

テーマ 自然災害からの復旧・復興における都市自治体の対応

災間の時代に 小さなまちづくりの担い手が果たす役割

京都大学 防災研究所 准教授 松田 曜子

今、私たちは災害と災害の間を生かされる「災間の時代」にある。気候変動による自然災害の頻発や新型コロナウイルス、国際紛争など、多くの危機が複合的に襲いかかる時代に、地域が生き延びるためには、小さい規模であっても多様な主体が関わり、柔軟に危機に対応するガバナンスが必要とされる。このガバナンスは多様な主体が権力関係よりも信頼が卓越する関係で互いに結びつき、現場を担う市民団体や NPO などの担い手は、他者への共感に根づいた支援やまちづくりの実践から、既存の枠組みでは気づかれることのなかった課題の洗い出しや、支援を行う。地域社会はそれを長期的に可能にするような構造的な支援を行う。本稿ではそれが可能であることを実践の記録から示す。

1 災間の時代

日本に住む私たちは、2011年に東日本大震災を経験したが、今が「災害後の時代」であるという実感は乏しい。むしろ、仁平（2013）が提起し、赤坂（2023）が論じたように「災間」、すなわち「災害と災害の合間を生かされている」という感覚が勝るのではないだろうか。IPCC（気候変動に関する政府間パネル）が発表した最新の第6次報告書（2021）では、地球温暖化の原因が人間活動の影響であることは「疑う余地がない」と結論づけられた。地球温暖化がもたらす気候変動の結果、1950年代以降、世界中のほとんどの地域で、大雨の回数や1回に降る雨の量が増加しているという。線状降水帯や台風の発生が報じられるたび、特に近年水害に遭った自治体の首長や住民の中には、「お願いだから次はうちを避けてくれ」と、祈るような心境に至る方も少なくないと思われる。

さらに、つけ加えるまでもなく、日本は地震頻発国でもある。2024年元旦に発生した能登半島地震の被災地は、2007年にも輪島市沖を震源とする最大震度6強の「能登半島地震」を経験した地域であ

る。当時、災害 NPO の職員としてこの災害からの復興を間近に見てきた私としても、よもやこのまちが再度、しかも前回は上回るエネルギーをもって地震と津波に襲われようとは微塵も想像していなかった。10年単位で復興に取り組み、コロナ禍を経て、いよいよこれから国内外からの観光客も大勢迎えよう、という矢先に受けた被害による心痛はいかほどか、私には形容しようもない。しかし、落ち着いて考えれば、どの地域も、二度と大きな災害に見舞われない確証などどこにもないのである。

国際的には、災間に似た感覚を想起させる概念として polycrisis（複合危機）という語も目にするようになった。自然災害のみならず、新型コロナのような未知の感染症の流行、終息の見えないウクライナやパレスチナの戦禍も含めて、絶え間なく多重に襲いかかる危機状態を示す言葉である。今が前の災害と次の災害の間に過ぎないという感覚、そして近い将来こうした複合的な危機によって、我々の生存が脅かされるのではないだろうかという不安は、世界中の人々によって共有されうるものでもある。

Okada（2018）は、そのような時代において、

次の困難を乗り越えるために地域に求められるのが、SMART community governance だと主張した。SMART の「S」は、small-sized and survivability-minded、「M」は、modest scale and multiple-stakeholder involved、「A」は、anticipatory and adaptive、「R」は、risk-concerned and responsive、「T」は transformative の頭文字である。各語を逐一和訳すると難解だが、日本語では要するに「小さく始め、ささやかな力を合わせて、先手でしかも手直ししながら、リスクに機敏に応答できる形で、結果として社会を変えていく戦略的なまちづくりガバナンス」のことを指す、と岡田（2021）は述べている。

そして本誌の誌名にも含まれる「ガバナンス」だが、この概念についてリスクガバナンスの重要性を説く Renn（2020）は、「ガバナンスは、リスクの評価、管理、伝達、規制において役割を果たすすべての関係者や機関が含まれた枠組みであり、行政（ガバナント）以上のものを包含する考え方である」と説明している。さらに、我々の社会にガバナンスが求められる理由として、それが現代のリスクが抱える複雑性、科学的な不確実性、社会的な曖昧性（高度なデータ解析によっても解明し得ない人々の解釈や価値の多様性）に対処するための卓越した手法だからとしている。

以上をまとめると、途切れのない災害の時代に生きる私たちは、小さいながらも多様な人が自ずから関わり、危機に対処しながら身近な物事を変革し続けるような取り組みに、より注目し、価値を置くべきであるという主張となる。これは、言わずもがな、これまでの行政（ガバナント）や、都市計画が依拠してきたような、一律に規格化されかつトップダウンで実行されてきた制度設計に対する挑戦にもなる。

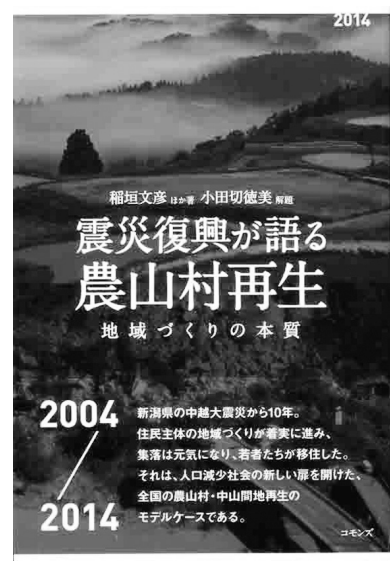
それにしても、なぜ小さくて状況可変的なガバナンスが災間の時代に有利な手法なのだろうか、そして、NPO や市民団体といった組織は、この小さなガバナンスのなかで、とりわけ既存の行政との関係という意味で、どのような役割を果たすのか。以下では、復興支援や地域づくりに携わった実践者の記録としての2冊の書籍を紹介することで、これらの問いに対する答えを考えてみたい。

2 中越地震からの学び

2024年は、先に述べたとおり能登半島地震の年として記憶されることになったが、2004年の新潟県中越地震から20年の節目にも当たる。現在、中越地震の被災地では、復興に携わった人物や被災した地域の変遷を改めて掘り起こし、復興の記録としてまとめる作業が官学民のレベルで進められている。

その現在から見て、20年の歩みの折り返し地点に当たる2014年に、稲垣文彦（元・中越復興市民会議代表）らは「震災復興が語る農山村再生」というタイトルの書籍を出版した。本書は、中越地震後にさまざまなきっかけで地域や集落の震災復興に関わるようになった若者らの取り組みの記録から、農山村や中山間地を再生させる「地域づくり」の本質に迫るという趣旨である。

図1 震災復興が語る農山村再生（書影）



本書でも述べられているとおり、中越地震は日本が人口減少に転じ始めた時代と復興が重なった災害であった。そのため、「壊れた物を元に戻せば、災害前に比べて良くなった」という復興感は期待できず、関係者はものごとの見方の転換やこれまでにない発想にもとづく復興施策をとることを余儀なくされたのである。著者らがこれらをまとめて「新潟モデル」と呼ぶ、中越地震からの復興プロセスには、災間の時代に生きる私たちにとって重要な、小さな取り組みからの学びが多く詰まっている。ここでは、

そのなかから特に注目すべき2点を紹介したい。

(1) 大中小のガバナンス

実は本書の中にも、中越地震からの復興が「ガバナンス」によって支えられたという指摘があり、さらにそこには、「大きなガバナンス」、「中くらいのガバナンス」、「小さなガバナンス」の3つが存在したという。主著の稲垣が指す大きなガバナンスとは、県や市町村が柔軟に用途を決められる新潟県中越大地震復興基金（以下、「復興基金」）の存在、中くらいのガバナンスとは、集落と県、市町村をつなぐ中間支援組織（中越復興市民会議）が果たした役割、そして小さなガバナンスとは、行政に依存し要求するだけではない、主体性が引き出された集落の姿勢である。

この3つは、現場ニーズに応える復興施策の財政的基盤たる復興基金が、中間支援組織の成長を支え、さらに中間支援組織の介入が集落住民の自らの取り組みを支えるという形で、「大が中を支え、中が小を支える形となった」という。さらにこれらが循環し始めた後には、「集落が農山村の持続可能性獲得の取り組みを推進し、そこでできないことを中間支援組織が担い、それでも難しいことを自治体や県、国が担おうとする補完的な関係性が築かれた」と説明されている。

ここに、小さなガバナンスが果たすダイナミックな役割の一端が表現されている。すなわち、中間支援組織という外部者の介入によって自分たちの潜在的な力に気づいた集落の住民が自ら地域の再生を担い、その基盤を行政が財政的に支えるという構図を作り出すことで、行政依存という地域社会の課題を脱却するという指摘である。この住民意識の変化を、本書では端的に「『行政の対応が悪いから、われわれは何もできない』から、『われわれが頑張れば、行政が支えてくれる』という変化」と表現している。別の言い方をすれば、既存の関係が、行政は住民を権力によって制御（control）しようとし、住民からみて行政は自分たちを「うまく制御できていない（ill-controlled）」と揶揄するだけの関係であったとするならば、震災後の関係は、互いを制御外（uncontrollable）の存在と認めた上で、一定の信頼をし合う関係へと変容しているとも言える。このと

き、中間支援組織が、相互の信頼の醸成に一役買っていることは言うまでもない。ガバナントとガバナンスの間には、このような他主体の尊重と信頼に関する歴然とした差も存在していると言える。

(2) 理論を生む実践の現場

一方、本書の終章でこの本の解題を担う小田切は、第4章の題目をそのまま農山村再生の取り組みへのメッセージとして提示している。ここでそれらを再度引用すれば、①地域づくりの足し算と掛け算、②専門家ではない支援者が地域を変える、③計画ではなく共通認識、④移住・定住が地域づくりの目的ではない、⑤個人を開き、集落を開き、地域を開く、である。各項目が提言として意図するところについてはぜひ本書を手に取り理解を深めてほしいが、ここで解題者の重要な指摘は、これらが、著者たちの中越における経験によって発見されたオリジナルな提言である、という点である。

これは、「これまでの方法では到底立ちゆかない」ことがわかっているときに、小さくてもできることを積み重ねていくことによって、復興という文脈を超え、農山村再生に寄与する普遍的な知識が形式知化されるということの証左でもある。しかし、単に中間支援組織が複数の集落で動くだけではこうした知見は言語化されず、蓄積もされない。中越が秀逸だったのは、中間支援組織を成す当事者が時折現場を離れて集い、「今自分たちがしていることは一体何なのか」という反芻を行う時間と場所を継続して共有できたことだった。彼らは、そのプロセスにおいて、都市計画や過疎対策の専門家を招くが、それは専門家からの進言を求めるためではなく、自分たちの経験をぶつけ、客観化し、それが何であるのかという概念を引き出すための反射鏡として利用するためだった。上に提示した5つの提言は、そうした内省的な対話によって鍛えられた現場発の理論であると言える。

ここで再び「小さいながらも多様な人が関わり、状況可変的に物事を変えていく」ガバナンスに話を戻そう。多様な人の関わりの中には、場に集う者が相互に学習し、現場の実践が理論として体系化されるというプロセスも含まれる。そのことで、地域の実践はその場限りで消費されることなく、まさに本

書の著者らが提言として残したように、時空を超えて次世代や別の被災地での議論に耐える知見として、引き継ぐことができるようになる。

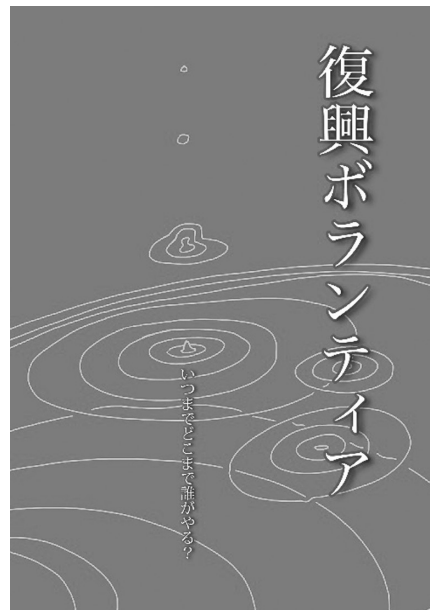
なお、中越においてこの相互学習と理論化を支えていたのも、復興基金による作用であることは、改めて指摘しておいてもよいだろう。復興を進める政府は、眼前の状況を表面的に改善するための予算執行に目を奪われるのが常である。しかし、中越の事例は、現場の実践に関わる人を尊重し、多様な主体の対話を促し、知識という目に見えない資産を残す財政的支援がもたらす多大な公益性を、私たちに示唆するのである。

3 復興ボランティアの言葉

実は、私にもそのような現場経験の概念化、体系化にささやかながら関与する場がある。次に紹介するのは、災害支援団体のネットワークである震災がつなぐ全国ネットワークが2024年3月に発行した、「復興ボランティア：いつまでどこまで誰がやる？」である。本書では、自らも長く災害ボランティアの活動を続けてきた頼政（良太・被災地NGO協働センター代表）が、これまでの災害からの復興に取り組む団体の代表9名に対し、「なにがきっかけで始めたのか」、「いつまでやるのか」を中心的な問いとするインタビューを敢行し、取りまとめたものである。インタビューは、各団体が活動を開始する契機となった災害の時系列を遡る順番に並んでいる。語り手のうち半数は、復興支援のためよそから地域に入った人であり、もう半数は地元が被災したことで、自らが立ち上がる決意をした人である。私は、同ネットワークの共同代表として本書の編集に携わった。

設立からの日が最も浅い団体は、佐賀県で活動する「おもやい」である。彼らはまさに3年のうちに2回水害に襲われる経験をした武雄市において、被災者支援と、次の災害への備えを支援する活動を行っている。代表の鈴木隆太さんへのインタビューでは、繰り返す水害に対する住民の無力感とともに、「もういい加減この経験を次に持ち越さない」ために、行政とも要望書を通じてしっかりと向き合ったという言葉が残されている。逆に、最も古い団体は、阪神淡路大震災後に立ち上がった「よろず相談室」（神戸市）であり、インタビューでは、四半世紀以

図2 復興ボランティア（書影）



上活動を継続してきた代表の世代交代について触れられている。本書は、このように現在から過去へと遡って語り手の言葉を並べることで、能登も含め、これから復興に取り組もうとする人たちが、今後どのような悩みに直面し、先達がどのように悩みに折り合いをつけてきたのかを感じ取れる、より実践者向きの趣向としている。

（1）活動の動機に通底するエンパシー

先の中越の事例では、集落に入った若者たちが行動を起こしたきっかけについては多くは触れられていない。一方、本書では、「なにがきっかけで始めたのか」は主題のひとつであり、本文を読むと、実に様々な動機が語られている。しかし、注意深く読んでいくと、そこにはエンパシー（共感）というひとつのキーワードが浮かぶ。例えば、東日本大震災後の宮城県気仙沼市で復興支援を行った「まるオフィス」代表の加藤拓馬さんは、災害ボランティアとしての活動の後、気仙沼の滞在を延ばした理由に、仮設住宅に入居した後、地元の人の「メンタルが落ちていった印象があった」こと、「ガレキは片付いたけど、この人たちをシンプルに元気づけるために何かできることがあるんじゃないか」と思ったと述べている。また、上記「よろず相談室」の初代代表である牧秀一さんは、同じく「避難所から仮設住宅

に移ったところでみんな幸せに暮らしていると思っていたが、酒瓶が転がっていてなにかがおかしい」と思ったことが最初の動機だったと述べている。

2021年の著作でプレイディはエンパシーを「他者の靴を履く」という表現を使い、この言葉の「相手と同じにはなれないが、相手の立場に立つ」というニュアンスを伝えているが、加藤さんも牧さんも、「被災者の靴を履いてみた」ことが活動のきっかけだったと言えるのではないだろうか。

(2) 市民団体・NPOと行政の関わり

9名の語り手へのインタビューからなる本書は、各団体と地元自治体との関係性も多種多様に語られている。その中から、ここでは印象的な事例について、「支援のすき間を埋める」と、「課題の収集機関」という二つの側面から紹介したい。

2016年の熊本地震後に、KVOAD（くまもと災害ボランティア団体ネットワーク）を立ち上げた樋口務さんは、自団体が行政や社会福祉協議会（社協）の「駆け込み寺」になっていると表現する。様々な支援制度の狭間にあり、自治体や社協の支援が直接及ばないときに、「KVOADならつないでくれるだろう」という期待とともに相談が舞い込むという。その相談に対し、KVOADでは震災以後築いてきた困窮者支援やこども支援など多分野から構成される民間団体のネットワークで、「60から80点の及第点の答えを出すことに務めている」と樋口さんは述べる。

また、2015年の東北・関東豪雨の後、茨城県常総市で被災者支援を行ってきたたすけあいセンター・JUNTOSの代表である横田能洋さんも、自団体を「公平性が求められているところ以外に支援できる団体」と位置づけている。横田さんは、被災地での支援経験から、「そもそも被災者は置かれている状態が不公平なんだから、公平にやっちゃいけない」と述べる。しかしながら、行政や社協はある程度公平性を確保しないと支援を実行できないという現実もある。そこで、限られた支援物資を、優先順位の高い人から配布しなければいけないとき、自団体がそれを請け負うことで支援を可能にしてきたという。

他方、佐賀県武雄市で活動してきたおもやいは、

先に述べたとおり、2021年の2度目の被災の後、地元武雄市と大町町に対して、被災者支援制度の要件を緩和する要望書をあげた。そのきっかけは、既存の制度が「濡れた家財を捨てて新しいものに替えましょうと簡単には言えない」という二度被災した現場の実状に合わないことの苛立ちだったという。

また、東京電力福島第一原発事故からの広域避難者を支援する「ほっと岡山」代表のはっとりいくよさんは避難者支援に消極的な福島県に対し、食べものや言葉などを通して、地元が強いつながりを感じている避難者は、「福島への応援団」であり、福島への宝として見てほしいという旨を訴えたという。

KVOADとJUNTOSは、行政や社協のみでは手が及ばないところへの支援、公平性を越えた支援を可能にする機能を果たしている。一方、おもやいとほっと岡山は、被災者に最も近いところで、既存制度の限界や制度の欠陥に気づき、それを課題として収集し、時には行政に対して提言を行うアドボカシー機能を果たしているといえる。

本書の別のインタビューでも語られているが、このようなアドボカシー機能は、各団体の自主的な活動の一環として発揮されることもあるが、長い復興過程では、市民団体やNPOが地元自治体からの委託を受けて業務を行うことも想定される。その際、受託側の市民団体やNPOが新たな現場の問題に気づけば、それが要望や提言となって自治体にかえってくるケースもあり、それは当然のことである。ここでは、このような「課題の収集機関」としての民間支援団体の機能の重要性を改めて指摘したい。なぜならば、「行政の手の及ばないところに手を差し伸べる」という比較的わかりやすい団体の機能に比べ、「事業を委託した側から意見や要望が寄せられる」という状況に対して、自治体は抵抗を示しがちだからである。ここでも、上記の通り権力による統制であるガバメントから、一定の信頼に基づいた互いの尊重というガバナンスへの昇華が求められるのである。

4 おわりに

本稿を結ぶに当たり、冒頭で挙げた、なぜ小さくて状況可変的なSMART community governanceが災間の時代に求められるのだろうかという問い、

そしてNPOや市民団体といった組織は、この小さなガバナンスのなかで、行政とどのような関係性が築かれるべきかという問いに対する答えを、私なりに以下のようにまとめてみたい。

災害が多発し、不確実性が高い時代においては、既存の規範や慣習が有効に機能しないため、前例に囚われない考え方、取り組みが有効である。中越の挑戦はその連続であった。その中で、集落、市民団体やNPO、中間支援組織、県や市町など規模も役割も違う多様な主体が権力関係で結びつくのではなく、互いの信頼に基づく関係が築かれることにより、現場の実践からはそれまでに気づかれることのなかった課題が収集され、また対話を繰り返すことよって、そこから鍛えられた理論も生まれる。

そして、その実践の現場においては、他者への共感という、人としての最も基本的なケアの意識から生まれる助け合いや地域づくり、既存の枠組みでは手の届かなかったところへの支援が次々と生まれ、それを、長期的には地域社会が構造的に支える。

こうした循環のモデルはやや楽観的に過ぎると言われるかもしれない。しかし、少なくとも私が本稿で提示した実践の記録にはそれが現実として機能していたことが示されており、決して絵空事ではない。むしろ、既存の規範や計画に縛られている行政や専門家の側が見立てを変えることができれば、復興の現場のみならずあらゆる地域において、様々な担い手が役割を果たす循環を生み出す原動力になると言える。

参考文献

- 仁平典宏：「災間」における支援の条件：〈3.11〉と〈3.12〉のねじれの中で，社会学年誌，vol. 54, pp. 3-20, 2013.
- 赤坂憲雄：災間に生かされて，亜紀書房，2023.
- 気象庁：IPCC第6次評価報告書（AR6），<https://www.data.jma.go.jp/cpdinfo/ipcc/ar6/index.html>, 2021.
- Okada, N.: Adaptive Process for SMART Community Governance under Persistent Disruptive Risks, Int J Disaster Risk Sci, vol. 9, pp. 454-463, 2018.
- 岡田憲夫：続発する災難ダイナミクスの時代と持続

可能な地域復興へむけて，自然災害科学，vol. 40, no. 3, pp. 269-273, 2021.

Renn, O.: Risk Governance: From Knowledge to Regulatory Action. In: Glückler, J., Herrigel, G., Handke, M. (eds) Knowledge for Governance. Knowledge and Space, vol. 15, Springer, 2020.

稲垣文彦，阿部巧，金子知也，日野正基，石塚直樹，小田切徳美：震災復興が語る農山村再生：地域づくりの本質，コモンズ，2014.

震災がつなぐ全国ネットワーク：復興ボランティア～いつまでどこまで誰がやる？，震災がつなぐ全国ネットワーク，2024。（注：本書は書店での流通はない。購入は事務局 www.shintsuna.org までお問い合わせください。）

ブレイディみかこ：他者の靴を履く：アナーキック・エンパシーのすすめ，文藝春秋，2021.