

災間の災害復興における住民組織の再編と展開

—平成30年7月豪雨・広島県坂町の事例から—

宮本匠¹・大迫雅俊²・立部知保里³・頼政良太²

Research on the Restructuring and Development of Residents' Organizations in Disaster Recovery in Inter-disaster Period: A Case Study on Saka Town, Hiroshima Prefecture After the 2018 Western Japan Heavy Rains

Takumi MIYAMOTO¹, Masatoshi OSAKO²,
Chihori TATEBE³ and Ryota YORIMASA²

Abstract

The present study examines new issues in disaster recovery in the age of “inter-disaster-saikan-”, when it is assumed that the community will be affected again in the future, based on the disaster response of Saka town, Hiroshima Prefecture, which was hit by the 2018 western Japan heavy rains, from the viewpoint of how residents' organizations should be organized. What we learned from the fieldwork was that traditional residents' organizations functioned beyond their existing functions in Saka, and that newly established NPO, stimulated by the activities of outside supporters, played an active role. In disaster recovery in inter-disaster period, through utilization of local resources, including traditional residents' organizations, and new collaboration between local residents and the local administration are considered important.

キーワード：住民組織，災害復興，平成30年7月豪雨，災間

Key words: resident's organization, disaster recovery, 2018 western Japan heavy rains, inter-disaster period

1. はじめに

近年、毎年のように大きな災害が日本各地を襲うようになってきた。過去5年の主な災害をあげても、2016年：熊本地震、2017年：九州北部豪雨、

2018年：大阪北部地震、平成30年7月豪雨、胆振東部地震、2019年：九州北部豪雨、台風15号、台風19号、2020年：令和2年7月豪雨、2021年：令和3年7月豪雨と、毎年どころか1年に複数の災

¹ 大阪大学大学院人間科学研究科
Graduate School of Human Sciences, Osaka University

² 兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科
Graduate School of Disaster Resilience and Governance,
University of Hyogo

³ アジア防災センター
Asian Disaster Reduction Center

本稿に対する討議は2024年2月末日まで受け付ける。

表1 近年の豪雨災害における被災件数あたりのボランティア活動人数(立部・宮本, 2021)

災害名	ボランティア活動人数(3か月間のべ)	住家被災件数	被災件数あたりのボランティア数
平成29年九州北部豪雨	60,772人	3,121件	19.5人
平成30年7月豪雨	238,567人	50,470件	4.7人
令和元年台風19号	193,436人	101,673件	1.9人
令和2年7月豪雨	43,154人	43,154件	2.6人

害が起きていることが分かる。このように災害が頻発化、広域化することで、それぞれの被災地に関わることができる外部支援者も限定的なものになりつつある。

例えば、立部・宮本(2021)は、近年の豪雨水害におけるボランティア数について、被害件数あたり災害ボランティア(ボランティアセンターで受け入れたもの)が何人活動したのかをまとめている(表1)。被害が相対的に局所的なものであった平成29年九州北部豪雨に対して、被害が広域化した平成30年7月豪雨や、令和元年台風19号ではボランティア数が少なくなっていることが分かる。また令和2年7月豪雨におけるボランティアの少なさは新型コロナウイルスの感染拡大の影響と考えられる。

一方で、行政による災害対応も、行財政改革の中で職員数が減少しこれまでのような被災者支援が行われない事態も残念ながら増加しつつある。宮本(2019)は、近年の災害で「復興しない被災地」が散見されるようになってきたことを指摘し、その背景に災害対応に十分な資源をもたない行政が、そもそも被災した事実自体を見なかったことにして放置してしまう「集合的否認」が生じていることを述べている。

このように外部支援や行政による支援が限定的なものとなる中で災害対応や災害復興をはかるときに、どのような課題が生じるのかについて、本稿では平成30年7月豪雨(以下、西日本豪雨)で被災した広島県坂町の事例から、主に住民組織のあり方に焦点をあてて考察したい。住民組織を対象とした既往研究では、既存の自主防災組織や自治会による防災活動および災害対応に関する事例研究がなされており、組織の平時の活動や、活動を通じた住民同士のつながりの構築の重要性等が

示唆されている(e.g., 岡西・佐土原, 2006; 山内・阪本, 2013; 木村, 2016; 柿本・吉田, 2019)。本稿では、このような平時と災害時の連続性という観点を考慮しつつ、既存の住民組織の活動だけでなく、長期的な復興の中で新たに立ち上げられた住民組織にも着目する。両者の関係やダイナミズムを分析することで、災間の災害復興における示唆を考察していきたい。

ここからは、当事者として災害対応にあたった第二筆者、支援者として災害直後から継続的に現地に入りながらフィールドワークを行った第三筆者、第四筆者がそれぞれ記述したエスノグラフィを本研究の目的に照らし合わせて第一筆者が再構成したものを事例研究として提示し、分析することにする。第二筆者は発災当日から当事者として地区の災害対応に関わり、その後、後述するNPO法人SKY協働センターの代表となった。「5. SKY協働センターの設立と活動」が主に第二筆者のエスノグラフィによる。第三筆者は、発災1週間後に初めて坂町を訪れた。避難所が開設されている時期には、坂町災害たすけあいセンター(坂町社会福祉協議会が設置した災害ボランティアセンター)の運営支援をする形で、避難所の環境改善やボランティアの受け入れなどに従事した。被災者が仮設住宅に入居して以降は、月1~2回の頻度で坂町を訪れ、仮設住宅の集会所でのサロン活動や戸別訪問によるコミュニティ形成支援などを行い、被災者および町内外の支援者との関係を構築してきた。新型コロナウイルス感染症が拡大した2020年3月以降は現地訪問が難しくなったため、個別で坂町の住民と電話で連絡を取るなど関係を継続している。第四筆者は、支援団体の職員として2018年8月11日から坂町を訪れ、支援活動に従事した。当初は、坂町災害たすけあいセンターの

運営を支援し、避難所のアセスメントや環境整備、被災者向けの制度説明会などの活動を行った。仮設住宅が建設された後には、集会所でのサロン活動や復興に向けた過去の被災地の事例勉強会の開催などを行いつつ、坂町地域支え合いセンターの運営のサポートとして、町保健健康課との定例会議に出席し事例を紹介する等の支援を継続した。コロナ禍によって定期的な訪問は難しくなったが、NPO 法人 SKY 協働センターの監事に就任し、継続的に地域での活動に関わりを持っている。「3. 住民組織による災害対応」、「4. 坂町への外部支援」が第三筆者、第四筆者によるエスノグラフィを主にして再構成したものになる。

2. 坂町と豪雨被害

広島県安芸郡坂町は、広島市安芸区と呉市に隣接している町である。「坂地区」、「横浜地区」、「小屋浦地区」の3つの地区から構成されている。高い交通利便性から広島市や呉市のベッドタウンの性格ももちつつ、海と山に囲まれた自然豊かな地域である。表2は令和4年1月時点での人口をあらわしている(坂町, 2022)。総人口で見ると12,943人、高齢化率は29.6%と、それほど高齢化が著しく進んでいるようには見えないが、実は地区別で見ると大きく差がある。町の中心部であり、海面の埋め立て地に、子育て世代向け定期借家住宅として整備された公営の平成ヶ浜住宅や、多数の民間の戸建て住宅やマンションが建設されている坂地区の高齢化率は25.5%と比較的低いのに対し、横浜地区は32.3%、小屋浦地区は40.2%と高い高齢化率を示している。ここからわかることは、坂町は、若年世帯の新規移住者が比較的多いような都市的な坂地区と、伝統的な共同体の色彩の濃い小屋浦地区のような地域¹⁾が混在していることである。このような地域特性が、のちに述べるような坂町での災害対応や復興にも影響を与えてい

る。

さて、西日本豪雨が坂町にもたらした被害について、坂町土砂災害対策有識者委員会(2019)がまとめた報告を参考に簡単に紹介したい。坂町に限らず、広島県の山地は、広島花こう岩という岩石からできている。この花こう岩は長い間、雨や風にさらされると「マサ土」と呼ばれる砂のような土に変化する。この「マサ土」は水分を含むと非常にもろく崩れやすい性質をもっている。このような地質的特徴をもつ坂町を豪雨が襲った。

7月5日から降り始めた雨は、7月6日5時40分に大雨警報の発令に至り、その後、断続的に降雨が続いた。雨が急激に激しさを増したのは、6日夕方からで、坂町に隣接する呉市天応観測所では6日18時50分から19時50分に1時間最大の58mmの雨量が、そして6日6時から7日6時の24時間に305mm、5日の降り始めから8日までの累加雨量459mmが記録されている。坂町では、6日15時に「避難準備・高齢者等避難開始」を発令、指定避難場所を開設、17時35分の土砂災害警戒情報を受けて17時40分に「避難勧告」を発令、さらに19時40分の大雨特別警報を受けて「避難指示」を発令したが、18時45分ごろ横浜地区でがけ崩れが発生、19時25分ごろには小屋浦地区で土石流が発生と、19時前後から町内各所で土砂崩れや土石流が発生し、土砂や流木等によって閉塞した河川から水があふれだし、大雨特別警報を前に、すでに町内全域で甚大な被害がもたらされていた。

この豪雨により、坂町では2021年8月4日時点で、死者20名(うち災害関連死が4名)、行方不明者1名、重傷者4名、軽傷者8名の人的被害が発生した(広島県危機管理課, 2021)。罹災証明交付件数に基づいた家屋の被害は表3のとおりである。土石流の発生した小屋浦地区に甚大な被害が起きたことが分かる。

表2 坂町の人口と高齢化率(令和4年1月時点)(坂町, 2022)

	町全体	坂地区	横浜地区	小屋浦地区
人口(人)	12,943	6,980	4,396	1,567
高齢化率(%)	29.6	25.5	32.3	40.2

表3 平成30年7月豪雨の坂町の家屋被害(坂町, 2019)

程度	坂地区	横浜地区	小屋浦地区	合計
全壊	79件	22件	192件	293件
大規模半壊	159件	10件	314件	483件
半壊	343件	19件	143件	505件
一部損壊及び床上浸水	28件	5件	4件	37件
一部破損及び床下浸水(土砂流入)	4件	2件	7件	13件
一部破損及び床下浸水	21件	3件	8件	32件
一部破損	96件	9件	3件	108件
床上浸水	2件	0件	2件	4件
床下浸水(土砂流入)	13件	5件	3件	21件
床下浸水	63件	10件	25件	98件
その他(建物被害なし含む)	27件	7件	3件	37件
合計	835件	92件	704件	1,631件

3. 住民組織による災害対応

坂町における災害対応について特筆すべきは、「住民協」と呼ばれる住民組織の活躍である(立部・宮本, 2021)。「住民協」とは、「住民福祉協議会」の略称である。戦後、国民健康保険等の社会福祉事業を展開するにあたり、地域住民自身が福祉事業を担うための主体として、1960年代前半から設立されるようになった。従来集落ごとの自治意識が強い土地柄ではあったものの、新興住宅地にも住民協は設立されている。最も新しく設立された平成ヶ浜西地区住民福祉協議会と平成ヶ浜東地区住民福祉協議会(2007年に設立)も含め、現在坂町には17の住民協が存在する。住民協は、坂町と坂町社会福祉協議会からの補助金及び住民からの会費で運営されており、おおよそ地域での自治会に相当する。活動は、伝統行事の継承活動(祭り、盆踊り、とんどなど)、地域の交流活動(運動会、ふれあいサロンなど)、環境維持活動(遊歩道・河川・海岸の清掃等)、安全活動(避難訓練、消火栓訓練、防犯パトロールなど)を行っている。

この度の豪雨災害における住民協の特徴的な取り組みとして、災害ボランティアセンターとの連携がある。被災者からのニーズと災害ボランティアのマッチングを行う災害ボランティアセンターでは、災害直後は、被災者からの要請が少なく、せっかく駆けつけたボランティアが活動できずに被災地を後にしてしまうことが少なくない(宮本,

2012)。これはニーズがないわけではなく、そもそもボランティアセンターができたことを知らない、ボランティアに何を頼めばいいのか分からない、ボランティアはもっと被害の大きかったところに先に行ってもらった方がいいのではないかという遠慮など、災害ボランティアセンターと被災者間で十分なコミュニケーションができていないことに起因する問題である。そのため、災害ボランティアセンターの運営には被災地域住民との連携が欠かせない(宮本, 2017)。

坂町社会福祉協議会が設置した災害ボランティアセンターである坂町災害たすけあいセンター(以下、たすけあいセンター)では、各地区のボランティアへの依頼のとりまとめとボランティアの受け入れを住民協に担ってもらったこととした。というのも、被害が広域に及んだ西日本豪雨では、経験豊富な外部支援者が分散してしまい、災害ボランティアセンターの運営を支援する外部人材が不足していた。そこで、地域住民が住民協を通してボランティアへの依頼と受け入れを行うこととなった。実際にどのように依頼をとりまとめるかは、それぞれの住民協の役員に委ねられていたため、新興住宅地等でもともと住民協の中での結びつきが強くない地域ではうまく機能しなかったり、住民協に属さない被災世帯にボランティアが派遣されないといった課題も見られたが、住民にとって身近な住民協が介在することで丁寧なボランティアのコーディネーションも行われた。さらに、

地域の事情に詳しいとはいえ、住民協も災害対応や災害ボランティアの受け入れは初めての経験である。そこで、被災地内外の社会福祉協議会の職員や外部の民間団体が住民協のサポートに入った。地域住民との間に住民協が存在することで、外部支援者のサポートも円滑に進んだ。

このように、豪雨直後の坂町における災害対応では、住民協が大きな働きをした。このような働きは、地区内での共同体的な強い結びつきが発揮されたためだと言える^[2]。しかし、住民協の活動はあくまで地区内での活動にとどまり、被災者が仮設住宅に入居したり、地区外に転居したりするようになると、その支援にまで住民協が動くことは見られなくなった。

つまり、地区内で発生した水害という事態に対して、既存の住民組織である住民協は平時の機能を拡張させて災害対応に力を発揮した。しかし長期的な復興過程において、それぞれの地区という地理的空間を超えた被災住民支援や、新たなコミュニティ形成の問題について、住民協自身がこれらの問題に柔軟に対応するには至らなかった。

4. 坂町への外部支援

次に坂町への外部支援について、坂町には災害後に多くの外部支援者が関わるようになったが、その中でも直後から継続して支援者を派遣し、後述する NPO の設立の動機ともなった、兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科の活動について紹介する(立部・頼政・内藤・宮本, 2020)。研究科の教員の知人から得られた情報により、災害ボランティアセンターの運営人員が大幅に不足していることを知り、教員と学生有志による「兵庫県立大学減災復興政策研究科災害支援チーム」を発足させ、7月13日から9月10日までの60日間、延べ138名が常駐型で支援を行った。たすけあいセンターより、避難所の環境が劣悪なため、その環境改善や避難所でのボランティアの受け入れをしてほしいと依頼されたため、避難所での活動が支援の中心となった。特に、被害の大きかった小屋浦地区では、複数の避難所があり、人数も正確に把握できていないなど、避難所環境に課題があっ

た。また、役場から離れており、現地で対応しなければならなかったことが多かったため、まずは小屋浦地区の避難所支援から活動がはじめられた。

避難所支援の内容は、避難者の名簿作成から、就寝スペースと土足スペースの分離、仮設トイレの掃除、支援団体のコーディネート、避難者の意向調査のサポート、仮設住宅への引っ越し支援など多岐にわたった。人が入れ替わるとはいえ、常駐で支援を継続したため、避難者と丁寧なコミュニケーションをとりながら活動することができた。例えば、段ボールベッドの導入にあたり、当初は必要ないと答えていた被災者のもとに何度も通って話を聞いたところ、本当は使用したいが他の避難者が使用していないので気が引けるのだということが分かり、周りの避難者と話し合い、同時にベッドを導入する工夫をしたところ、大変喜ばれたことがあった。

常駐型支援を終えた9月10日以降は、応急仮設住宅や、みなし仮設として町有住宅に入居した被災者への支援活動を月に1~2回訪問して実施した。坂町では、坂地区に98戸の応急仮設住宅が建設されたほか、既存の公営住宅89戸、民間賃貸住宅の借り上げによる106戸(みなし仮設)が被災者向けに提供された(坂町, 2019)。みなし仮設を含めて仮設住宅への入居は、抽選によって決められたため、被災前のコミュニティや避難所で形成された新たなつながりがバラバラになってしまっていた。被災者の中には、仮設住宅への入居が決まったにもかかわらず、知り合いのいる避難所で生活を続ける人もいた。そこでサロンの開催や戸別訪問をしながら、新たなコミュニティ形成や、個別の悩みを聞き、場合によっては坂町内の支援機関につなぐような活動を行った。

応急仮設住宅では集会場を中心にさまざまなイベントが開催され、支援物資等の提供も行われていたが、みなし仮設住宅の入居者にあまり支援が届いていないことが見えてきた。そこで、みなし仮設となっていた町有住宅の集会場でサロンを開催したり、みなし仮設入居者への戸別訪問を行った。また、これらの活動に、地元の広島県の大学生や看護を学ぶ大学生に関わってもらうことで、

多様な主体をつなぎ、兵庫県から大学院生が通うことが難しくなっても活動が継続するように工夫された。さらに、自宅を再建し仮設住宅から退去された方々の家への訪問なども行った。何気ない日常会話を交わしていると、時に「また同じような災害にあうのではないか?」、「雨が降ると怖い」という言葉が発せられることもあり、自宅再建後も次の災害への不安は色濃く残っている様子も感じられた。

2020年3月ごろから、新型コロナウイルスの感染拡大により、兵庫県から大学院生が訪問することが難しくなった。時期を同じくして、2020年3月、災害公営住宅が町内各地区に合計85戸建設された(広島県, 2020)。そのため、ちょうどこのころは仮設住宅から災害公営住宅へと引っ越しをする被災者が多いタイミングだったが、その支援を行うことができなかった。代わりに、坂町の地元のボランティアらが毎日のように引っ越しの支援を行った。また、地元のボランティアに協力してもらい、災害公営住宅の入居者と、オンラインで交流するような機会も設けられた。この地元のボランティアの一人が第二筆者である。

このように、兵庫県立大学大学院の学生らは被災後から継続して被災者とかかわり、仮設住宅でのコミュニティ形成やみなし仮設入居者への戸別訪問など、既存の住民組織である住民協では対応できなかった支援活動も柔軟に展開した。しかしながら、外部からできる支援活動には限界もあった。長期的な暮らしの再建や被災住民の不安感に寄り添い支えていく存在として、日常的に継続してかかわることができるような地元の支援者の存在も重要であると考えられた。

5. SKY 協働センターの設立と活動

5-1. NPO 法人の設立へ

ここからは、当事者である第二筆者の視点から、自身も被災しながら、兵庫県立大学を中心とした外部支援者とともに災害対応にあたり、従来の住民組織と行政の間でこぼれ落ちるような問題に対して、新しい組織を立ち上げようという決断に至った経緯を紹介する。

第二筆者は、坂地区在住で、地区の住民協役員であり、消防団の副分団長も務めていた。豪雨の際は消防団員として救助活動などにかかわり、その後はたすけあいセンターを通じて、週末にボランティア活動を行っていた。ボランティア活動にかかわって気づいたことは、たすけあいセンターにやってくるボランティアは町外の人がほとんどであることだった。坂町の問題に、地元の住民の参加が少ないことにもどかしさを感じた。町外のボランティアがしていることは、本当は坂町の人がいなければならぬ問題ではないかと考えた。また坂町の復興施策についても、本当にそれでいいのかかわからないところがあった。

第二筆者と第三筆者が出会ったのは2019年4月のことだった。第二筆者は、自身の思いを第三筆者に打ち明けた。そして、復興について助言をして欲しいと語った。2019年の夏ごろからは、第三筆者らが続けていた支援活動に、第二筆者も参加するようになった。そして大学院生らと活動する中で、第二筆者は、あらためて災害や復興のことについて学び、坂町での今後のまちづくりに生かしていきたいと思うようになった。そして、兵庫県立大学院減災復興政策研究科を受験することを決め、2020年4月から入学することとなった。

2019年も災害の多い年だった。8月には佐賀県で豪雨が、9月は台風15号により千葉県房総半島で、10月の台風19号では東日本にそれぞれ大きな被害が出た。兵庫県立大学の大学院生らもそれらの被災地支援に関わることになった。その中で、第二筆者は、外部支援者が坂町への訪問活動をこれまでのように継続することが難しいのではないかと感じられた。そこで、坂町の地元住民が活動に参加することを促せるような「受け皿」を準備したいと考えるようになった。そして、第二筆者とともにボランティア活動にかかわっていた社協職員のKさんとともに新しいボランティア団体を立ち上げることにした。

2020年に入ってから、団体の設立準備がはじめられた。坂町への支援を続けていた、ひろしまNPOセンターのスタッフに相談したところ、長期的な活動を行うには、任意団体よりもNPO法

人にした方がさまざまな助成事業も受けやすいのではないかと助言をもらった。非営利組織の法人格ならば、NPO 法人だけでなく、一般社団法人もある。実際に、NPO 法人を担当する県の職員から、手続きや要件が NPO 法人よりも厳しくない、一般社団法人で設立した方がよいのではないとも言われていた。しかし、坂町で活動を続けていくには、会計報告が厳格であり、かつ地域活動を行う団体としてイメージしやすい NPO 法人の方が信頼を得られるだろうと考えた。そして、2020年7月に設立総会を開催、NPO 法人の認証を取得することができた。

5-2. SKY 協働センターの活動

NPO 法人の名は、「SKY 協働センター」である。SKY は、Saka (坂), Koyaura (小屋浦), Yokohama (横浜) の坂町内の3つの地区の頭文字からとられている。3つの地区が協働してひとつになること、地区は異なっても空 (sky) はつながっているのだという思いが込められている。理事は、第二筆者が代表、社会福祉協議会に勤務していた住民 K さんが副代表、加えて坂町を構成する3地区からそれぞれ1名、そして当時兵庫県立大学に勤務していた教員2名からなり、坂町住民が中心となって運営されている。

2020年7月より活動を開始したものの、新型コロナウイルスの感染拡大により、もともと主要な活動として想定していたサロン活動等の住民間の交流活動を行うことが難しかった。その中で、最初に取り組んだのが小屋浦地区でのコミュニティ・ハウスの設置である。これは、広島県三原市の仮設住宅で使用されていた木造の談話室を譲渡してもらい、小屋浦地区に移設するものであった。小屋浦地区に移設された理由は、小屋浦では水害後にスーパーマーケットの撤退や病院がなくなることで、住民同士が出会う場が少なくなっていたためであった。この取り組みは小屋浦地域づくり推進協議会を主体とし、SKY 協働センターもその支援を行った。談話室の解体から設置まで住民自ら行い、畳の下の床板には小屋浦地区の子どもたちが思い思いにメッセージを書いた。

2021年4月から、災害公営住宅での交流会を再開することができた。兵庫県立大学の学生たちが仮設住宅で行っていた表札づくりや、フラワーアレンジメント、かき氷づくりなどが行われた。第二筆者は、県立大の学生が行っていたサロン活動を SKY 協働センターでも継続したいと考えていたものの、心のどこかで「サロンといってもただのお茶のみではないか、そんなものに意味があるのか」と疑問をもっていた。しかし、再開された交流会に参加した住民が喜んで帰っていくのを見て、このような小さな取り組みを地道に行っていくことが大切なのだと考えた。

そこで、あらためて交流会でなにをやってみるか聞くことにし、災害公営住宅の自治会の役員と仮設住宅の頃から親しくしている住民に集ってもらった。花の寄せ植え、編み物、料理、将棋や碁、自治会長が講師の体操教室など楽しいアイデアをホワイトボードに書きだした。役割分担についても話し合い、住民への案内チラシの作成は役員が、材料の提供と会場の設営は SKY 協働センターが、そして住民への参加の呼びかけと当日の運営は、今回集まったみなさんと SKY 協働センターと一緒にすることに決めた。

その後、毎月1回、やってみたいリストの中から選んで交流会を開催している。参加者が徐々に増え始め、花の寄せ植えでは、始まる30分前に来て、お茶を飲みながら待つことも現れた。「いつも廊下で会うけど話すのは初めてじゃね」と80代の女性から話しかけられ、照れ笑いしていた70代の男性は、毎回参加されるようになった。しかし、交流会の参加者は住民全体の約3割程度であり、まだ参加しない人のほうが多い。不参加の人のなかには、ほとんど顔をみることがないと住民がいう一人暮らしの高齢者も含まれる。

これまで引きこもり傾向のある人には、地域支援センターの生活支援相談員が寄り添ってきた。だが、2022年3月、センターが閉所されたため、住民はその支援が受けられなくなった。SKY 協働センターに何かできないか第二筆者が悩んでいたところ、現在看護師をしている元相談員の方が、今後はボランティアで住民に寄り添ってあげ

たい、SKY 協働センターの活動に参加させてほしい、と言ってくれました。

こうして、SKY 協働センターにできないと思っていたことができるようになった。その後、交流会に来ない住民には、手作りのお餅やおはぎなど、作ったものを持って各戸を訪問し、直接会って話をすることで、心境や健康状態を確認した。小屋浦公営住宅の自治会長は、交流会をやってもらうことで、住民同士の会話が増えたと話した。これまでは、「おはよう」の挨拶だけで、ドアを閉めたらひとりという感じだったが、今では「花の寄せ植えはよかったね。つぎが楽しみじゃね」など、打ち解けた会話が交わされるようになった。「ドアを閉めても分かりあえている気持ちだ」と、感謝の気持ちを伝えてくれた。交流会で寄せ植えをした花は、ベランダで咲き続けていて、「ねえねえ、きれいに咲いとるけん、見に来て」と、SKY 協働センターのスタッフを呼んでくださるようになった。交流会を通じて、人々のコミュニティが広がってきた。支え合いセンターの寄り添いも途切れず継続され、第二筆者は、気がつけば交流会が楽しくとめられなく思うようになった。

SKY 協働センターは、坂町の災害復興において、状況が災害時から平時へと移行するにつれて、災害直後のように、住民協、行政、外部支援者が臨機応変に活動していくことが難しくなる中で、坂町の地域住民が地理的境界を超えて参集し、商業施設や病院の撤退後の地域や、新しく建設された災害公営住宅において、コミュニティ拠点の開設や人間関係の再構築に取り組んできた。従来の地縁共同体で培われた人間関係を生かしつつ、かつその境界にとらわれずに活動を行っている点にその特徴がある。

6. 災間の災害復興

6-1. 坂町の災害復興の特徴

このように、坂町の災害対応においては、当初は住民協という住民組織が活躍することで、災害ボランティアセンターから派遣された災害ボランティアの地域での受け入れが円滑に進められ、外部支援者による効果的な被災者支援が行われた。

一方で、住民協には限界もあり、住民協に所属しない住民への支援が漏れてしまう課題もあった。また、仮設住宅や災害公営住宅に入居することで生じるコミュニティ再生のような新しい課題について、住民協は災害直後のように自分たちの問題と捉えて臨機応変に対応することなく、災害前の平時に取り組んでいた地域活動の継続へと活動のモードを戻してしまい、その支援を展開するには至らなかった。では、坂町の行政はどうだろうか。行政も、災害時にはさまざまな災害対応を行ったが、災害公営住宅が建設された後は、地域支え合いセンターが閉所されたように、被災者の生活再建は遂げられたという認識で、新しい住民同士でのコミュニティ形成はあくまで住民側の課題であると、特別な対応を行うことはあまりなかった。これらの事例が示していることは、比較的歴史のある住民組織や、平時から活動する既存の行政組織は、災害時に、平時に行っている活動の枠組みを超えて働くことがある一方で、被災者の生活再建が遂げられるなど、状況が平時に戻っていくと、そこで生じる新たな課題にまで対応するのは困難な場合があるということだ。

それでは、被災地外部からの支援はどうだろうか。外部からのボランティアは、兵庫県立大学が人数こそ限定的だったものの、人が入れ替わりながらも当初は常駐型の支援を行うことで、被災者との丁寧な関係を築き、さまざまな支援活動を展開することができた。しかし、当然ながら常駐型の外部からの支援には限界があり、9月以降は月に1、2度の訪問となった。兵庫県立大学のような外部支援者は、生活再建が落ち着いた後も、新たに生じる課題があることを認識し、それ故に災害公営住宅の訪問活動を行っていたが、外部からの支援だけでは限界があることも理解していた。

そこで、外部者の支援に刺激を受けて発足したのが、NPO 法人 SKY 協働センターだった。SKY 協働センターは、水害によって変容したコミュニティにおける人間関係の再構築をはかろうと新たに立ち上がった。その背景には、災害後のボランティアにそもそも地元の人間が少なかったこと、「町外のボランティアがしていることは、本当は

坂町の人がいなければならぬ問題ではないか」という考えがあった。SKY 協働センターは新たに立ち上がった坂町住民を中心とした組織であるが、メンバーの多くはこれまで住民協のメンバーとして活動してきた人々である。だから、SKY 協働センターの活動は、これまでの人間関係を活用し、住民協や坂町行政と緊密に連携し、細やかに調整しながら行われてきた。例えば小屋浦地区に移設されたコミュニティ・ハウスの設置の際も、あくまで主体は小屋浦地区の組織とし、SKY 協働センターはその支援を行うという配慮がなされていた。

このように、坂町の災害復興では、状況が災害時から平時へと移行するとき、既存の住民組織や行政が生活再建後に生じる活動に十分に働きかけられず、また外部からの支援にも限界が生じていた。そこで、これまで既存の住民組織の中で活動し、行政とも連携していた住民が新たな住民組織を立ち上げることで、災害復興の中でエアポケットのように生じてしまう新たな問題を、既存の住民組織や行政の働きかけを促したり、それらの活動を補完しながら、解決を試みた。その問題を新たな住民組織だけで担うのではなく、坂町内の様々なアクターとの協働で解決しようとしている点に坂町の災害復興の特徴がある。このような坂町の災害対応における住民組織の活動から、今後の災害復興に向けた示唆を考察したい。まずは、これからの被災地がどのような状況におかれるかを確認しておこう。

6-2. 災間と人新世

社会学者の仁平典宏は、東日本大震災の翌年に書かれた論考において、「災間」という概念を提起している(仁平, 2012)。「災間」とは、東日本大震災「災後」の時期を、後世の歴史家は、第一次世界大戦後が「戦後」ではなく、第二次世界大戦までの「戦間」と後に呼ばれたように、「災間」と呼ぶのではないかという予感から考えられた言葉である。災害や金融危機が立て続けに起きる中で、私たちはいま大きな災害と災害の間にいるような感覚を持っているのではないか。災害は社会の中

で最も脆弱な存在に被害を集中させる。「災厄の回帰」が前提となるならば、このような最も脆弱な人々を支えることを基盤に、社会をもういちど組み立てなおす必要があるのではないか。仁平はこうした「災間の思考」により、それに耐えうる持続可能な社会を求めていると提案する。

「災間」については、新型コロナウイルスへの言及も加えておきたい。坂町の豪雨災害においても、感染症の影響は大きく、外部支援者が現地に入ることができなかったばかりか、被災者によるさまざまな活動が制限されることになった。2020年に新型コロナウイルスの流行がみられた頃、早くも議論されていたのが「ポスト・コロナ」、つまりこうした感染症の流行が社会を根底から変えてしまう側面があるのではないかと、コロナ禍が終わった後の世界を想像しようという動きだった。ここで重要なことは、新型コロナウイルスの流行が、21世紀に入ってすでに3例目である(SARS, MARS, COVID-19)ことを認識することだ。7年に1度流行するなら(もちろん、すべてが世界的なパンデミックに至ったわけではないが)、われわれは「ポスト・コロナ」ならぬ、「インター・コロナ」を生きていると考えた方が正確だ。つまり、「ポスト・コロナ」は、感染症の流行が終息した「後」ではなく、感染症の流行と流行の「間」にあるということ、感染症の流行を前提とした社会であると捉える必要がある。

さて、この「災間の思考」は、近年議論が高まっている「人新世 (Anthropocene)」に通ずる点がある(齊藤, 2020)。「人新世」とは、現代の地質年代を指す用語であり、現在の地質構成の特徴の最大の原因が、かつてのような小惑星の衝突や大規模な火山の噴火ではなく、人類の活動によるものだという含意がある。「人新世」においては、人間の活動と自然環境は互いに影響を与え合う不可分の存在となる。つまり、ワイズナーらが提示したように、自然現象としての災害因と人間社会の脆弱性を切り分けた上で、その両者の掛け算から災害が生まれるという定式をあらためて思い起こすならば(Wisner et al., 2003)、「人新世」においては災害因と脆弱性を別々のものと捉えること

ができず、化石燃料への依存から脱却することが困難な経済構造という人間社会の脆弱性が災害因に多大な影響を及ぼす。そして、人間が自然環境にもたらした気候変動や汚染は不可逆的に進行し、人間や環境に破滅的な影響を与える。

6-3. 災間における住民組織の新しい協働

私たちはこれからますます頻発化し、広域化し、激甚化する災害多発時代、「人新世」の時代、常に災害と災害の間にあるような「災間」の時代を生きることになる。これらの前提は、阪神・淡路大震災以降の災害対応の前提を変化させると考えられる。災害が頻発化し、広域化すると、西日本豪雨における坂町がそうであったように、外部支援者がそれぞれの被災地に分散してしまうことになる。これまでのように経験豊富な外部支援者が、さまざまな外部資源を被災地につなげながら支援を展開することが難しくなる。本稿の事例のように、常駐型の外部支援者が存在することで外部支援のネットワークの結節点となり、支援が拡大していくことも困難になるだろう。また、はじめに述べたように、人口減少に伴って行政機能も縮小している。坂町においても、災害公営住宅が建設された後のコミュニティ形成は住民に委ねられることになり、行政がそれ以上の関与を積極的に行うことはなかった。外部支援や行政の対応が限定的になる中で、被災住民自身による災害対応の比重が自然と増していくだろう^[3]。

これまでの住民組織についての支配的な見方はこうだ。町内会等の伝統的な地縁組織は、高齢化も進み、加入率も低く、かつてのように機能しなくなっている。だから、それに代わるような新しい主体が必要だ。そこで阪神・淡路大震災以降に台頭してきたのが、NPO法人等の新しいアソシエーション (association)^[4]だ。ここで前提となっているのは、社会学の古典として、テンニースが社会を主として構成する社会集団の類型をゲマインシャフトからゲゼルシャフトへの移行として提示したように、伝統的な地縁共同体 (community) から、アソシエーションへの移行である (Tönnies, 1887/杉之原, 1957)^[5]。確かにこのような傾向

自体があることは否めないだろう。しかし、これまでのような分厚い外部支援が期待できなくなる状況の中で、被災者自身による災害対応の比重が増すのなら、古くてもう機能しないように思われているような従来の住民組織にも、あらためて焦点を当てて、その得意分野で活動できるような環境を準備していくことも重要ではないだろうか。

坂町の事例から明らかになったことは、災間の時代においては、素朴に伝統的な地縁共同体からアソシエーションへの「移行」とみるのではなく、従来の住民組織と、新しいアソシエーションの共存や、協働、場合によっては混淆を考えていく方がよいということである。住民協は地理的な境界を超えられない限界を抱えつつも、地域と外部者の媒介となり、直後の支援活動を円滑なものにした。住民協の限界を感じた人々によって立ち上げられたSKY協働センターも、コミュニティ・ハウスの設置の際に見られた配慮のように、住民協の存在を否定するわけではなく協力しながら活動をしている。また、SKY協働センターのメンバーは、NPO法人を立ち上げた後も、住民協や消防団等の住民組織における活動も続けている。

坂町の事例を踏まえて、伝統的な地縁共同体の限界を乗り越えるために設立されるアソシエーションに求められることは、地縁共同体を否定するのではなく、積極的に協力し合いながら、地域の中の資源が徹底的に活用されるように働くことである。ここまで述べてきた、衰退しつつある伝統的な地縁組織も重要だし、NPOのような新たな主体も大切だ。さらに、平時には災害対応のために活動するとは想定されていないかもしれないような趣味のサークル活動のように、地域内の多様なつながりを今一度洗い出しておくことが、災害への備えとしての地域防災にとって今後ますます重要となっていくと考えられるし、災害対応の際は既存概念にとらわれずにこれらの組織、人々が地域内で協働していくことが求められていくだろう。SKY協働センターのようなアソシエーションはこの協働を進めていくための媒介となったり、協働の場になったりすることが期待されている。

このような新しい協働は、住民組織の中でだけ

でなく、地域と行政の関係も変化させるはずだ。行政の下部組織としての性格を濃厚に持つ伝統的な地縁組織が、これまで取り組んでこなかったような活動をしたり、NPOのような新たな主体と協働するなら、それは自然と行政が取り組んできた領域と地域住民が取り組んできた領域の境界の再考につながるだろう。つまり、災間の災害復興においては、住民組織の再編だけでなく、広い意味での地域のガバナンスの再編がはかられるのだといえよう。本研究の事例では、その試みは始まったばかりであるが、今後はこのガバナンスの再編の観点から、引き続き実践を行いながら考察していきたい。

謝辞

本研究は日本自然災害学会による災害調査補助の助成を受けて行われた。また、本研究の一部は、公益財団法人関西エネルギー・リサイクル科学研究振興財団の試験研究助成を受けて行われた。

補注

- [1] 高齢化率だけに注目するなら、いわゆる「オールドニュータウン」のように、都市の中にも高齢化率の高い地域は存在するが、小屋浦地区はそうではなく、流動性の低い、旧来からの居住者が大多数を占める地域である。
- [2] 共同体的な強い結びつきは、坂町内でも差があり、古くから居住を続ける住民が多い小屋浦地区と、流入者の多い坂地区、横浜地区とでは、結びつきの強さに差はあるが、いずれの地区においても、住民協は地縁組織として災害対応に一定の役割を果たした。
- [3] もちろん、住民組織にだけ災害対応の責任を投げてしまうのではなく、あらためて行財政改革がもたらした帰結について検証、反省し、行政機能を縮小させることがこれからの日本社会にとって本当によいことなのかを考えなおすことも重要であろう。ただし、ここでは、外部支援や行政による対応が、すぐには拡大することが見込めないという前提で、住民組織の役割を検討することにする。
- [4] 伝統的な地縁共同体 (community) に対して、地縁共同体が依拠するような地理的境界を超えて、共通の目的に呼応して組織されるようなもの

のをここでアソシエーション (association) と位置づけている。同じ「地域住民」が参画していたとしても、旧来の地理的境界を超えて参集しているという意味で、伝統的な地縁共同体とは区別される。

- [5] ゲマインシャフト (独語: *gemeinschaft*) とゲゼルシャフト (独語: *gesellschaft*) は、それぞれ英語の *community* と *association* に対応している。

引用文献

- 広島県: 平成30年7月豪雨災害からの復旧・復興プラン【発災から2年後 進捗状況報告書】。 <https://www.pref.hiroshima.lg.jp/uploaded/attachment/395580.pdf>, 2022年10月23日
- 広島県危機管理課: 平成30年7月豪雨災害による人的被害について。 https://www.pref.hiroshima.lg.jp/uploaded/life/754805_7486194_misc.pdf, 2022年10月23日
- 柿本竜治・吉田護: 自主防災組織の事前の災害への備えと災害時の活動の関係性, 2016年熊本地震時の熊本市の自主防災組織の活動状況の分析, 都市計画論文集, Vol. 54, No. 3, pp. 1086-1093, 2019.
- 木村尚: 自主防災活動が地域の減災に与える影響に関する研究, 2013年台風18号における大津市の自主防災組織活動分析から, 龍谷大学大学院政策学研究, Vol. 5, pp. 21-38, 2016.
- 宮本匠: 第11章 災害ボランティアと現代社会, 災害に立ち向かう人づくり, 減災社会構築と被災地復興の礎 (室崎益輝・小熊英二編), 明石書店, pp. 122-158, 2012.
- 宮本匠: 住民目線で震災をどのように捉えるか, 熊本県西原村の事例から, 住宅, Vol. 66, pp. 56-63, 2017.
- 宮本匠: 人口減少社会の災害復興の課題, 集合的否認と両論併記, 災害と共生, Vol. 3, No. 2, pp. 11-24, 2019.
- 仁平典宏: 災間の思考 繰り返す3.11の日付のために, 辺境から始める 東京/東北論 (赤坂憲雄・小熊英二編), 明石書店, pp. 122-158, 2012.
- 岡西靖・佐土原聡: 地域防災力向上のための自治会町内会における地域コミュニティと災害対策に関する調査研究, 横浜市内の自治会町内会を対象としたアンケートに基づく考察, 日本建築学会計画系論文集, Vol. 71, No. 609, pp. 77-84, 2006.

- 坂町：平成30年7月豪雨災害坂町復旧・復興プラン。
https://www.town.saka.lg.jp/wp-content/uploads/2000/sites/01/files/kurashi/images/fukkou_plan_1.pdf, 2022年10月23日
- 坂町：人口推移。<https://www.town.saka.lg.jp/%e4%ba%ba%e5%8f%a3%e6%8e%a8%e7%a7%bb/>, 2022年10月23日
- 坂町土砂災害対策有識者委員会：平成30年7月豪雨災害時の坂町における避難対応等の検証と今後の適切な避難行動の支援に向けた提言。<https://www.town.saka.lg.jp/kurashi/images/h31teigenn.pdf>, 2022年10月23日
- 斎藤幸平：人新世の資本論，集英社新書，2020。
- 立部知保里・宮本匠：既存の住民自治組織の災害時における役割に関する研究，日本災害復興学会論文集，Vol. 18，pp. 45-57，2021。
- 立部知保里・頼政良太・内藤悠・宮本匠：災害支援における「共にいる」かかわりと「共に歩く」かわりの時間感覚：平成30年7月豪雨広島県坂町での支援活動の事例，災害と共生，Vol. 3，No. 2，pp. 1-14，2020。
- Tönnies, F.: *Gemeinschaft und Gesellschaft: Grundbegriffe der reinen Soziologie*, Fues, 1887.
- テンニエス, F. 杉之原寿一（訳）：*ゲマインシャフトとゲゼルシャフト*，純粋社会学の基本概念，岩波書店，1957。
- Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T. & Davis, I.: *At Risk: Natural Hazard, People's Vulnerability and Disasters* (2nd ed), Routledge, 2003.
- 山内自希・阪本一郎：災害時における自治会活動の実績と日常活動の有効性，浦安市自治会を事例に，都市計画論文集，Vol. 48，No. 3，pp. 975-980，2013。

(投稿受理：2022年7月1日
訂正稿受理：2023年1月10日)

要 旨

本研究は平成30年7月豪雨で被災した広島県坂町の災害対応から，近い将来に再び被災することが想定される災間の時代の災害復興における新たな課題について，特に住民組織のあり方から考察するものである。調査から明らかになったことは，坂町では伝統的な住民組織が既存の働きを超えて機能したこと，外部支援者の活動に刺激を受けて新たに設立されたNPOが活躍したことだった。災間の災害復興においては，伝統的な住民組織も含めて地域資源を徹底的に活用すること，地域住民と行政の新しい協働が重要だと考えられる。