コミュニティ形成はいかに進められたか

一般社団法人ＲＣＦ代表理事
藤沢 烈

行政もコミュニティ支援に前向きに

平成23（2011）年の東日本大震災の発生から9年が経過した。住宅や道路といったハード面での復旧は、岩手県でも目処がついた。一方で引き続き課題として残るのは、地域コミュニティの再建である。

岩手・宮城・福島の被災者約5,700人を対象に実施した、NHKによる「東日本大震災7年被災者アンケート」[1]によると、「地域のつながり」に対して「復興の実感がある」と回答した人は全体の19.1％にすぎず、54.1％が「実感がない」と回答した。また「現在の住まいが、被災直後の想像と違っている」と回答した人のうちの44.3％が「想像以上に地域の交流がなくなった」と回答している。

東北復興の現場では、こうした課題に対応するためコミュニティ支援が幅広く行われてきた。特に岩手では先進的な取組が行われ、その後、宮城や福島でも参考にされた。その結果、過去の災害では民間による散発的な取組に限定されていたコミュニティ支援が、東北では復興政策の柱として大いに取り組まれることとなった。

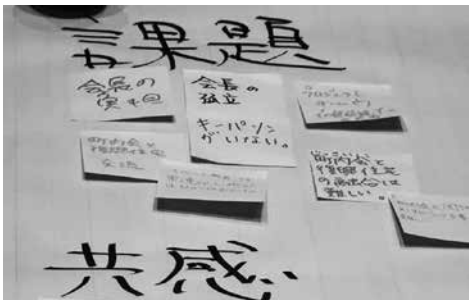
本稿では、岩手で実践されたコミュニティ形成アプローチについて紹介していく。

まちとひとの「理解」

災害によって従来のコミュニティが失われた場合、つながりの再開に向けた準備が必要となる。「新たなまちの動向」と、「地域を担うひと」の2つの側面からコミュニティを理解することだ。

まちを理解するキーワードは、代表性と多様性である。コミュニティは行政からサービスとして提供されるものではなく、住民が自律的に創り続けるものである。そのため、新たな自治組織をつくる上では、その組織がまちにとって代表的な存在であると多数の住民から認められる必要がある。また、女性や若者といった多様な主体を巻き込めていることも重要な要素となる。地域の自治活動は、高齢の男性が中心となって取り組まれることが少なくないが、コミュニティを持続させる上では女性の視点や若者の行動力といった多様な力が不可欠となるからだ。

ひとの課題は、コミュニティ形成を推進する上でリーダーシップを取るキーパーソンが地域に存在するかである。被災地ではコミュニティが一度失われてしまう。代表性ある自治組織をもったコミュニティが再建されるためには、「あの人が言うなら」という信頼されるリーダーの存在が重要となる。



以上のようにまちとひとの現状を地域ごとに理解していくことが、コミュニティ形成に向けた第一歩となる。

支援者間での課題の「共有」

次に、支援者間での課題の共有が必要となる。復興事業には行政、民間、住民など様々な利害関係者が関わっている。そうした多様な主体が同じゴールを共有するために、岩手県釜石市では「コミュニティ形成シート」というツールが使用された。

このシートは世界の被災各地でコミュニティ支援実績をもち、釜石支援スポンサーであったUBSグループがノウハウを提供し、RCFが釜石市役所と協働して作成した。「組織に代表性があるか」「多様な主体を巻き込めているか」「重要なキーパーソンがいるか」といった課題ごとにコミュニティ形成支援の評価指標（KPI）が設定され、地域単位で管理された。この評価指標（KPI）は釜石の復興関係者で共有・進捗管理されることで、コミュニティ形成に関する復興事業の改善に役立てられた。

こうしたノウハウは岩手県事業として陸前高田市などにも紹介され、コミュニティ支援手法の一つとして確立されることとなった。

地域コーディネーターによる「促進」

理解・共有の後は、コミュニティ形成の「促進」が求められるが、その担い手となるのが「地域コーディネーター」である。

地域コーディネーターの役割は2つある。1つ目は、地域と被災者のニーズを引き出すことである。被災地域に入り込み、信頼関係を築きながら丹念に住民の声を拾い集め、何が必要とされているのか整理する。2つ目は、支援主体の連携を促進することである。市内NPOや地域のまちづくりの議論を行う団体、市関係機関等を支援し、各主体の協働を促す。

東北復興における地域コーディネーターの代表選手は、釜石の「釜援隊」である。この取組は、平成24(2012)年6月に釜石市とRCFが釜石市唐丹地区で始めたコミュニティ支援がモデルとなっている。この事業を釜石全域で進めるべく、平成25(2013)年4月に釜援隊を発足。県内外の人材がこれまで29名参画し、平成29(2017)年には復興庁の復興功績顕彰も受賞した。

釜援隊は当初、復興にむけた各地域のまちづくり協議会や、その他地域団体の活性化を担当した。その後、釜石さくら祭の復活、移動困難者を支援するオンデマンドバスの運行、防災をテーマに中高年層の見守り構築を考える「復興公営住宅サミット」の開催など、コミュニティ形成を促進する事業を数多く手がけている。また、特定の団体のみに属することなくまち全体の復興に取り組み、柔軟なメンバーの役割変更を行うことで、年々の課題変化に対応できる運営方式をとってきた。

釜石さくら祭

オンデマンドバス

このような地域コーディネーターという専門職の誕生と活躍によって、高齢化が進み担い手が不足している被災地であっても、コミュニティ形成が促進されることとなった。

コミュニティ支援の広がり

岩手で確立されたコミュニティ支援は、福島でも広がっていく。福島第一原発事故により全町避難を強いられた双葉町、大熊町でもコミュニティ形成が必須となり、釜石市同様に復興支援員制度を活用した現地コーディネーターが採用された。釜石と異なり、両町は元の地域に一人も住むことができなくなり、福島県全域はもとより北海道から沖縄まで全国に避難者が散らばった。そうした中で、各地での住民自治組織の確立や、メディア発行を通じて情報提供を行うといった取組を追加して、避難住民が帰還に備える支援を提供した。また、同県では県営災害公営住宅が多数建設されたが、RCFの働きかけで住宅ごとにコーディネーターが配置され、複数の避難自治体からの入居者をつなぐ自治組織をつくる政策が生まれている。

岩手で育まれたノウハウは、福島に限らず今後の災害にも生かされることになる。復興庁は、復興・創生期間後の対応の検討に当たって、これまでの復興施策を検証する研究会を令和元(2019)年に開催し、筆者も構成員として加わった。この報告の中でも、住宅の支援だけでなく「人のつながり」が重要であることが明記された。これを受けて閣議決定された令和3(2021)年度以降の復興の基本方針では、コミュニティ形成が重要な柱として含まれることとなった。加えて、東北復興で培われた支援ノウハウは後世に向けて蓄積されており、このノウハウを普及させることも盛り込まれている。

コミュニティ形成手法は、首都直下地震や南海トラフ地震といった近い将来に発生が予測される大規模災害でも役立てられようとしている。

1「被災者アンケート―東日本大震災 あの日から7年」『NHK NEWS WEB』(https://www3.nhk.or.jp/news/special/shinsai7portal/questionnaire/)、2019年12月2日閲覧。