

講義
3

復興支援の全体像



全体像 ～時間経過～

阪神・淡路大震災のあと、私は、メキシコ地震からちょうど10年経った被災地を見てみたいと思い、1996年にメキシコに行きました。メキシコには10年経ってもまだ仮設住宅があり、復興住宅もたくさん建っていました。日本のように「避難所→仮設住宅→復興住宅」という単線的な復興ではなく、「ここは世界銀行の融資で建てた公営住宅」、「ここはカトリックの寄付で建てた住民による共同住宅」などと、非常に様々なバリエーションがあり感心しました。そして、10年経てばみんなそれぞれに元気にやっていけるのだ、という妙な安心感を持って帰ってきました。

今、熊本の皆さんは、神戸、新潟、東北の人が来て、少々うとうしいと思っています。しかし、自分達も先の被災地を訪ね「10年経ったらこのようになる」という安心感を持ってやってきた経験があり、そうした安心感を持って欲しいと思います。ですから、熊本の皆さんもぜひ、東北や神戸、中越を見てください。復興にはいろいろなパターンがあります。実際のところどうなのか、見てみることで得られる安心感は大きいと思います。支援者の皆さん方が行くことも大事だし、住民の方に行っていく機会を設けるのもいいかと思っています。

阪神・淡路復興基金がまとめた毎年のスローガンを見てみますと、1年目が「震災の発生と復興基金の設立」、2年目が「復興元年」で、翌年が「復興本番」。その次は「復興への正念場」で、5年でやっと「本格復興に向けて」と少し落ち着いてきます。5年でようやく恒久住宅への道筋が見えてくる。道のりは長いということです。

長いといってもただ一直線に上っていく、だんだんと復興していく感じではありません。災害が発生して一気にまちの機能が落ちますが、直後には様々な支援が入り、道路や水道、仮設住宅が一気に建ちます。直後からしばらくはどんどん良くなっていく感じがしますが、そのうち少し動きが感じられないと思うタイミングがあります。階段でいう「踊り場」のような時期で、ここが実は支えどころです。ここで放置すると、被災した人々の気持ちや暮らす人の数、あるいは経済も落ちてしまいます。この踊り場は、実際は復興計画を議論したり、合意形成を踏っていく時間なので、工事

や人の移動は止まるのです。非常に重要な時間なのですが、復興への動きが止まってしまったかのように感じるのも、見捨てられたような気分になる方もいます。この時期をどのように支え続けるかが、支援する側にとってはとても重要になってきます。

全体像 ～居場所～

次に被災された方々の「居場所」に注目して全体像を見てみます。「避難所」から「仮設住宅」、そこから「復興住宅」という、固まりとして一番見えやすいところに支援が集中します。ここでのポイントは、とにかくコミュニティの再構築です。

被災地でのコミュニティは形成と喪失の繰り返しです。元々の地域コミュニティから避難所へ、次に仮設住宅へ、そして復興・公営住宅に移行していきますので、少なくともコミュニティを3回つくって、3回壊すこととなります。また、同時に高齢化、人口減少という課題も進みます。仮設住宅のときは自治会の役員を務めてくれた人が、3年・4年後に公営住宅の自治会役員を引き続きやってくれるか。年齢が若い人だと引き続きお願いできたかもしれませんが、仮設で役員をしていたときに70歳だった人が、今度は75歳となるともう無理だ、という話をよく耳にします。

原発事故のため、東日本では遠隔避難する人がとても多かったのですが、熊本でもゼロではなく、県外避難した方もおられます。その方がまた戻ってくる、あるいは、避難先に定住することもあるかもしれません。熊本の様子を知りたいというニーズが出てきますので、こちらの情報をしっかり発信し、避難されている方につなぐことも大事になります。また、自宅で生活を続けている人や、みなし仮設に移られた方の存在は見えにくい。見えにくいニーズをどのように拾っていくのか。みなし仮設への見守りについては、仙台市がしっかり丁寧にフォローされたので、仙台市の事例を参考にされるのがよいと思います。

全体像 ～支援活動～

支援活動の全体像でいうと、直後は炊き出しや避難所のサポート、次に仮設住でのコミュニティづくり、そ

講師

たむら たるう
田村 太郎氏

一般財団法人ダイバーシティ研究所
代表理事
復興庁復興推進参与

阪神・淡路大震災で外国人被災者支援や復興まちづくりのネットワークづくりに携わる。2007年から現職。東日本大震災では内閣官房「震災ボランティア連携室」の企画官に就任。復興庁設立後は上席政策調査官、現在は復興推進参与として東北復興に参画。

まとめ

復興支援に重要な要素として復興の全体像の把握が挙げられます。発災からの「時間経過」、被災した人の「居場所」、多様な担い手による「支援活動」という3つの観点から復興の全体像を捉え、日々変化する被災地の状況に沿った支援活動を考えたいきましょう。例えば仮設住宅でのコミュニティ形成は、時間の経過とともに徐々に入居者が少なくなり、困難な人だけが取り残されるなかでどうつながりを維持して孤独死を防ぐか、あるいは復興まちづくりにおいては、行政から次々に示される計画や方針に住民の意見がきちんと反映される仕組みをつくり、地域の担い手や組織を育てていくことが必要になります。復興は合意形成の連続です。先に進むことの不安を取り除きながら、住民が主体的に復興に参画できる仕組みをつくることにチャレンジしてください。

して復興まちづくりや経済・商業復興です。また被災地の状況を全国にしっかり発信していくことも重要です。全国に発信していくことで、熊本の被災者の方が自分たちのことがまだ忘れられていない、全国の人が熊本に関心を寄せているということにつながります。被災地外へ情報発信していることが、被災地内の人々にも見えるような工夫も非常に重要かと思えます。

仮設住宅

ここから、仮設住宅と復興まちづくりの二つに分けて話をします。仮設住宅での生活をどのように支えるのかという点について、今日は神戸のデータを持ってきました。神戸市内に2万9,178戸、神戸市外に3,168戸の応急仮設住宅が建設されました。戸数としては熊本地震とは桁が違います。神戸の課題は、市街地から離れた郊外に、大規模な仮設住宅団地をたくさん建ててしまった点です。六甲山の向こうに1,000戸、2,000戸の大規模仮設住宅団地を建て、さらに「優先入居」という名前で高齢者をどんどん送ったのです。結果、行ってみたらかかりつけの医者もいないし、駅からも随分遠い。関西人の高齢者ですから口も悪く、「何や、こんなところに送り込んで、姨捨山や！」と不満や不安を口にされる人がたくさん出ました。当初は集会所もなかったのですが、その後団地内に「ふれあいセンター」が設置されたり、生活支援アドバイザーが配置されていきました。

阪神・淡路はボランティアがたくさん来たと思われていますが、それは、実は直後の話であって、わずか2カ月でボランティアは収束しています。阪神・淡路直後1カ月は1日2万人が活動していたと言われていますが、2カ月で一挙に減り、3カ月経った段階では、週あたりのボランティア数は東日本の同時期を下回っています。仮設に行った人は孤立し、不安感に直面しました。

また、時間の経過とともに新たな生活に移ることができる方から徐々に抜けていきますので、仮設住宅でもコミュニティが崩壊していきます。今、熊本でも仮設で自治会をつくらしたり、入居者によるコミュニティ形成を支援したりされていると思います。当たり前ですが、仮設住宅は自立できる人から抜けていきます。最初に自治会の役員になってくれ

る人から順に抜けていき、行き先がない人が残り続けるのが仮設住宅です。

阪神・淡路の仮設住宅では、3年間で240人の孤独死を出しています。そのうちの170人が男性、女性は70人です。男女で死因と年代が違います。女性は80代の心血管疾患がトップで、大体、風呂上がりのヒートショックです。男性は50代の肝疾患がトップです。見つけ方も違います。女性の場合は、集会所にこないことを気にかけて人が訪問し、どうも2日ほど前に風呂上がりに倒れていたのではないかと見つけ方です。しかし、男性の場合は、1カ月、2カ月後に、残念ながら異臭を放ってから発見されます。まるでタイプが違います。50代の孤独死の方は8割が失業中で、死因はアルコールによる肝疾患。食わずに飲んで死ぬというパターンです。ここが見守りの対象から抜けています。

残念ながら、皆さんは支援しやすい対象者にばかり目がいていませんか。仮設の集会所で行われているプログラムは、どちらかというと女性向けで、男性が参加しにくく孤立してしまいます。熊本ではそのようなことがないようにしていただきたいです。「50代」というのも見守りから外れがちですが、男性のひとり暮らしはリスクが高いですので、ここをどう支えるのかがポイントになります。

復興まちづくり

次は住民参加による復興まちづくりについてです。ダイバーシティ研究所では東北3県の「連携復興センター」と協働で、沿岸部のまちづくり協議会など住民のまちづくりの組織を140ほど抽出し、「今、何が課題ですか」ということを調査しました。課題は、とにかく人がいないということでした。若者がいないが1位、次に事務を担う人が少ないということ、これも人です。3番目に計画が反映されない、そのあとお金がないと続きます。

それから、提案が反映されないということも課題として上がっています。特に震災の後、住民が立ち上げた組織でなかなか提案が反映されないと感じ

ているという回答が多かったです。次に、お金がないとあります。震災以後設立の団体のほうが、予算規模が小さい傾向が見られました。熊本もこれから立ち上がる住民組織がたくさんあると思いますが、どのように運営していくのか、あるいは住民の意見を復興まちづくりに反映させるような仕組みをつくっていくのが重要になってきます。

阪神・淡路の頃と比べると、近年の災害ではNPOや住民組織が役所とともにパートナーとして仕事をするのが当たり前になっています。当たり前になり過ぎていて、いきなり500万、1,000万というお金を助成金で受けたり、役所から事業を委託されたりしています。阪神・淡路のときはNPO法はまだなく、住民組織やボランティアグループが、はじめは少額の補助や助成を得ながら、少しずつお金の使い方や管理の仕方を学んでいきました。

例えば、阪神・淡路復興基金のメニューを見てみると、「復興ボランティア活動補助」は3万、5万または10万以内の一般経費への補助、事務所借上費に50万以内、パワーアップ経費が1項目当たり5万円、という具合でした。この規模感が実は大事です。住民の方がまず何かを始めるときに必要なお金は500万ではありません。10万、5万かもしれません。鍋、釜を1個、買いたいかもしれません。そこをカバーしたということです。

これはそれほど戦略的だったとは思いませんが、まだNPOやボランティアの黎明期で行政も手探りで、市民の側、被災者の側も勉強しながらやってきました。プロセスのなかで担い手は育っていくので、担い手の側も少しずつ勉強しながら、あるいは役所もはじめてNPOやボランティア団体と一緒に仕事をしながら少しずつ勉強していきました。こういうプロセスが被災した住民にとっては極めて大事です。額が大きければいいということではないのです。

これから熊本でも災害公営住宅の計画がなされ、仮設から出られない方々、率直に言うと自力で住宅再建の困難な方々に、災害公営住宅あるいは復興住宅を用意して移っていただくということになると思います。住民の方がそれぞれどのような住まい方をしたいのかを議論しながら住宅を造っていくことが大事です。入居してしまうと扉はなかなか開けてもらえないので、入居前に交流をするのが非常に

重要なポイントです。ぜひ熊本でも入居前交流に取り組んでみてください。

最後にまとめます。復興への長い道りを歩いて行くうえで重要なことは、関係者間でひとつのビジョンをしっかりと共有することと、被災した方々が前に進むときの不安をどのようにして取り除くかということです。避難所からなかなか人が出なかった理由は、次に進むことが不安だからでした。避難所を出たら誰も見守ってくれないのではないかと不安があるから、避難所を出たくないのです。同じことが仮設住宅でも起きます。次の住まいに移っても、今より安心なのだと言えるような情報提供をしていくことが大切です。

復興への見通しをどのようにして共有するのか。これから熊本も「踊り場」の時期に差し掛かっていきます。目に見える進展が感じられないかもしれないが、このままずっと何も起こらないわけではない、きっとまた上がっていきます、復興はこのようにして進んでいきます、ということが少しでも伝われば、心安らぐのではないかと思います。

見通しを共有し、必要な施策を検討する仕組みとして、阪神・淡路の場合は兵庫県の「被災者復興支援会議」が、新潟中越でしたら「中越復興市民会議」が有効でした。東日本の場合は、3県の「連携復興センター」の存在や、同センターのメンバーが各県でワークショップを繰り返して作成した「市民がつくる復興ロードマップ」が参考になります。このように今後の見通しを共有し、目標を立て、これからこのように進んでいくのだという議論の場をつくるのが重要です。

もうひとつ、復興はとにかく会議の連続です。会議というのは合意形成です。何のために会議をやっているのかというと、合意を形成するために会議をやっているのです。つまり復興とは、合意形成の連続です。とにかく住民の方が主体的に復興に参画できる仕組みをつくらない限り、合意形成は相成りません。いろいろな担い手、いろいろな住民一人一人がきちんと参画できるような仕組みを、仮設にお住まいの方、地域でまちづくりを進めていかれる住民の方とともに整えていただけたらと思います。