

《論文》

日常性に隠れた「もうひとつの災害」に重なる 大自然災害からの地域復興 ——小さな事起こしの可能性と課題

岡田 憲夫*

要約

東日本大震災で被災した多くの地域は二重苦の災害からの復興を強いられている。一つは大地震や大津波によって壊滅的に被害を受けたことからの立ち直るかという、「自然災害からの復興」である。もう一つの側面は、自然災害の発生前から日常的に地域を傷めつけてきた「社会的なストレス」（たとえば「過疎化の進行」）による「日常下の社会的災害」に関わるものであり、その自然災害が起こった後、地域の脆弱性やボトルネックが露呈するものである。二重苦とはこのような複合化した地域復興問題である。

そこで事後ではなくて、事前にそのような日常下の社会災害から地域を立て直すことを考える。これを本論では「事前の日常的地域復興」と呼ぶ。そしてこのような地域復興を事前の不断の営みとして戦略的に行うことができるとすれば、結果的に自然災害が起こっても被災の程度や形態はかなり軽減されうることに着目する。

本論ではこれから起こりうる大きな自然災害に対して、事前、事中と事後にわたってどのように地域復興させるかに頭を悩ませている地域を取り上げる。具体的事例として過疎からの脱却のための鳥取県智頭町の事起こしに焦点を当てて、そこにおける体験・知識集積が何らかの政策的示唆を与えうることを示す。

キーワード：地域復興、自然災害、過疎問題、事起こし、鳥取県智頭町

はじめに

大災害が発生すると地域は壊滅的打撃を受ける。たちまち地域崩壊の淵に立たされることになる。2011年3月11日に発生した東日本大震災はそれを如実に物語る。そしてそこから「地域を立て直す」ことは容易ではない。10年、20年、いやそれ以上の長い、長い年月を要することになる

かもしれない。いや、そうしても「地域を立て直す」ことができるとは限らないであろう。それぐらゐの難事業なのである。

そのような難事業が地域だけの手によってできるわけではない。当然、国や外部から多くの支援が不可欠である。また被災した地域には多様な当事者がいるであろう。地域行政を担う都道府県や市町村などの地方公共団体の役割は大きい。何よりも被災した地域住民が生活を立て直す難事業を

* 関西学院大学災害復興制度研究所所長・総合政策学部教授

行政が支援する取り組みが肝要となる。「地域を立て直す」ことはまず「生活を立て直す」ことなのである。ところが住民自らが「生活を通して地域を立て直す」ことは至難のわざである。とりわけ高齢者や、もともと病弱で身体の不自由な人たち、経済的に困窮している人たちには、特別の支援の手が差し伸べられなければならない。またそのようなことが災害後に直ちに可能になるためには予め法制度や行政的支援のスキームが整えられていることが求められる。関西学院大学災害復興制度研究所では山中らが〔たとえば関西学院大学災害復興制度研究所 2014〕中心となって、特にこのような被災者の視点から法的制度の不備を検証するとともに、待ったなしで求められる新たな支援制度についていくつかの具体的な提唱を行ってきた。

本稿ではこのようなアプローチに加えて、少し角度を変えた観点から自然災害からの地域復興のあり方と可能性について検討することを試みる。ただしその場合でも、被災する住民の視点に立つことを基本とする点では変わりはない。異なるとすればそれは以下の点にある。

- ① 国の責任ある立場の人たちや政治家へむけての政策的提言というよりは、むしろ被災者となりうるさまざまな地域の人たちや地方行政を担う責任者へむけての提唱を意図したものであること。
- ② 「自然災害からの地域復興」をそれ自体として直接対象とするのではなく、災害が発生する以前から潜行して進行している「地域の過疎化」に対して、事前から息の長い「地域を立て直し」を戦略的に息長く行っておくことを重視する。これにより本質的で実効性のある災害復興につながるのと立場を取ること。ここではこのような「地域の過疎化」を日常性に隠れた「もう一つの災害」と呼ぶことにする。
- ③ 「地域」を「風景が共有された地理的空間の範囲」に絞ることにより、近隣集落レベルの顔が見える住民自らが主体的に行う「小さな事起こし」として地域復興の可能性を議論しようとする。筆者は鳥取県智頭町における住民有志による地域活性化の取り組みを30年近くにわたって研究者の立場で観察・分析するとともに、政

策論的アドバイスを行ってきた。本論では筆者のこのような研究実践に基づく経験知をもとに住民自らが主体的に行う「小さな事起こし」の具体像をプロトタイプモデルとして提示する。

- ④ この意味で本論のアプローチは、住民が主体的に参画することにより始まり、進められる「小さな地域復興論」である。行政やNPOなどの支援組織によって参加の場が設けられる場合もあるが、それは住民が地域復興に主体的に参加できるための必要条件とはならない。むしろいかにして1人の住民からでも「地域復興のための参画の場」を紡ぎだすことができるのかというボトムアップ型アプローチ(住民参加型計画)の発想転換を求めるものである。もちろん本稿では、国や政治家が主導的に担うべき「トップダウン的なサポート」の重要性や責任がこれによって免じられることを主張するものではない。また自然災害によって引き起こされる「地域弱体化」や「地域崩壊」がすべて災害前から進行しているものであると論じるものでもない。要は被災後の地域復興は、災害発生の前からの地域弱体化や地域崩壊への持続的な取り組みがあるか(あったか)ないかで、決定的にそのたどるプロセスが異なるであろう。少なくとも事前の取り組みがあったほうが、そうでなかった場合に比べて地域復興が容易であり、住民がより主体的に復興の過程と成果をものにするにつなぐと考えられる。

なお本稿で提唱するアプローチは、広い意味での「事前復興論」に含まれるかもしれない。「事前復興」については、中林をはじめ既にいくつかの研究や実践的取り組みがある(中林・饗庭・市子参照)。ただし「事前復興」にもいくつかの解釈の幅がありそうである。筆者なりの表現を使えば、「直截的な事前復興」の考え方がまず知られている。それは「災害が起こりうることを予想し、実際に起こったらどのような惨事になるかを予め想像し、そこから系統だって復旧・復興していくための包括的な計画を事前に立てて(できることは予め実行もして)おくことを『事前復興計画』と考える」のである。これに対して筆者がここで提唱する以下のアプローチは、ある意味で非常に「遠回りの事前復興計画」であり、あえて言

えばいつ来るか分からない大災害に対しての「急がず回れのアプローチ」である（「急がば回れ」ではないことに注意）。過疎地域に焦点を当てていること、地域をスケールダウンして捉え、顔の見える事起こしという観点から接近するという点でも、これまでの事前復興計画と趣きを異にしている。日常性から取って入るまちづくりという点も特徴であろう。

1 日常性に隠れた「もうひとつの災害」 ——地域の過疎化

1-1 過疎化の意味を吟味する

我が国で「過疎化」という言葉が正式に登場したのは1966年に遡るとみられる。この年度に経済審議会の地域部会中間報告で下記のように、都市における「過密問題」に対する地域社会の「過疎問題」に取り組む必要性が指摘された。

「人口減少地域における問題を『過密問題』に対する意味で『過疎問題』と呼び、過疎を人口減少のために一定の生活水準を維持することが困難になった状態、たとえば防災、教育、保健などの地域社会の基礎的條件の維持が困難になり、それとともに資源の合理的利用が困難となって地域の生産機能が著しく低下することと理解すれば、人口減少の結果、人口密度が低下し、年齢構成の高齢化が進み、従来の生活パターンの維持が困難となりつつある地域では、過疎問題が生じ、また生じつつあると思われる。」

注目すべきは、過疎問題は第一に人口減少が原因であると指摘していることである。その上で、人口減少に伴う様々な困難が生じることによって地域社会の基礎的條件、特に生活パターンの維持が困難になった問題が過疎問題であるという見立てが示されている。特にこの時点で既に年齢構成の高齢化が大きな要因であることが指摘されている。

その後政府が本格的に取り組むための法的枠組みが順次整えられた。1970年に施行された過疎地域対策緊急措置法から何度かの延長・改定をみて、いわゆる「過疎法」のシリーズが制定された。現行の過疎地域自立促進特別措置法では、法律の

趣旨を以下のように述べている。

「人口の著しい減少に伴って地域社会における活力が低下し、生産機能及び生活環境の整備等が他の地域に比較して低位にある地域について、総合的かつ計画的な対策を実施するために必要な特別措置を講ずることにより、これらの地域の自立促進を図り、もって住民福祉の向上、雇用の増大、地域格差の是正及び美しく風格ある国土の形成に寄与することを目的とする。」注目したいのはここでも依然として過疎問題の一義の原因は人口の減少としている点である。また過疎地域の要件（法第2条）をみると、過疎地域が市町村単位をひとまとめとしており、人口減少率が著しいこと（たとえば昭和45年～平成7年の人口減少率が19%以上）に加えて、自前の財政的基盤が脆弱であること（平成8年度～平成10年度の3年平均の財政力指数が0.42以下）が基本的な判定条件になっている。さらには高齢者比率（65歳以上）の高さや若年者比率（15歳以上30歳未満）の低さも評価の尺度として示されている。つまり国土政策論的定義としての「過疎地域」は、①あくまで地方自治体レベルの行政区全体を対象とすること、②人口が過去から現在にいたるまで著しい減少が進んでいること、③高齢化が格段に進んでおり、逆に若年者の割合が顕著に減少していること、④財政力基盤が脆弱であること、などが要件になっている。しかしその結果としてどの程度「地域社会の活力」が低下し、住民福祉、雇用、地域格差が不備な状態にあるのかは問われていない。また「風格ある国土」とはどのようなものであり、その形成にどのような障害が生じているのかは明らかではない。

1-2 求められる過疎対策の発想転換 ——地域復興として捉えなおすべき過疎問題

筆者は上述した長年の過疎問題への取り組みがそれなりの効果を挙げてきたことを否定するものではない。ただしそれはあきらかに曲がり角に来ていると考えられる。理由は以下のとおりである。

i) これまでの「過疎問題」への対応には、どの

ようになればそれが解決するのかというビジョン（到達目標）が欠落している。地域を建（立）て直し、いかに復興させるかという地域復興ビジョンがなければならぬ。

- ii) 経済成長が右肩上がりでも進み続けるというパラダイムが成り立たなくなった中で、「過疎地域」だけではなく大都市や地方都市でも「人口がピークであったあのとき」を目指して人口の回復を図ることは現実味を欠く。まして「過疎地域」が「人口がピークであった『あのとき』」を基準に「人口の回復」を目指すことは幻想であり、ノスタルジア以外の何ものでもない。本質的に見当違いである。むしろ大都市がいまだに人口成長至上主義から離れられない中で、40年近く過疎問題と格闘してさまざまな挑戦してきた地域は、新しいパラダイムづくりの先進地域だと評価することも必要である。
- iii) 地方自治体の行政区域の中にも、過疎問題が急激に進行しているところと、比較的それが緩和的に進んでいるところがある。つまり地方自治体を大きく括って地域診断し対策を一律に論じることは適当でなく、効果的でもない。（これは大都市でも言えることである。域内には小学校が廃校になったり、シャッター商店街が広がったり、夜間人口が激減して地域コミュニティが崩壊しかねない地区もある。ここでは形を変えた「過疎問題」が深刻化している。）

1-3 「小さくとも生きている地域」と「主体的に生きる人」が過疎問題を突破する担い手となるという発想転換

「人口」は頭数（マス）の概念である。たとえ頭数としての人口が減少し続けても、それに抗して主体的に生きる人が1人でもいるところは、そうでないところと比べて新しいパラダイムづくりの先進地域となる可能性がある。重要なことは、そのような「主体的に生きる人」が役割を發揮できるのは、近隣コミュニティ程度の「小さな地域」である点にある。また外部から見てもその変化が体感しやすいし、その支援も効果を上げやす

い。ここでいう「主体的に生きる人」とは、主体的に選択して生きる人であり、何よりもまずそこに住み続けるということを用意して選択した人である。主体的に住むことを選択した人は、自ずから地域社会に対して単に受身では生き抜けないので、地域社会や外部の変化に適応し、必要に応じて主体的に行動して住む環境を自ら変えていくという「事起こし」のリスクが取れる人であろう。このような人たちが少しずつ増えていく小さな地域は、「主体的に生きる小さな地域」であるはずだ。このような「小さな地域」へのまなざしが過疎問題を論じていく従来の議論では欠けていたと言わざるをえない。またそのような「主体的に生きる人」たちが増える事起こしの取り組みはボトムアップで起こしていくアプローチであるが、国や地方自治体がこれに呼応してサポートして政策面に上げていくトップダウンならぬ「トップへのリンクアップ」が切実に求められるのである。

1-4 「じんこう」概念を広げる——頭数としての「人口」対一人ひとりの主体的関与の総合力としての「人効」

そこで筆者は、頭数としての「人口」を基本的に地域の活力と成長を計る発想から転じて、一人ひとりの主体的関与の総合力としての「人効」（じんこう）という補助概念を提唱したい。頭数としての「人口」を否定するのではなく、同じ人口であっても「人効」が大きくなれば地域の活力と成長が高まると考えるのである。特に、対象地域を近隣地区等の小さな地域にスケールダウンしてみると、頭数の人口自体もそれほど小さくなく、相対的に「人効」の効果は無視できないものになるであろう。人々の顔が見え、景観が共有できるまでヒューマンスケール化することでもある。たとえばかけがいのない一人ひとり、個性、資質、人柄、持ち味などが地域の資源や価値として認識され、活用できるような地域は人効の効果が高いところである。人効の効果を力になぞらえて「人効力」と呼ぼう。これはある意味で「地域力」とも言える。

このような概念を取り入れたうえで本稿は「人

口]を「人効」と相対化させて捉える。またスケールアップを目指すことに陥りがちな「人口」に対してスケールダウンを指向する逆方向のベクトルを提唱する。これにより量的成長と質的成長のバランスを重視する「地域復興のパラダイム」づくりへの補助概念としたいのである。

もう一つ強調しておきたいことがある。地域をスケールダウンして人口に対して人効の重要性を相対化して浮き上がらせると、もはや問題はいわゆる中山間地域だけではなく、大都会でも起こっていると解釈できる。特定の地区にあっては夜間人口が低下し、児童の数が極端に減って小学校が廃校になり、地域コミュニティが維持できなくなっているところが数多く発生している。つまりこのような大都市の地区レベルでは人効力が著しく低下しているのである。また大都市にあっては人口減に悩むところは今や少なくはない。こう考えると以下で提示する問題は中山間地域に限らず、実は大都市にも当てはまる問題なのである。

1-5 過疎化（推進）力と過疎耐力

以上の論点を踏まえて過疎化（過疎問題が悪化する減少）が進行する構図を、当該地域において「過疎化内圧」が高まることとみなし、以下のように定義してみよう。

過疎化内圧 =

人口力低下度×人効力低下度×社会基盤力低下度

過疎化内圧は、人口力低下度、人効力低下度、社会基盤力低下度の三つの要素の（概念的な意味での）掛け算（正確には相乗効果）によって決まるとモデル化される。なおこの過疎化内圧を広域的なスケールで議論するのと、近隣地区集落等の風景が共有できるぐらいの狭い地域（狭域）で問題にするのでは、上記の三つの要素の相対的重要性や影響度は異なってくると判断される。狭域になればなるほど人効力低下度が一番効いてくると見なせるのである。

人効力は、主体的に生きる人が協働効果として生み出す「地域力」とみなせる。同時に「主体的に生きる」ということの「心理的特性」もより重

要になってくるので、ある意味で「心の過疎」の克服という問題にもつながるであろう。

なお「社会基盤力」という概念については筆者が提唱する五層モデルを使って次章で説明する。

過疎化（推進）力は、過疎化内圧のほかに「過疎化外圧」が関係し、両者があいまって（概念的な意味での掛け算で）決まると考えることにする。つまり

過疎化（推進）力 = 過疎化外圧×過疎化内圧

である。過疎化外圧を端的に定義するのは難しいが内外の経済・社会・政治・技術的变化が関係するであろう。グローバルな価値観の変化や生活様式の変化なども関係するであろう。

当該地域がボトムアップで戦略的に取り組めばその分、「過疎化（推進）力への耐力」が向上するはずである。この場合、特に人効力低下度への耐力向上が効いてくるであろう。忘れてはならないのは、人々の顔が見え、景観が共有できるまでヒューマンスケール化することが有効だということである。対象地域はそこまで小さくスケールダウンしておくことが効果的なのである。

過疎化は人口の減少が引き金となることが大きく関係している。しかしそこにだけ眼を奪われると、過疎化のもっと奥深い症状、つまり「地域の空洞化」という本質的な側面に光を当てる必要性に気づかなくなってしまう危険がある。つまり「主体的に生きる心」が挫けて、いわば内部に鬆（す）が入るように地域自体が脆弱化していく状態こそ過疎化のもう一つの本質的な側面であることに眼を向けねばならない。

もとよりこれだけで過疎対策の決定打になるとは言い難いが、このようなアプローチが決定的に今までの過疎対策に欠けていたのである。以下ではこの点からの新しい切り口を論じてみたい。

2 「生きた地域」を五重の塔に見立てる

岡田〔岡田ら2000〕は、「地域」を「生きた地域」として捉えることが、地域マネジメントに新

しい視点を与えると主張している。これは「社会基盤」を広義に捉える新しい視座を提供する。たとえば五層モデルを用いて阪神・淡路大震災の教訓を整理すると以下ようになる（図1参照）。

- ・第五層（生活の諸々の活動の層（生活層） 時間・日・週・月・年単位で変化する（させうる）もの：地震の発生時刻が異なれば、都市のふるまいや抵抗力は異なり、被害の規模も様相も変わる。危機管理方策も異なったものとなる。助け合いが出来るコミュニティが普段からできていれば、お年寄りと若者とが混在するところは、そうでないところと比べて人命が失われる可能性が少なくなる傾向がある。
- ・第四層（土地利用・建築空間の層 一年から数年単位で変化する（させうる）もの）：家屋の耐震性能や密集度の違いにより、被害の規模も様相も異なったものとなる。
- ・第三層（社会基盤施設の層 数年から十年、二十年単位で変化する（させうる）もの）：高速道路やその他の基幹道路にリダンダンシー（迂回道路などの余裕性・ゆとり度）があると、被害の規模も様相も異なる。
- ・第二層（政治経済の仕組みの層 十年から数十年単位で変化する（させうる）もの）：法律や制度等の社会的規範や仕組みに関わるものである。たとえば震災で危機管理や被災者支援に関わる法律や制度的仕組み、ルールの未整備などが露呈したが、不備を改めることで災害復旧・復興の進め方が大きく変わるはずである。
- ・第一層（文化や慣習の層 数十年単位またはそれ以上で変化する（させうる）もの）：防災・減災を織り込んだ地域文化や慣習などがまったく不十分であった。阪神・淡路大震災はこのことを人々に思い起こさせた。その結果新たな取り組みが始まったが、それが実効性を持つためには20年、30年単位の持続的な挑戦が求められる。
- ・第ゼロ層＝基壇（自然の層 数十年、百年、数百年、千年単位で変化する（させうる）もの）：たとえば地震の発生は内陸型か海溝型か、あるいはどの断層がずれるかなどのハザードの違いにより、第一層から第四層に加わる物理的

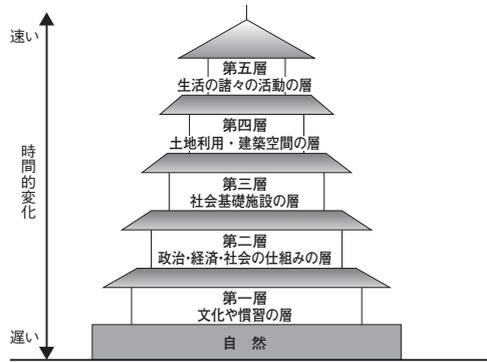


図1 五層モデルに見立てた「生きた地域」の複層基盤の構造

力や社会的力が変化し、それによって災害の被害規模も様相も異なる。大都市を造り、安全で安心な生活環境にしていくために人間のライフスパンの長さをはるかに超える大自然の悠久の営みを良く知るとともに、未知のことに思いをいたして自然のリスクとともに生きるという都市・地域の整備やまちづくりが必要である。

- ・この五層モデルを用いて、あらためて「社会基盤」について検討してみよう。狭義には、第三層の社会基盤施設の層が社会基盤に相当するとみなせる。これはいわゆる土木インフラ＝社会基盤とする、かなり限定的な定義である。筆者はもっと拡大して、この五層モデルそのものが、そこに住み、生活、生産し、そこを訪れる人の滞在を支援する社会基盤そのものであるとみなすことを提唱しておきたい。
- ・実は五層モデルのもう一つの要諦は、各層を垂直に統合する「心柱（しんばしら）」の役割を強調する点にある。これは単なる物的なものではなく地域のありようや守るべきビジョン、アイデンティティに関わる心柱である。事実、阪神・淡路大震災でもそのことが如実になったし、東日本大震災では心柱自体が崩壊の危機に直面した地域集落が少なくない。この点については後述する。

なお東日本大震災のような格別の低頻度・甚大被害型災害（カタストロフ災害）については、上記のような教訓がそのまま当てはまるところと、そうでないところがある。いずれにしても重要なことは、このような大災害のリスクへ適切に備

えるために、上記のような総合政策論的視座が不可欠であるということである。阪神・淡路大震災に限定して言うと、事前に有効な方策を講じるためには、複数の層にまたがった垂直的な統合をいかに戦略的に行うかが鍵となろう。たとえば老朽住宅が多く、細路や行き止まりの路地が多い密集市街地はそれ自体が公共時空間に関わる大きな災害リスクである。それに関わる要因は多様である。抜本的に密集市街地の土地区画を整え、土地利用を純化して物理的に改変するためには、第三層の社会基盤施設の層や第四層の土地利用・建築空間の層の両方にまたがる調整を踏まえた整合的な整備が不可欠である。そのためには、第五層の日常的生活を維持しながら、並行して第三層、第四層に関わる整備を実施する工夫が求められる。人々の日常生活を大きく拘束することで、整備を促進することは可能であるが、現実にはそのような合意を関係生活者から得ることは容易ではなく、またその実現にも長い時間を要する。結果的に、計画だけで実現できないうちに大震災に見舞われることになりがちである。

後述するが、東日本大震災によって壊滅的被害を受けた数多くの集落・地区はそれぞれが長い間に築いてきた「小さな五層モデル」を一瞬にして壊された状況にたとえることができる。また過疎化の進行は、見えない形で日常的に「心柱」や各層がシロアリに食いつぶされて「す」が入った状態になぞらえられるであろう。そこを大災害が襲うとする。地域の体力（耐力）が衰えているため

に、耐え切れずに五層モデルが崩れてしまうことになるのである。

3 鳥取県智頭町の30年の事起こし

鳥取県智頭町は県の東部の一番南端に位置し、県内の最寄りの都市は鳥取市である。典型的な中山間過疎地域の一つである（図2、図3参照）。主要な産業は高い品質の杉材をベースとした林業と農業であるが、建設や農業関連のサービス産業に依存している側面も強い。他の地方公共団体と同じように財政基盤の弱い智頭町は、国の財政的補助に依存した行政体であり、人口に比して多数の町職員を擁し、実態として町役場が主要産業の一つとなっている。

筆者は智頭町において住民有志が中心となって進める「地域活性化」のプロセスを約30年にわたって観察してきた。同時に研究者の立場からその都度求められることに対してアドバイスを行ってきた。とりわけ彼らの一連の取り組みを「1人からでもできる事起こし」と見立てることで社会システム論的検討を行ってきた。そこで築られてきた経験を参加者による「まちを立て直す息長い事起こし」の協働的な知識開発の学習過程としてモデル化することに努めてきた。重要なことは「まちを立て直す息長い事起こし」には、まさに過疎問題を「地域復興」として捉えるという、過疎対策の発想転換の知恵やヒントが隠されている

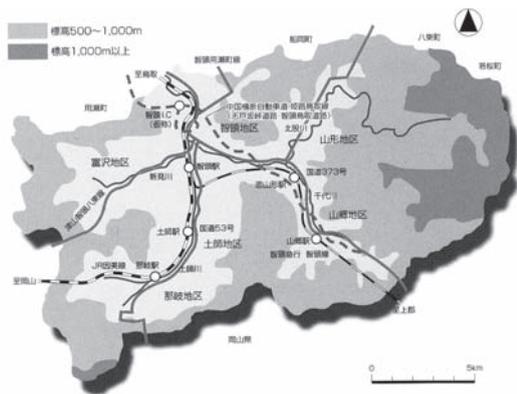


図2 鳥取県智頭町の地理的概要



- ・山陰・山陽と近畿に通じる街道往來の宿場町
- ・智頭急行が営業運転を開始（平成6年）
- ・「高速道・姫路鳥取線」が開通（平成20年）

図3 智頭町の鳥瞰図

(http://blogs.c.yimg.jp/res/blog-9b-24/syozen525/folder/535848/41/34584541/img_4?1400410875 から)

ということである。以下、この点から簡単に智頭町の事起こしの特徴について紹介する。

3-1 仕掛ける——ベースキャンプを築いて小さく始める事起こし（1980年代中盤から1990年代中盤）

智頭町の事起こしは1980年代半ばに寺谷篤(当時地元の特定郵便局長)が中心になって始められたという。これに呼応する地元の中年・青年の有志たちとともに智頭町活性化プロジェクト集団(CCPT)が形成され活動が始まった。智頭町の八河谷地区集落は当時もっとも過疎化が進む集落の典型であったが、そこにあってCCPTは活動のベースキャンプを設け、そこを「杉の木村」と名づけた。警戒心が強く閉鎖的な集落の村はずれに場所を借りて始めたのにはそれなりの理由があった。新しい挑戦をする上で集落の慣習やルールに縛られないこと、そしてそれが適当に村人の目に触れる距離にあることであった。

寺谷が振り返るところによれば、CCPTの事起こしの狙いは当初から一貫して、①地元の資源や人を活かした「地域経営」、②閉鎖的な地域を開くための外部との「交流」、③行政任せ、成り行き任せではなく、自分たちの意思と才覚で地域を統治していく能力を身につけ、仕組みを築くこと(「住民自治」)であったと判断される。

カナダのログビルダーを招いてのログハウス建設共同体験プロジェクト、そこから派生したカナダ・ランプトンセントラル高校と地元の智頭農林高校との国際交流事業、鳥取大学教員有志によるセミナーハウス建設とそれを活用した「地域の学習の場づくり」(たとえば後述する「杉下村塾」や読書会の一つである「耕読会」の活動)などが次々と杉の木村を基点に広がった。その後、ここは八河谷住民が組合形式で経営するログハウス宿泊施設として外部の人たちが入ってくる開かれた村に変貌していく。また多自然型河川の川作りのモデル地区としての関連施設も鳥取県により整備されることとなった。

その後、このログハウス村はいくつかの困難を乗り越えて形を変えて今にしぶとく生き残っている。当時は町外の人にはほとんど知られていな

かった「八河谷」(やこうだに)に実質的に代わる集落名として、こんにちでは「杉の木村」が通用する。誇りをもって主体的に生き、地域復興をめざして、挑戦し続ける小さな成功モデル「杉の木村」は内外から注目されるようになっていく。

しかしながらここで現実の厳しい側面にも眼を向けておく必要がある。八河地区には1960年には48世帯、230人が住んでいた。CCPTが活動を始めた1988年には35世帯100人に落ち込んでいたのである。2014年現在は8世帯39人にまで減少している。つまり人口から判断する限り本地区は、CCPTが始めてその後集落も参画するようになった事起こしの結果にも関わらず、依然として人口の減少が今も継続している。ただ1960～1988年の28年間に年間平均して4.6人の減を見たが、その後の26年で年間2.4人にその減少のペースは遅くなっているとも判断できる。さらにもともとの母数が230人(1960年)から100人(1988年)と小さくなってからの人口減の歩留まりはそれなりに地域への影響は大きい。つまり小さな地域にとって「人効」の意味合いは無視できないであろう。

さらに肝心と思われることを指摘したい。当該集落にはごく最近になって3世帯が新住民として都会から移住してきたのである。さらに1人の新住民の兄弟が智頭町の他の地域に住んでいることも含めると、これまでの常に出て行くばかりの人口減に、小さいながらも逆行する人口流動が認められるということである。しかもその人たちはこの過疎集落の自然や地域資源に新たな価値を見出し、それを活用した事起こしを始めている(特別の許可を得て地元で自生している大麻を活かした地域起こしを始めたのもその一例である)。これこそ主体的に生きる人たちが息づいてきた証拠であり、「人効力」がこのような小さな人口の集落では無視できない正のインパクトを持っていることを窺わせる。

3-2 「仕掛ける」から、「広がりをもたらし、導く」へ（1990年代中盤から2000年代中盤）

寺谷らの活動は一つひとつの成功を積み上げな

がら、少しずつ地域の住民の信頼を得ていった。実はこのことは1980年代後半でもその兆しが生まれていたし、その活動の拠点も杉の木村という「点」から次第に「線」や、「面」へと広がりを見せていた。1990年代中盤になるとその傾向は明確となり、ベースキャンプを移しながら「目覚めた人たち」を巻き込み、地区・集落に応じた成功モデルづくりを手伝う形に運動も変容していった。CCPTは次第に運動の背景に溶け込むようになり、それに代わってささやかながらも地区・集落の人たちの主体性を活かした取り組みが始まるようになってきた。さらに個々の地域の特性や事情に通じた人々が知恵を活かして進めていく動きが広がってくる。「さらにその動きを戦略的に促し、導く」、そして徐々に「広げていく」アプローチへと進化を遂げたのである。

具体的には、「日本地域と科学の出会い館」建設・活用事業、ひまわりシステム事業、日本ゼロ分のイチ村おこし運動（前期 集落版）が挙げられよう。このうち日本ゼロ分のイチ村おこし運動は、地域単位で住民が10年単位の競争型プログラムに応募するもので、これに採択されれば、少額の資金的サポートを得て、自らの地域の未来をビジョンとして作成し、それに向かって自らの地域を主体的に変えていくことが求められるものである。その基本的な趣旨を表す3本の柱として、①地元の資源や人を活かした「地域経営」、②閉鎖的な地域を開くための外部との「交流」、③行政任せ、成り行き任せではなく、自分たちの意思と才覚で地域を統治していく能力を身につけ、仕組みを築くこと（「住民自治」）が挙げられている。（なお既に言及したが、この3本柱については日本ゼロ分のイチ村おこし運動のプログラムにおいて初めて明確に規定された。しかし寺谷らが中心となって進められてきたCCPTの活動の初期からこの3本柱は、達成を目指すべき要件として一貫して意識されてきたものと判断される）。ここでは紙幅の都合上これらの説明は省略し、その詳細は関連する参考文献〔岡田ら2000、杉万2007、早尻2012〕に譲ることとする。ただ日本ゼロ分のイチ村おこし運動（前期 集落版）の発展版である同（後期 地区版）については次節で触れる。

3-3 集落から地区への跳躍を促す小さな事起こしのリーダー（「身の丈事起こしリーダー」）育て（2000年代中盤より2014年現在も進行中）

智頭町の事起こしの持続的な挑戦は21世紀に入るころからさらに進化を遂げることとなる。ここではもはやCCPTの組織としての活動は実態的には存在せず、寺谷をはじめとする一部の積極的な元メンバーは地域の中で、これまで事起こしには縁がなかった「ふつうの住民」の中から、身の丈での事起こしをしようとする人をサポートしようとするアプローチに従事するようになってきた。同時に、寺谷らは日本ゼロ分のイチ村おこし運動の発展形として地区版を構想して智頭町役場に提案した。それを踏まえて作られたプログラムを智頭町長が町議会で審議して認めることで町の目玉の政策として実現をみたのである。

地区版の運動は、集落レベルで一定の成功をみた日本ゼロ分のイチ村おこし運動の基本的な趣旨はふまえつつ、谷あいに沿った集落を束ねた地区レベルへと格上げして実施するというものである。ただこの地区レベルでの実施は集落レベルと比べて格段に難しい取り組みで、参加する集落同士の連携が事前に合意されている必要がある。具体的には「地区振興協議会」の発足とこれを母体にした地域変革の実践行動計画づくりができることが要件とされている。集落レベルの取り組みよりはるかにハードルが高くなっただけでなく、住民自治を实体化する社会実験としての政治的意味合いははるかに大きいと言える。画期的な点としては「地区振興協議会」が結成され、機能を発揮すると、かつて実在した旧役場（合併の結果廃止される）の機能を取り戻すことも意図している点である。首長に相当する地区振興協議会の会長を地区住民が選挙で選出するとともに、協議会が擬似的な町役場として地域の未来を主体的に選択し、変えていく行動を自ら実行する。また智頭町役場と交渉する当事者能力を獲得する。このような社会的革新を促すプログラムとなっている。寺谷はこのプログラムが現実化する上での実施的な提案者と説得者の役割を演じている。ある意味でのボトムアップ型で住民主体の地域変革のガバナ

ンスの制度をデザインし、町行政機関における民主的意思決定を経てその枠組みが用意された。このような事起こしの枠組みづくりそのものの事起こしを寺谷は暗に演じたことになる。

本地区版ゼロ分のイチ村おこし運動は、最初に応募した山郷地区と山形地区の二つの事起こしの実践計画として現在進行しつつある。それに刺激されるように他の地区が複数加わり始めた。こうして社会変革が少しずつであるが具体的な形を現しつつある。地区ごとに特徴あるテーマとビジョンを掲げた取り組みが提案されている。たとえば山郷地区は「総合防災」と「廃校を活用した農家レストランの地域経営」がテーマとなりつつある。特筆すべきこととして山郷地区では、地区振興協議会の活動的なメンバーの中から身の丈の事起こしを進めるリーダー的な存在の人が育ちつつあることを挙げておきたい。一方、寺谷は2012年から生活の場を京都市内に移しており、このような身の丈の事起こしリーダーのような地域経営まちづくりの人材が育つのを外部から支援する触媒役に転じている。寺谷は自身が住む50世帯弱のマンションで新たに自治会を立ち上げるなどの事起こしを実践しつつある。これより、自らが築いてきた「過疎地域を小さいところから復興させる」ノウハウと精神が都会の真ん中にもそのまま活かされている。つまり都会にも「小さな地区の過疎問題」の実践的経験知識が適用できるのである。筆者の見るところ、山郷地区が目指している「旧山郷村の復活」は、単なるノスタルジックでアナクロ的な昔還りではなく、昔の仕組みや知恵のエキスを活かしつつ、時代の変化に即応し「地域の未来を創造する地域復興」であるとみなせる。これを「<懐かしい未来の村>興し」と呼ぶことを提唱したい。ヘレナ・ノーバークの著書「懐かしい未来」で提唱された創造的昔還りになぞらえたものである〔ノーバック2003〕。「小さく、エコな」事起こしという意味合いも重ねている。

4 思考実験「智頭町が大災害に被災したらどうなるか」

それではここで自然災害に襲われたら地域はど

のようになるかについてこの智頭町をイメージして思考実験してみよう。智頭町は近年大災害に見舞われたことがなく、事実住民の中には大きな自然災害は当分起こらないだろうと公言する人もいる。

平成21年台風9号が兵庫県西・北部を異常な集中豪雨の形で襲った2009年8月に兵庫県佐用町は未曾有の大被害を受けた。地理的にほぼ隣接している鳥取県智頭町が同じような集中豪雨災害にいつ見舞われなくても限らないのである。地震の活断層も通っている智頭町は震災リスクが格別に低いところでもない。豪雨や地震に伴って起こる可能性の高い地すべり災害や斜面の深層崩壊のリスクもけっして低くはない。小規模の洪水や地すべりは近年でもしばしば発生している。それでも智頭町の人たちで災害に備える意識が高い人はけっして多くないのが実情である。

上述した山郷地区のような日本ゼロ分のイチ村おこし運動の先進地域でも例外ではない。つまり主体的な地域変革に挑戦している地域にしても、大自然災害にいかにも備えるかというテーマを掲げて自主的に事起こしをすることは大変難しいと言える。つまり住民の主体的な事起こしにつなげるためには、外部者によるある種の「攪拌化」と「覚醒化」が必要である。まず興味をもってもらうために「一捻り」が求められるのである。そこで筆者らは防災、特に総合防災の専門家の立場から特別の勉強会をこの地区において何度か開催し、事起こしを防災（減災）に結びつける重要性を説くとともに、その糸口を見つける相互学習を重ねてきている。その結果現在では地区振興協議会の重点的取り組みの一つを減災とすることで住民の合意が図られ、戦略的に事起こしを減災に結びつける挑戦が始まっている。たとえば地区振興協議会のお披露目のイベントと総合防災訓練を結びつけるという仕掛けや、災害に備えた防災食の開発を地域の食文化の再発見と結びつけるとともに、日常的な食のレシピの一つとして廃校を活用した農家レストランの経営と結びつける試みが2014年6月現在進行中である。なお本稿では取り上げないが、山郷地区の日本ゼロ分のイチ村おこし運動では、**四面会議システム**〔羅・岡田・竹内2008〕という参画型事起こしの実践計画づくりを



図4 智頭町山郷地区の減災食開発事起こし実践計画づくりの光景(四面会議システムを用いて)

支援するワークショップ技法が有効に活用されている(図4参照)。

住民に減災に関心を払ってもらうための工夫として「もう一つの捻り」を入れる必要がある。めったに来ないと(思いがちで)気が緩みがちな非日常から眼を転じて、日常と結びつけた取り組みに「成りますます」仕掛けが要る。その上でさらに減災への取り組みが日常的な営みにも十分につながることに眼を向けてもらう。このような二重の捻りは残念ながら地域住民からは自発的に生まれることはあまり期待できない。ある程度の「専門家のおせっかい」が効くのである。

なおここでいう専門家は大学人に限らない。行政の人でも良いし、NPOやその他コンサルタントでも良いが、大学人に比べて地域に入っていくことが現在では容易ではないことが障害となるであろう。同時に日常性に結びつける「もう一捻りの知恵」は地域の人たちとのコミュニケーションにより共同で発見、適用できることが多い。つまり専門家と地域の人たちとの協働的な学習の場を通じて実現することが期待されるのである。そのような協働的な学習の場は固定的に存在するものではなく、単なる物理的場所が用意されればすむわけではない。肝心なことはそれを長く続けていく専門家と地域の人々との呼吸あわせが鍵をにぎるといことである。相対的に長い日常性と、瞬時に起こる異常時の間でどのようなバランスをとるか。生活時間上のリズムの取り方も地域や人々の違いを踏まえてノウハウを共同で開発しな

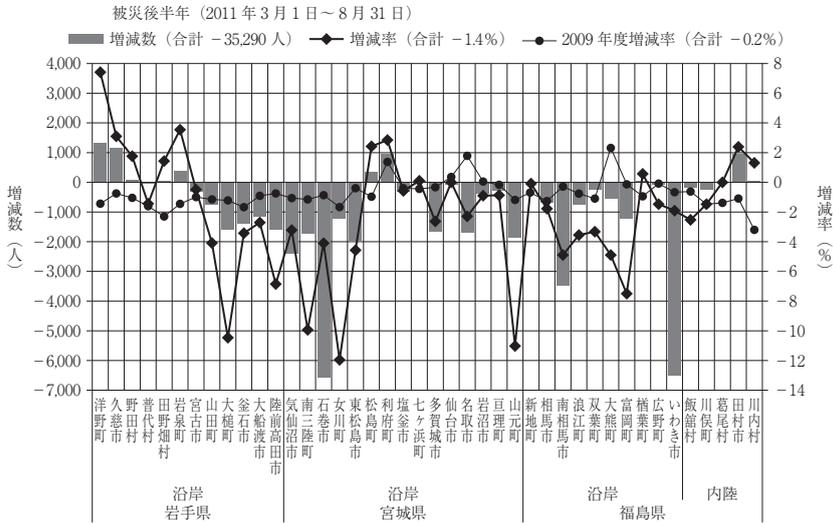
ければならない。

もう一つ指摘しておくべきことがある。事起こしが単発的に終わらないようにするためには長期的な視点に立った地域のビジョンが不可欠なことである。正確には「地域復興ビジョン」と呼ぶべきであろう。しかもそのビジョンは事起こしを適応的に重ねていく中でより実体化し共有化されて、その分だけ「準拠すべき、より確固たるビジョン」として安定化していくことが期待される。

仮に智頭町に大きな自然災害が近未来に襲うとしよう。事起こしを日常的に積み上げていることで「準拠すべき、より確固たるビジョン」はより確固となり、暗に陽に目指すべき方向性が人々に共有されるはずである。その分、そうでない地域と比べて「被災を跳ね除けるバネ」(被災耐力)は強いに違いない。被災したその後の立ち直りもその分だけ戦略的で効果的に行えるであろう。何よりも被災する前から固めてきた「準拠すべき、より確固たるビジョン」が手元にあるので、これが自然災害からの地域復興の事起こしのデファクト・スタンダードとなるであろう。もちろん災害の発生によって、被災前に前提としてきた多くの条件が修正を余儀なくされることは想像に難くない。それでも一から作り出す場合とは異なるはずである。もともと「準拠すべき、より確固たるビジョン」がそれなりに共有されていれば、被災してもその体験も踏まえた形で適応的に再構築されることになるはずである。

このような場合、自然災害からの地域復興とはどのような意味合いとなるのであろうか? はっきりしていることは、そのような地域にとっての災害からの地域の復興は被災する直前の状態に戻ることを意味することには決してならないということである。むしろ不幸にして被災したことも学習過程の一部として戦略的に活かし、そこから新たな地域復興の道筋を描き直すということになる。被災前の「準拠すべき、より確固たるビジョン」を踏まえてこそ適応的にデザインできる進化したビジョンが災害からの地域復興のコンパスとなるはずである。

東日本大震災被災市町村の被災後の人口変化



(注) 8月31日の人口は毎日新聞が各自治体に尋ねたもの
 (資料) 毎日新聞 2011年9月10日、総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査」

図5 東日本大震災の被災前と被災後の人口変化の比較
 社会実情データ図録 (<http://www2.ttcn.ne.jp/honkawa/>)

5 3.11の被災地の地域復興の困難性と可能性

前章で述べた鳥取県智頭町の被災ケースの思考実験が3.11の被災地の地域復興にどのような示唆を与えてくれるのであろうか？結論的には直接は当てはまらないであろう。それにもかかわらず（いや、それだからこそ）比較の対象にならないのはなぜかということ考察するヒントにはなるかもしれない。

以下思いつくことを箇条書きにしておきたい。

①東日本被災地の数多くの集落・地区は被災前から過疎問題に苛まれていたと推察される。そこを大地震と津波が襲って壊滅的な被害を受けたために、被災の後から地域を二重の意味で立て直すことに直面している。それは「被災からの地域の立て直し」であり、もう一つは被災前に既に長い間進行していたと推察される「過疎化による地域脆弱化・地域崩壊」からの地域の立て直しに向き合わなければならないということである。これは東日本の被災地にとって現実の問題である。思考実験で擬似的に被災したこ

とを考えた智頭町のケースとはここがまず根本的に異なる。

②東日本被災地の中には災害前から過疎問題と積極的に取り組んできた地域も少なくないと思われる。このような地域が事前の取り組みによって被災後に復旧・復興でどのような効果があったのかは今後の調査が必要であろう。ただこれはあくまで事後から事前に遡って推察するという限界が伴う。この点についてはたとえば出口恭子の研究「出口2011」が参考になる。なおこのような研究を行ううえでの基礎的データとして被災地の被災前と被災後の人口変動の比較をした図5が、被災が過疎化に与えた人口動態面での影響を探る糸口となる。

③一方、被災前にそのような取り組みをほとんどしていなかった地域は、「地域復興ビジョン」を一から作り出さなければならない。普段の状態でもそのようなビジョンづくりとその合意は簡単ではないし、大変時間の掛かる仕事でもある。まして被災した直後にそのようなことを悠長にしているゆとりも時間も無い。地域ビジョンづくりは五層モデルのいわば「心柱」づくり

にたとえることができよう。難儀なことに、稀に見る大災害は五層モデルのほとんどの層を一度に破壊してしまった。このような状況での復興という難事業では、時間の掛かる中・下層(たとえば堤防や高台を築くという土木インフラ整備)の立て直しと、比較的早くすることが求められる上層(日々の生活、特に生計を立てるといふ営み)の立て直しを同期させなければならない。さらに困難なことは、このような「地域の立て直しのための基本的なビジョンづくりとその合意形成」である。これはある意味で制度・慣習の層にまでわたる再設計でもあり、五層モデルの基底レベルに属する、時間の掛かる再構築作業である。そして何よりも、心柱づくりはまずそのイメージ合わせから大変な困難を伴うことになるのである。

- ④このことは西日本の地域に貴重な教訓を提供してくれる。いったん大災害が起こってしまったからでは間に合わない、このような「地域復興ビジョン」づくりは事前にはできるだけ早めから始めておくべきだということである。たとえそれが実現へとつながらずに間に大災害が起こっても「地域復興ビジョン」というコンパスがあれば、それを頼りに地域復興の事起こしを始めることができる。「災害だけからの地域復興」という考え方には限界が伴うし、現実的ではない。もちろん経済的支援も得ての物理的な回復(たとえば居住施設の再建や道路やライフラインの回復)は最低限に必要な。ただ眼に見えて計量可能な物理的な回復ではない、もっとソフトで、人の心理にも関わる眼に見えない側面が「地域復興」の要めとなることが多い。「地域復興ビジョン」というコンパスを予め用意してあるのかどうかは、この意味で被災した(被災しうる)地域における災害からの地域復興の成否を決める鍵を握ることになる。このことは想像に難くないのである。

6 むすび

筆者は総合防災、特に総合的な災害のリスクマネジメントという新しい研究分野で防災を研究してきた一人である。一方、過疎地域の小さな事起

こしというまちづくりの実践論を、鳥取県智頭町を実フィールドにして探求してきた。「災害復興」という問題は、筆者にとってはある意味では新しい挑戦領域であり、直接のテーマとして論考するのは初めてである。しかし反面では、「災害復興」をかなり異なる(斜めからの)切り口でアプローチすることで新しい視座を提供できるのではないかと考えている。本稿はそのための最初の試論であり、熟考がまだまだ不足していることは否めない。なお、本論では地域をスケールダウンしてヒューマンスケールで捉えた事起こしが有効であることを主張している。ただし、それは過疎地域には当てはまっても、はたして大都市に適用できるのかという疑問も当然考えられる。筆者は、本稿でも少し触れたように、小さな地域の過疎問題という視点でみると、当然大都市にもそれなりに当てはまる政策的ヒントがあると推測している。この点については機会を改めて論考する。

参考文献

- 大野晃『限界集落と地域再生』信濃毎日新聞者を含む12社による共同企画出版、2008年。
- 岡田憲夫・杉万俊夫・平塚伸治・河原利和『地域からの挑戦——鳥取県智頭町の「くに」おこし』岩波書店、2000年。
- 関西学院大学災害復興制度研究所『検証 被災者生活再建支援法』関西学院大学出版サービス、2014年。
- 経済審議会「地域部会中間報告」1996年。
- 杉万俊夫「鳥取県智頭町『日本ゼロ分のイチ村おこし運動』——住民自治システムの内発的創造」NIRA Case Study Series No.2007-06-AA-3、2007年。
- 図録東日本大震災被災市町村の被災後の人口変化：<http://www2.ttcn.ne.jp/honkawa/4364>
- 総務省ホームページ「過疎地域自立促進特別措置法の概要」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000290499.pdf
- 出口恭子「高齢化と人口減少という被災地の厳しい条件」(東日本大震災復興政策に関する提言(第2次提言))政策研究大学院大学、<http://www.grips.ac.jp/docs/security/files/prof.deguchi.pdf>、2011年。
- 中林一樹・饗庭伸・市子太郎「中林研究室／事前復興計画研究会」、http://www.tokyo-sangaku.jp/file_cabinet/research_pdfs/03-108-109.PDF
- 日本建築学会『復興まちづくり』(日本建築学会叢書8 大震災に備えるシリーズII)2009年。
- 日本地域と科学の出会い館『ひまわりシステムのまちづくり——進化する社会システム』はる書房、

1997年。

早尻正宏「過疎山村の地域づくりと住民参画の展開過程——鳥取県智頭町の事例」北海道大学大学院教育学研究紀要、116、pp. 87-99、2012年。

ヘレナ・ノーバーク・ホッジ著、『懐かしい未来』翻訳委員会訳『ラダック 懐かしい未来』山と溪谷社、2003年。

羅貞一・岡田憲夫・竹内裕希子

「減災型コミュニティマネジメントのための戦略的リスクコミュニケーション技法に関する研究」京都大学防災研究年報第51B、2008年6月。

Local Efforts at Recovery from the “Other Disaster”: Small-scale Community Rebuilding Even Before a Major Natural Disaster Hits

OKADA Norio

Abstract

Most of the areas affected by the Great East Japan Earthquake have been faced with the need to recover from disaster on two layers. The first layer is starting over after the complete destruction in the wake of the earthquake and tsunami—the 3-11 natural disaster. The second layer is related to social stresses that had been suffered in the region from even before the 3-11 disaster, for example resulting from the depopulation of villages—a kind of “social disaster” that had become normalized. In other words, problems that had plagued the disaster-afflicted region in normal times were brought starkly to the surface following the events of March 2011 and its aftermath. Those deeper issues have compounded the problems of recovery.

Starting over in these areas thus needs to go back to the situation prior to the earthquake and tsunami and address the “day to day social disaster” that had been in progress from before, not just the situation as it was after the earthquake and tsunami. This study terms this the “pre-natural disaster, day to day community rehabilitation.” The paper examines the possibility that community rehabilitation of this kind could mean that, should a natural disaster occur again, its impact would be considerably lighter in degree and form.

How are those communities that suffer from the “social disaster” struggling to rebuild themselves from the point of view of pre-natural disaster preparedness, response to the event, and recovery afterwards? This paper suggests that some hints may be found in the knowledge and experience accumulated through initiatives launched in the town of Chizu, Tottori prefecture, which has been striving hard to reverse the depopulation process.

Key words: community rehabilitation, natural disaster, rural decline, social enterprise, Chizu Town (Tottori Prefecture)