイメージを少しでも描き出し、被災者や支援者の間で共有することだと考えられる。その暮らしのイメージは、実現可能な現実的なものであり、被災者自らが生きる希望を描き出すものでなければならない。

こうした現状に対し、被災地の各地で復興を促進するための取り組みが進められている。それらの中には、行政と住民の協働によるもの、住民自らが呼びかけ継続しているもの、外部支援者が実施するものなど、多様な規模や形態の取り組みが見られる。

著者ら²⁾は、住民主体の復興まちづくりの取り組みに資することを目的に外部支援者としての支援技術について研究を続けてきている。大きな被災を受け復興へと向かう日々変化する状況の下で、現場の観察と住民との対話の重視、話し合いの場起こし、住民の言葉からの事起こし、実践への踏切、また住民との対話を繰り返しながら次につなげる反省を、外部支援のプロセスとして強調してきた。

本研究では、住宅を含む都市基盤整備の進捗を前提とし、仮設から本設への移行期間、ならびに本設への移行後を見据えた復興への取り組みを実現する全体フレーム

をコミュニティ再生マネジメントとよび、その内容と実践について考察した。

2. 本研究におけるアプローチ

塩崎ら³⁾は、阪神・淡路大震災における災害復興公営住宅入居世帯の社会的「孤立化」に及びす要因を、従前住宅からの居住空間特性の変化を追跡することによって明らかにしている。孤立化とは、「生活の蓄積」を喪失し、取り戻すことができない状況とし、したがって「生活の蓄積」の回復を阻害する要因は何かという問題として孤立化を捉え返すことができると、震災復興における被災者の自立とコミュニティ再生の重要性への示唆を与えている。

復興におけるコミュニティの重要性は、復興計画やその実施過程において繰り返し指摘されている^{4) 5) 6)}。当該市町村の復興基本計画や実施計画に基づいて進められる復興を、地域の復興状況や住民の生活実態に応じながら、促進し補完するものとしてコミュニティ再生マネジメントへの取り組みが必要と考えられる。住民・行政・支援者らの協働体制を築きながら、これから中長期にわたって起こりえる地域課題への対応を進めることが望まれている。

被災地においてコミュニティ再生マネジメントの全体フレームとその支援を、一つの実践モデルとして提示することには、そのモデルを住民・行政・外部支援者が批判的に共有することで、地域社会が向かう方向、それを見直す仕組み、住民の主體的な発案や行動の促進等の意義をもつものと考えられる。

本格復興期間に向けて、被災地において微かに見え始めている都市施設と産業の基盤再生の上に、人々の暮らしを描きだすことを目的としたコミュニティ再生マネジメントの実践モデルの提示が求められる。事を起こそうと覚悟する住民が手を挙げ気の合う仲間と小さな寄り合いをつくっていく、それらが葡萄の房のように連なっていく、自治会や父母会などを再興する、回覧板や情報誌を回す、共同店舗を中心として街の行事を再開する、雇用を確保するための共同事業を作り出す。既に被災地で芽吹き育ち始めている地域社会の挑戦を、これまで以上に明示的なマネジメントサイクルをもつプロジェクトにもって行く取り組みが望まれる。この取り組みは、従ってこれまでよりも一層、住民が主体になって進められ、行政や外部支援者がそれを支援することが必要である。

仮設住宅から高台や市街地等の新たな住居への移行の時期、この数年を要する移行期間とその後をどう乗り切っていくか、人口減少や少子高齢化、孤立化等の厳しい現実に向き合いながら、地域の将来を切り開いていく一つの糸口を与えることが期待される。

3. 被災地のコミュニティ再生マネジメント

(1) 平常時の地域コミュニティ計画

平常時において、コミュニティ計画は既に多くに市町村で策定されている^{7) 8)}。

たとえば鳥取市⁷⁾では、地区公民館の活用をテーマに地域コミュニティ計画を作成している。そのなかで、地域コミュニティ計画は、地域の住民と行政の協働の下に、地域の課題の解決に向けた取り組みを計画的に実施していくために、その活動の目標や方向性を記したものとされる。住民が自主的に地域コミュニティ活動に参画するための目指すべき方針を示している。また、地域コミュニティ計画の策定は、自治会や子供会、PTA、ボランティア団体など、地域で活動する各種団体等で組織する「まちづくり協議会」が行うものとしている。

計画の策定の手順や内容の項目は以下のようで、各市町村において概ね同様となっている。

1) 地域の現状や課題の調査：住民アンケートの実施、地域カルテの作成。地域カルテは、地域の所有する施設や機能について調査し、安全性や衛生面、利便性、快適性といった住民生活に関連した項目ごとに整理したものをいう。

2) 地域づくりの将来像と目標を設定：挙げられた地域課題を項目ごとに優先順位をつけて整理し、解決のための目標を設定する。また、計画のスケジュールと役割分担を考える。

3) 課題解決の方法を検討：現状と課題の把握、目標設定に基づき、具体的な事業を設定する。

4) 計画書の作成：事業案、事業ごとの目標、事業の重要度や緊急度、優先順位、実施期間等を記入し、地域の住民に公開する。

5) 事業の実施：住民参加を促すための広報、入念な事前打ち合わせ、事業実施過程の記録、軌道修正が生じた場合は話し合いをもつこと。

6) 事業の評価：事業の反省点を挙げる。事業の目標達成度を検証する。

7) 次年度移行の計画への反映：課題解決に向けた事業の検討。新たな課題が出た場合は、計画書に盛り込み、修正を行う。

このコミュニティ計画の策定は、住民代表らの集まりとしてのまちづくり協議会により行われているが、協議会の設置から事業の実施に至るまで、住民と行政との協働により進められる。

こうした行政と住民の協働という形態以外にも、地域住民が自ら立ち上げる住民主体のまちづくり活動が行われている地域は少なくはない。それぞれの目的、組織の規模や形態をもち、地域コミュニティへの働きかけを行っている。

(2) 被災地でのコミュニティ再生計画

本稿では、被災地でのコミュニティ再生計画、あるいはコミュニティ再生マネジメントという表現を用いている。コミュニティ復興計画とすると、当該コミュニティを位置や建物等も含めて震災以前の元通りに戻すことを目的とするかのような誤解を生じ兼ねないからである。

東日本大震災の被災地は、被災以前から人口減少や少子高齢化に直面してきており、震災によりそれらが加速することが懸念されている。今後の復興の過程で、コミュニティの果たす役割が重要と考えられている。国土交通省においても「東日本大震災の復興における都市政策と健康・医療・福祉政策の連携及びコミュニティ形成に関するガイドライン」⁴⁾を作成し、本格復興時やそこに至る仮設期における、都市政策と健康・医療・福祉政策の連携と地域コミュニティの形成によるまちづくりについて、被災した地方公共団体や地域等で検討すべきと考えられる事項をまとめている。それにより、高齢者等の人々が暮らしやすいまちづくりを進め、将来にわたって持続可能な都市や地域をつくっていく必要があるとしている。

被災地では、これまでに復興まちづくり計画、土地利用方針などの策定が進んでいることから、今後検討が具体化される中心市街地や地域拠点の形成、住宅地や交通ネットワークの整備、具体的な施設配置に向けた事業計画などの策定に際して活用することを想定している。都市政策と健康・医療・福祉政策の連携の基本的な考え方を 1) 都市全体の土地利用と整合した機能の配置、2) ハード・ソフト両面からの地域コミュニティの活性化、3) 安全快適な移動の確保の 3 つの観点からまとめている。

被災地におけるコミュニティの再生についても、このような行政と住民の協働による取り組みという形態に限らず、地域住民が自ら立ち上げる復興まちづくりのための活動が各地で行われている。これらについても、それぞれに独自の目的、組織の規模や形態等を持ち、地域コミュニティ再生のための働きかけを行っている。

(3) 被災地でのコミュニティ再生マネジメント

コミュニティ再生計画を出発点とし、時間のかかる被災地の復興を継続的に見直しながら実施していくには、過去の震災復興からの経験、知見を生かし、現在実行されている復興基本計画や実施計画を踏まえた、コミュニティ再生マネジメントが必要と考えられる。この取り組みは、住民主体で実施され、行政、事業者、外部支援者等のあらゆる主体の参画の下に進められることが望まれる。

コミュニティ再生マネジメントは、行政と住民が協働で実施するコミュニティ再生計画を起点とするマネジメントサイクル、住民が主体で実施するコミュニティ再生への取り組みのマネジメントサイクル、外部支援者が実施するコミュニティ再生支援のマネジメントサイクルが、相互に連動しながら進められるものと捉えることができる。

その目的とするところは、被災地の復興であるとともに、被災者一人ひとりが少なくとも被災以前の水準まで自立した生活を再生することにある。

4. コミュニティ再生マネジメントの支援の実践プラン

(1) 対象地域

岩手県宮古市田老地区における被災コミュニティの再生を対象とする。この地区は、東日本大震災による被災地のなかでも壊滅的な被害を受けた地域であり、家屋が津波被害を受けた被災者は、被災後の避難所暮らしを経て、現在も仮設住宅に暮らしている。被害の大きかった市街地から、北へ約 5 km の位置にあるグリーンピア三陸みやこ内に 407 世帯の仮設住宅が建設された。

(2) これまでの経緯と現状

岩手県では、復興基本計画ならびに推進計画を策定し、県民を対象とした復興意識調査等によるモニタリングを行いながら復興を進めてきている^{1) 9)}。また、宮古市では、復興基本計画、復興推進計画、ならびに地区復興まちづくり計画を、市民参加を重視しながら策定してきた^{10) 11) 12)}。

2013 年 10 月に実施された住民への意向調査では、過半数の住民が田老地区外にでることを希望していることが明らかにされた。人口の転出はすでに始まっており、まちの将来についての課題が多い。

土地利用方針については概ね固まり、2013 年 8 月に高台造成工事が着手されるに至っている。同時に、浸水域の集団移転に伴う土地の買い取り価格が住民に示され、今後の居住地についての最終的な決断を迫られる時機にきている。

(3) 実践目標

被災地では、東日本大震災以後、生活上の困難を抱えながらの復興への営みを通して、学びと挑戦の試みが続いている。仮設から本設への移行期、ならびにその後の災害公営住宅等への転居先での生活において、特に過去の震災復興の事例から、人口減少に伴う独居の高齢者の孤立化が心配される。

被災者一人ひとりに注目すると、大規模災害後の被災地におけるコミュニティ再生の目標は、「すべての被災者が、少なくとも被災以前の水準まで自立した生活を取り戻すこと」にあるものと考えられることができる。

被災者は、年齢や性別、職業、被災の大きさ、居住環境等により、置かれた状況に違いがあるが、一人ひとりの被災者が、その置かれた状況に応じて自立への歩みをはじめることが期待される。

(4) コミュニティ再生マネジメントの実践プラン

1) 被災者の自立

・現状

大災害から 2 年数ヶ月が過ぎ、多くの被災者には心身の疲労が蓄積している。社会福祉協議会の支援員や保険師による巡回見守りが実施されているが、スタッフの人

数不足のため頻度や滞在時間は十分ではない。サポートセンターや集会所を利用した体操教室や相談会等の支援活動が実施されている。

・課題

働く世代の転出の進行とともに、高齢化が進んでいる。仮設住宅から災害公営住宅や戸建て住宅への移行に伴い、移行期間中のコミュニティの分断が懸念される。また移行後は固定された土地・住宅を基礎とする人間関係・コミュニティの再構築を進めることになり、その定着には長期を要するとみられる。高台や市街地の利用により、一部分散居住の進行が予測される。

・実践プラン

被災者個人の心身の健康の保持・増進、一人も孤立しない継続的な協働見守り体制の確立を目標とする。

個人の見守り、ケアサポートを保健師、社協、医療・福祉行政部門等が連携のもとに進めることになる。

ケアサポートの人数の不足を克服するためには、住民協働による見守り体制づくりと、住民ニーズ・要望に基づく外部からの支援体制づくりが必要である。後者には、個人情報管理が前提となるため、自治会等による要援護者データ管理が望ましい。したがって、被災や仮設から本設への移行に伴い、休止状態にある自治会等の再構成を促進する取り組みが必要である。個人（世帯）の追跡や人間関係等のコミュニティ機能の追跡が、住民による見守りの継続にとって有用と考えられる。

「生活の蓄積」への回帰を可能にする住環境づくりについて、話し合いの場の設定と計画案策定の支援、ならびに個人情報に配慮しながらのコミュニティ移行状況の追跡支援を実践内容とする。

2) 被災コミュニティ再生

・現状

宮古市では、復興基本計画ならびに推進計画、地区復興まちづくり計画を、市民参加を重ねながら策定し、それに基づいた復興を進めてきている。これらの復興関連の計画は、安全な都市基盤整備、産業再生、生活の再建など包括的な内容をもつが、当初より先行して進めるべき安全な都市基盤整備、高台等の造成や建築規制区域設定を含めた土地利用計画の実施に重点が置かれてきた。現状で土地利用計画が概ね定まり、移転のための事業が実施に移されている地域は少なくはなくなってきた。

また、被災後から、商店主組合、NPO、復興まちづくり協議会などが住民を中心として組織され、地域コミュニティへの働きかけを続けている。

・課題

これから始まる仮設から本設への移行期をどのように乗り切っていくかが大きな課題となる。転出の進行とともに、地域に残るという意思表示をする人が確定するこ

とになる。この土地に残る住民同士で、この先5年10年を見据えたコミュニティ再生マネジメントを進める必要がある。

・実践プラン

地元住民から時折発せられる、この地域社会を象徴する「葡萄の房」と「この指とまれ方式」の二つの言葉に注目する。その人なりのスタイルをもつ控えめなリーダーシップと、それらを核とする自律分散型の社会システムの形成である。この社会における個々人の社会参画のあり方を象徴している。

いくつかの住民の発意に基づく集まりが生まれ、地域コミュニティの芽として息づいている。この地域社会の個性をともに自覚し共有する取り組みを進めることで、小さな人のつながりの形成、その離合集散を含む地域コミュニティの持続的発展に寄与することが期待できる。そのための話し合いの場の設定、地域コミュニティの芽が育まれる環境づくりを実践内容とする。

3) コミュニティ再生の支援

・現状

復興の推進において、催し物の開催や心身のケアなど、外部支援者は、被災者にとって今も重要な役割を果たしている。

・課題

多くの外部支援者が来訪するため、人物や目的について、住民がすべてを把握することが難しい。外部支援者は、支援の作法をもち、外部支援者自身が評価される仕組みづくりが必要である。

・実践プラン

支援の実践過程を評価し、改善するための人的ネットワークを形成する。支援の実施主体であり、支援活動に関する責任をもつ外部支援者として、その取り組みの善し悪しを外部評価し自主的な改善につなげる仕組みを明示的に導入することを実践内容とする。支援を受ける被災者にとっても、外部支援者の信頼が向上すること、支援活動の質の向上が期待できる。

4. おわりに

本稿は、東日本大震災の被災地において、住民主体での復興を促進するためのコミュニティ再生マネジメントの全体フレームについて考察するとともに、その支援のための実践プランについて、現在実施中の内容も含めて例示した。実践の結果ならびに得られた知見については、随時報告する予定である。

参考文献

- 1) 岩手県：岩手県東日本大震災津波復興計画 復興実施計画第1期，2011.
- 2) 南正昭，平井寛，松田翔，菱沼拓郎：壊滅的被災下における住民主体によるコミュニティ再生の支援に関する実践的研究，（投稿中）
- 3) 塩崎賢明，田中正人，目黒悦子，堀田祐三子：災害復興公営住宅入居世帯における居住空間特性の変化と社会的「孤立化」，日本建築学会計画系論文集，第611号，pp.109-116,2007.
- 4) 国土交通省：東日本大震災の復興における都市政策と健康・医療・福祉政策の連携及びコミュニティ形成に関するガイドライン，2013.
- 5) 日本学術会議環境学委員会環境政策・環境計画分科会：「ひと」と「コミュニティ」の力を生かした復興まちづくりのプラットフォーム形成の緊急提言，2012.
- 6) 日本都市計画学会・日本地域福祉学会連携による復興まちづくり研究会：地域コミュニティを基点とした復興まちづくりの提言，2012.
- 7) 鳥取市：「地域コミュニティ計画」作成の手引き，2008.
- 8) 八戸市：地域コミュニティ計画ガイドライン（案），2006.
- 9) 南 正昭：岩手県における復興計画の策定・実施の経緯，東日本大震災に関する東北支部学術合同調査委員会報告書，2013.
- 10) 宮古市：宮古市東日本大震災復興基本計画，2011.
- 11) 宮古市：宮古市東日本大震災地区復興まちづくり計画，2012.
- 12) 南 正昭：宮古市における復興計画の策定・実施の経緯，東日本大震災に関する東北支部学術合同調査委員会報告書，2013.