

市民自治・市民協働と地域ガバナンス －災害対応を中心として－

研究期間 平成 29 年度～平成 31 年度

研究者 公共政策学科 准教授 黒木誉之

I はじめに

バブル経済の崩壊、人口減少、そして少子高齢化というポスト成長時代に突入した現在、中央・地方政府の財政も逼迫していくことが予想される。このような中、とくに阪神淡路大震災から続く災害により日本は災害大国とも言われている。このため、今後はより“安全・安心な地域づくり”が求められるが、それはマズローの欲求 5 段階説からも明らかであろう。

一方、災害時においては行政も被災する。だからこそ、被災者自身の自助、互助が求められるのであるが、現実には、住民一人ひとりが大規模災害を想定し日頃から訓練をしているとは言い難い。このため、災害時にいかに自助そして互助に取り組むか、被災者自身による避難所や仮設住宅団地の運営、さらには、復興に向けた取組の在り方が模索されている。

II 研究内容と成果

1 熊本地震・熊本県益城町津森地区での調査

熊本地震の震源地となった益城町において、約 2,200 人の被災者が集まったという阿蘇熊本空港ホテル・エミナース（以下「エミナース」という。）では、被災者により避難所運営がなされた。指定避難所ではなかったこのホテルで、果たしてどのような方法で自主運営がなされたのか。区長が中心となって取り組んだことが報道されているが、その背景等は必ずしも明らかでない¹。そこで今回の調査では、エミナースに避難された方々やエミナース関係者、さらには支援者等にヒアリング調査を行った。

調査の結果、次のことが明らかとなった。エミナースに避難された方々の多くは

¹ 朝日新聞：2016 年 5 月 13 日・夕刊・「避難所運営、自らの手で 益城の 9 区長が毎朝会議 熊本地震」参照。

益城町津森地区の方々である。益城町は熊本市に隣接するも津森地区は熊本市から最も離れた場所に位置し川や田畑など自然に恵まれた地域である。少子高齢化が進んでいるというが、津森神宮のお法使祭りは地域の人々に愛され約 700 年も続いており、地域文化の継承等を通じ地域コミュニティの絆の強い地域であることが分かった²。このため、地区の婦人部などの方々には祭事等で炊き出し等の経験がある。さらに、全国的に担い手が減少していると言われる消防団であるが、津森地区においては就職等で熊本市内に転出して出身地である津森地区の消防団に所属する者が多いという。そして、2016 年 4 月 16 日の本震発災後、津森地区のほぼ全員が消防団そして区長の指示のもとエミナースに集団で避難している。このように地域コミュニティの絆の強い地域であることが、避難所の自主運営を成功させた要因の一つと考えられる。このことは、エミナースが地域企業として被災者に施設を開放したことにもいえるだろう。また、時間の経過とともに日赤や全国から派遣されて来る行政職員なども加わるようになる。そして当時、東日本大震災被災地でボランティア経験のある津森地区出身の女性が帰郷していたこと、他の被災地で食事提供を中心に支援経験のある県外からの支援者がエミナースに長期滞在し支援していたことなど、人々とのつながりが避難所生活を支えた二つ目の要因であった。このように、行政やボランティア等の支援者が増えるにつれ、毎朝の区長会議には区長だけでなく次第に関係者が増えるようになった。その他、益城町外からの支援者による被災者の交流の場としてのコミュニティ・カフェの設置と運営、先の県外からの支援者が中心となり夕食後に被災者と支援者及び支援者同士の交流の場の設定がなされていた。つまり、避難所の中に、避難所運営に携わる関係者の会議（交流）の場のほか、被災者同士の交流の場、そして被災者と支援者及び支援者同士の交流の場として、サードプレイスの設定がなされていたことが三つ目の要因として挙げられる³。このサードプレイスという場において、被災者同士そして支援者同士がネットワークを形成し信頼を高めることで避難所運営という互酬性に繋がる社会関係資本、ソーシャル・キャピタルが形成されていったといえるだろう⁴。

² 津森神宮ホームページ「お法使祭」参照 (<http://tsumori-jingu.g.dgdg.jp/page.html#ohoshi> : 2018 年 3 月 1 日閲覧)。

³ レイ・オルデンバーグ著／忠平美幸訳／マイク・モラスキー解説『サードプレイス コミュニティの核になる「とびきり居心地のよい場所」』みすず書房、2013 年、59 頁参照。

⁴ ロバート・D・パットナム著・河田潤一訳『哲学する民主主義』NTT 出版、2001 年、206-207

2 阪神淡路大震災・兵庫県神戸市での調査

阪神淡路大震災が発生してから 23 年が経過した。このため、未成年の子どもたちは震災の経験がない。20 代の若者には記憶にない者もいるだろう。このような背景から、兵庫県神戸市においては、ハード面ではなくソフト面での市民主体での地域づくりが重要となっている。

まず神戸市では、地域自治が健全に機能するよう、自治会・町内会の自立性を尊重し、行政主導ではなく、地域が自主的に設立・活動することを基本としている⁵。このため、地域づくりの主体、手法は様々である。例えば、神戸市は、1995 年度から防災福祉コミュニティ事業をスタートし、2008 年度までに 191 地区で防災福祉コミュニティが誕生している⁶。しかし、地域の自主性が基本であるがゆえに、具体的な活動主体や方法は地域によって様々であり、それを神戸市も許容していることが分かった。また、2013 年 6 月に災害対策基本法が改正され、市町村の一定の地区内の居住者及び事業者（地区居住者等）による自発的な防災活動に関する「地区防災計画制度」が創設された。これに伴い神戸市では、災害初動対応計画である「地域おたすけガイド」等が作成されている。そして何より、「地域活動が活発になり、人と人とのつながり（ソーシャル・キャピタル）が豊かになれば、その結果として暮らしやすい安全・安心なまちになる」という研究成果を基に、具体的な方法や先進的な取組事例などイラストを交えわかりやすく説明した地域活動啓発パンフレットを作成している⁷。先の熊本地震におけるエミナースでの避難所自主運営のケースがソーシャル・キャピタルの形成にあったことに鑑みても、震災の教訓を踏まえた地域づくりが更に進んでいることを理解できた。

3 東日本大震災・宮城県南三陸町での調査

東日本大震災は津波による災害ということもあり、南三陸町では職住分離を基本としている。このため、被災者の多くは転居せざるを得ず新しい地域でのコミュニ

頁参照。ロバート・D・パットナム著・柴内康文訳『孤独なボウリングー米国コミュニティの崩壊と再生』柏書房、2006 年、14 頁参照。

⁵ 上田剛弘「神戸市における協働と参画の取り組み」（所収『コミュニティ政策』第 4 巻）104 頁参照。

⁶ 神戸市ホームページ「神戸市防災福祉コミュニティ一覧」参照（<http://www.city.kobe.lg.jp/safety/fire/bokomi/bokomil.html>；2018 年 3 月 1 日閲覧）。

⁷ 神戸市・神戸市地域活動推進委員会 地域活動啓発パンフレット「あいさつしたら安全・安心なまちになる？」参照。

ティの形成が不可欠となる。それとともに以前からある近隣コミュニティとのつながりをどのように図っていくかも今後検討されなければならない。また東日本大震災の問題として、福島第 1 原発事故が挙げられる。これにより、再生可能エネルギー、エネルギーの地産地消、循環型社会の形成等に社会の注目が集まった。そこで南三陸町の調査では、被災者による復興に向けた地域づくりと循環型社会形成に向けた取組について調査を行った。

まず、地域づくりについては、カモメの虹色会議の取組が挙げられる。この団体のメンバーは、被災者のみならず町外からの移住者等も含まれる。そして大きな特徴としては、必ずしも町への政策提言を目的としていないことにある。それぞれのメンバーが考える地域課題等について話をするのであるが、その対応策について一定の解を得たとしても、団体として町へ提言するのではなく各メンバーが持ち帰りそれぞれの場で活用・応用していくことを基本としている。これは、確かに代表者はいるものの、組織構造としてはヒエラルキー型ではなく上下関係の無いホラクラシー型であることが要因の一つと言えるだろう。このため、メンバーは緩やかな連携、開いたネットワークを形成しており、その時々テーマによって世代や性別等を超え新しいメンバーを受け入れやすいという特徴がある⁸。このことは、ソーシャル・キャピタルを形成するサードプレイスとして位置づけられるのではないだろうか。

次に、循環型社会形成についてであるが、海については戸倉地区のカキ養殖業が日本で初めて養殖認証（国際認証 ASC）を取得している⁹。山については、宮城県初の森林認証（国際認証 FSC）を取得している¹⁰。これを木材に視点を変えると、ペレ

⁸ 稲葉陽二『ソーシャル・キャピタル入門』中央公論新書、2011 年、32-33 頁参照。

⁹ 「ASC (Aquaculture Stewardship Council: 水産養殖管理協議会)」は、環境に大きな負担をかけず、地域社会（人権や労働等）に配慮した養殖業を認証する国際的な認証制度で、環境への負荷、地域社会への影響等を評価するため、養殖場設置による自然環境の破壊、水質や海洋環境の汚染、エサとなる生物の過剰利用等に関する審査項目が魚種ごとに設定されている。南三陸なうホームページ「【祝】南三陸のカキが日本初の ASC 認証取得！ ～震災から 5 年『森・里・海・ひと いのちめぐるまち 南三陸』を目指して～」参照 (<http://m-now.net/2016/03/asc-5.html> : 2018 年 3 月 1 日閲覧)。

¹⁰ FSC (Forest Stewardship Council®: 森林管理協議会) 森林認証は、持続的な資源活用を目的に、責任ある森林管理を認証する国際的な環境認証制度である。南三陸なうホームページ「【祝】南三陸のカキが日本初の ASC 認証取得！ ～震災から 5 年『森・里・海・ひと いのちめぐるまち 南三陸』を目指して～」参照 (<http://m-now.net/2016/03/asc-5.html> : 2018 年 3 月 1 日閲覧)。

ットストーブの購入補助等の取組のほか、南三陸木の家づくり互助会の取組が挙げられる。これは地元の木材を使用し資源と経済の地域内循環を行うことで地域活性化も図ることを目的としている。南三陸町役場の新庁舎建設、災害公営住宅等の建設に活用することにより大きな効果が期待されたが、両者ともスピードが求められることから、それは叶わなかった。また、南三陸町は町全域で生ごみの分別を行っている。これまで気仙沼市の焼却場で焼却され、焼却灰は他県に埋立処理されていた生ごみを、町内のバイオガス施設（南三陸 BIO）でエネルギーと資源に変えようという取組である¹¹。もっとも、生活者の視点から生ごみの分別の負担をどれだけ軽減できるかが今後の課題だという声もあった。確かに課題はあるものの、環境との共生、原発依存からの脱却など震災から得た教訓を活かす取組が前進していることを確認できた。

III おわりに

3 年計画の初年度で、主に前述の 3 地域の調査を行った。それ以外に山梨県甲府市等の調査にも着手したところである。2 年目においては、今回得た調査結果をさらに精査するとともに現地調査を重ねることで研究をより深めていきたい。

最後に、今回の調査においては、各地域の被災者の皆様を始めとした多くの関係者の方々のご助力をいただいた。この場をお借りし心より御礼申し上げたい。

¹¹ 南三陸なうホームページ「【祝】南三陸のカキが日本初の ASC 認証取得！～震災から 5 年『森・里・海・ひと いのちめぐるまち 南三陸』を目指して～」参照 (<http://m-now.net/2016/03/asc-5.html> : 2018 年 3 月 1 日閲覧)。

【参考文献】

- ・上田剛弘「神戸市における協働と参画の取り組み」（所収『コミュニティ政策』第 4 巻）。
- ・稲葉陽二『ソーシャル・キャピタル入門』中央公論新書、2011 年。
- ・レイ・オルデンバーグ著／忠平美幸訳／マイク・モラスキー解説『サードプレイス コミュニティの核になる「とびきり居心地のよい場所」』みすず書房、2013 年。
- ・ロバート・D・パットナム著・河田潤一訳『哲学する民主主義』NTT 出版、2001 年。
- ・ロバート・D・パットナム著・柴内康文訳『孤独なボウリングー米国コミュニティの崩壊と再生』柏書房、2006 年。

【参考資料】

- ・朝日新聞：2016 年 5 月 13 日・夕刊・「避難所運営、自らの手で 益城の 9 区長が毎朝会議 熊本地震」。
- ・神戸市・神戸市地域活動推進委員会 地域活動啓発パンフレット「あいさつしたら安全・安心なまちになる？」。

【参考 URL】

- ・神戸市ホームページ「神戸市防災福祉コミュニティー一覧」(<http://www.city.kobe.lg.jp/safety/fire/bokomi/bokomi1.html>：2018 年 3 月 1 日閲覧)。
- ・津森神宮ホームページ「お法使祭」(<http://tsumori-jingu.g.dgdg.jp/page.html#ohoshi>：2018 年 3 月 1 日閲覧)。
- ・南三陸なうホームページ「【祝】南三陸のカキが日本初の ASC 認証取得！～震災から 5 年『森・里・海・ひと いのちめぐるまち 南三陸』を目指して～」(<http://m-now.net/2016/03/asc-5.html>：2018 年 3 月 1 日閲覧)。