

防災ガバナンスのアクター育成としての 地理歴史科地理コミュニティ問題学習

Lesson Plan for Teaching Community Related Issues in High School Geography Classes
for Improving Disaster Prevention Governance Skills

吉 水 裕 也
(兵庫教育大学)

1 問題の所在

2011年3月11日に発生した東日本大震災以降、特にコミュニティへの注目度が高まっている。津波の被害、原子力発電所の事故により避難生活を余儀なくされた多数の人々が、これまで住み慣れた地域の建物や景観、そして人間関係を失った。災害大国日本を再認識するとともに、様々な形で地震に対する不安が聞こえてくる。地震のみならず大雨による洪水や土石流、火山による災害などはこれらの不安を増幅しても鎮めることはない。そのため、当然人々の防災・減災意識が高まっている。防災に対して政府や自治体などの「官」が何をしてくれるのかという期待も高まっている。もちろん、同時に何もしてくれないのではないかという不安もある。また、自分たちができることはどの範囲なのかを模索しはじめた感もある。公共を独占していた「官」が、公共から手を引きはじめたのは昨日今日のことでない。池野範男が「市民社会は、①異質な個人による、②自由で対等な関係、③開かれたコミュニケーションにもとづく、④国家（政治）と経済の中間領域、⑤国家に代表される公的領域と経済に代表される私的領域の間において双方に対抗した公共空間である¹⁾」というように、「新しい公共性」を論じる際、「市民」が新しい公共の担い手として登場したり、またそのように期待したりされているという認識がある。この現状の中で、社会系教科目ではコミュニティ問題についてどのように扱えばよいのだろうか。

ところで、平成21年版高等学校学習指導要領地理歴史科地理Aでは、「自然災害と防災」という

中項目が新たに設けられた。そして、生活圏の地理的課題を取り上げた地域調査の単元が「参画」をキーワードにして設定されている。学習指導要領解説によると、生活圏に発生する地理的な諸課題とは、人口の高齢化、災害とその対策、中心街の空洞化、地域文化とその保存、国際化と異文化への理解や共生など多様な課題が考えられ、当該生活圏に顕在化するいずれの課題を取り扱うことも可能である²⁾。災害とその対策では、地震や洪水など具体的に想定される災害に対して、自治体が作成したハザードマップの読解や、自治体のどのような部署がどのようなハザードマップを作っているのかという知識を得たり、ハザードマップや旧版地形図などを組み合わせて、地域の防災施設の現状や分布を調べたりして、その結果や課題を表現し、さらに地域に対して提言するという学習が想定される。このように、防災施設等のハードの分布やその問題点に関する指摘はこれまでの地理学習でも行われてきた。しかし、それらのハードを使いこなす人々、つまり、その地域で生きている人々とハードを作った人々との関連や地域の人々が協働してつくったハードについては、地理学習で軽視されてきた傾向がある。

ルフェーブル (Lefebvre, H.) は、社会空間には三つの次元があることを指摘している。それは、①可視的で物質的な事物の配列（空間的实践）、②都市計画家などが構想する知・記号・コードといった思考された空間の秩序（空間の表象）、③ユーザーや芸術家の領域である象徴を介して直接生きられる空間（表象の空間）である。そして彼はこれらが相互に影響し合うことによって社会空

間が生産されると理解している³。この考えからすれば、地域における防災空間は、国家や自治体による防災計画などの「空間の表象」、国、自治体や建設業者による物質的な空間形成としての「空間的实践」、そして、災害と向き合う地域住民によって生きられる「表象の空間」、という三つの空間次元の相互関係によって生産されると捉えられる。ルフェーブルが言う三つの空間次元のどの要素が欠けても空間が生産されないとすれば、空間を読み解くためにはこれらのすべての要素を取り扱う必要がある。

本研究では、これらの現状と問題意識から、高等学校地理 A の自然災害と防災、及び参画を視点とした地域調査単位においてコミュニティ問題を取り扱う視点を確定し、その上で防災ガバナンスのアクターとなる市民を育成するコミュニティ問題の取り上げ方についての考察を行う。

本稿では、以下の手順で論を進めることとする。

- ① コミュニティの概念規定を行い、コミュニティの重要性が強調される背景を概説する。また、コミュニティを捉える際の視点を確定する。
- ② コミュニティが生成されるものであることを前提に、ガバナンスおよびガバナンスのアクターの要件に関する概念規定を行う。
- ③ 防災を含む復興に関して、復興コミュニティ論の知見を整理する。
- ④ ①～③で得た知見をもとに作成したフレームワークを満たすものを理念型と位置づけ、単元開発を行う。

2 コミュニティ問題を捉える視点

2-1 コミュニティとは

コミュニティというと、それについて真剣に考えたことのない人でも、ある程度のイメージを抱くことができる。しかしそうしたものを一定の共通了解事項として練り上げようとすれば、たちまち壁にぶつかってしまう。そうした状況を作り出しているのは、皮肉にもコミュニティという言葉が我々の周りに氾濫しているからだだろう。そのため、議論を進めるためにはコミュニティという概念を定義する必要がある。ここでは、コミュニティについて定義したうえで、コミュニティ再生のた

めの手がかりを公共政策学、政治学や社会学の研究成果から抽出する。

コミュニティとはいったい何なのか。広井良典は、コミュニティを「重層社会における中間的な集団」とみなし、以下のように述べている。

「重層社会における中間的な集団」こそがすなわち「コミュニティ」というものの本質的な意味になるのではないだろうか。したがって、コミュニティはその原初から、その「内部」的な関係性と、「外部」との関係性の両者をもっていることになる。このいわば“関係の二重性（ないし二層性）”にこそコミュニティの本質があるといえるだろう（傍点、原文）⁴。

さらに広井は、「コミュニティ」という時、少なくとも次の3つの点は区別して考えることが重要と指摘する。それらは、①「生産のコミュニティ」と「生活のコミュニティ」、②空間のコミュニティ（地域コミュニティ）と時間のコミュニティ（テーマコミュニティ）、③農村型コミュニティと都市型コミュニティ、という3つである⁵。その中で時空間の問題に着目しよう。

そのうちの1つである時間（テーマ）コミュニティは、様々な形で私たちの周辺に存在しており、私たちは通常複数の時間（テーマ）コミュニティに所属している。例えば、学校でのクラブ活動は時間（テーマ）コミュニティの典型である。それ以外にも、地域でのゲートボール仲間もゲートボールというテーマによって時間を共有するコミュニティとなるし、様々なNPOも時間（テーマ）コミュニティである。時間の共有は、比較的強い結びつきを生む。同級生の中でも、同じクラブ活動に取り組んだ仲間との絆は単に空間を共有するもの以上の結びつきを生むことは、容易に想像できる。ただし、テーマは人々を場所に縛り付けるものではない。それゆえ不安定性もあわせもっている。しかし、一定の広がりを持つ空間に、多くのコミュニティが重層的に存在する方が、その地域における人々の結びつきは強くなる。むしろ防災は重要なテーマの1つである。

一般にコミュニティといえば地域コミュニティ

をさすことが多い。地域という空間の中で時間を共有すれば、特段志向が同じでなくとも同じ景観を共有することによって同じ暗黙知を形成する。地域コミュニティの場合、同じ景観を共有することが絆を強める。ここで言う同じ景観とは、もちろん自然景観ではなく、むしろどのような開発がされ、どのような建築物が造られたのかということである。そのような人間の手によって造られた景観の共有が地域コミュニティにおける緩やかな絆をつくり出す元となる。

日本の場合、長い間農業における結や豪雪地での雪下ろしなど、生産コミュニティとしての性格や地域特有のテーマを持つことによって地域コミュニティが維持されてきたところがある。地域コミュニティは、入会地の維持、祭や冠婚葬祭などテーマを共有することによる場合もあれば、生水などの湧き水の共有のように空間的要素が強い場合もある。もちろんそれが地縁であり、そこに血縁が加わって強い結びつきが維持されてきた。しかし、戦後、特に高度成長期以降のように生産の場が居住地と離れてしまうと、地域コミュニティの力は一気に衰えてしまった。人々は生産の場と家庭という集団への帰属意識が高まる一方、地域コミュニティへの帰属意識が下がってしまったのだ。ただし、地域コミュニティは、地域内に居住しているという点から、帰属意識が全くなくなるという状況には陥りにくい。

コミュニティを生成するとき、時間と空間の両面からのアプローチが必要であることがわかる。

コミュニティは中間的な集団だという広井の見解に関連し、田島英一は、国家や市場が強い普遍主義と文脈依存性を持つのに対し、多元的市民社会が生まれるためには、「多様な価値観、動機を基礎に『国家』『市場』の『強い普遍主義－強い文脈依存性』に抗い得るような橋頭堡が複数築かれていなければならない⁶⁾」と主張している。また、吉原直樹は、コミュニティを「個別の文脈、具体的経験を出発点として行動を起こし、他者と協働する」、しかも「変化に向けて開かれている」、「弱い普遍主義と弱い文脈依存性」に特徴付けられる中間組織である。なるほど中間組織はそのままコミュニティではない。しかし、グローバル化

が所与の普遍的環境のようになりつつある今日、コミュニティ問題を考えていく際に、この「弱い普遍主義と弱い文脈依存性」が鍵となることはたしかであるという⁷⁾。

たとえば、国家は、世界に対し外国人労働者の受け入れを積極的に行うなどのユニークさを強調し、同時に自治体やコミュニティに対しては、外国人を受け入れた状態でも普遍性を強いる。最近よく耳にするコミュニティで外国人がゴミ捨てのルールを守らないという事象のストレスや解決はコミュニティの責任として押しつけられる。コミュニティは国家の失敗部分をカバーする伸縮自在な組織として重要なのである。つまり、防災や防犯などの問題に対しては、コミュニティが非常に大きな役割と実質的責任を負っているわけである。本研究では、コミュニティを、「弱い普遍主義と文脈依存性に特徴づけられる中間組織」と定義する。

2-2 人口構成の変化とコミュニティの変化

周知の通り、日本の人口はすでに減少傾向にある。広井は、これからの時代のコミュニティを考えていく上で無視できない要因として、少子・高齢化という人口構成の大きな変化を指摘する⁸⁾。2050年にはおおよそ子ども1割、生産年齢5割、高齢者4割という社会が到来する⁹⁾。さらに広井は、「この場合の重要な視点は、人間の『ライフサイクル』というものを全体として眺めた場合、『子どもの時期』と『高齢者の時期』という二つの時期は、いずれも地域への“土着性”が強いという点だ（これに対して現役世代の場合は、概して“職域”への帰属意識が大きくなる¹⁰⁾」と述べる。

そのように考えると、これからの時代では地域というコミュニティが重要度を増していく。これからのコミュニティを考える時、今とは異なった人口構成を想定しておく必要がある。

3 防災ガバナンスの社会設計

3-1 ガバナンスとは

ガバナンスは当該集団の構成員が主体となって、規律を重んじながら目標に向かって意思決定や合意形成を行いつつ円滑な運営を図ることである。

それは当然、ガバメントが法的拘束力や上位圧力によって統治することであるのに対する概念である。

ガバナンスとは、相互依存性や資源の交換、ゲームのルールおよび政府からの明確な自立性などによって特徴づけられる自己組織的なネットワークが強調される統治様式であり、「ネットワーク型ガバナンス¹¹」または「社会中心アプローチ¹²」とも称される¹³。ガバナンスは、絶えず状況依存的な状態にあり、再編途上にある制度編成である。また、ガバナンスは制度そのものというよりは、実は制度のためのしくみづくりであると言った方が適切であろう。それゆえガバナンスは常に変化していく。

3-2 防災ガバナンスの社会設計の視点

阿部彩は、「災害時こそ、『地域』が試されるのである¹⁴」、そして、「ある地域に、どれほどの社会資本または地域力が存在するか、それを測る際に、もっともよく使われるのが、地域やコミュニティにおけるボランティア活動（日本では、「いわゆるボランティア」よりも、自治会・町内会活動やPTA活動、地域のスポーツ・チームでの活動などが代表的であろう）への参加率である¹⁵」という。これは、時間（テーマ）コミュニティへの参加度である。

防災ガバナンスは、「地域を構成する諸主体／アクターが防災というイシューをめぐって織りなす様々な協働¹⁶」を基軸に据えている。また、防災を通して、市民・地域住民以外の諸主体がこの自己決定の主体として存在する¹⁷。つまり地域コミュニティは、防災ガバナンスのアクターのひとつと捉えることができる。

しかし、地域コミュニティの実態を町内会と捉えると、これまでの町内会は、このような機能を持っていなかったのではなかろうか。歴史的には大政翼賛会の末端組織として位置づけられた町内会のように、コミュニティはガバメントのための組織に組み込まれてきた¹⁸。また、町内会が批判的に取りざたされる場合、多くは活動が行政補完的なものに特化していること、そして組織自体が硬直化していることに向けられる。吉原が行った東北四都市の町内会調査によると、「町内会が単

独で行っている活動で多いのは『ごみ処理収集協力』、『資源・廃品回収』、『地域の清掃美化』、『集会所等の施設管理』、『街灯等の設備管理』であり、これらは『地域の清掃美化』を除くと、すべて行政委託業務の枠内にある¹⁹」のである。しかし、こうした歴史的経緯を持つ町内会を駆逐したところで、何らかのメリットがあるわけでもない。むしろ町内会をガバナンスのアクターとして埋め込むことが重要なのではないだろうか。

吉原は、これらをふまえ防災ガバナンスは以下の3つを目指すことになるという。

① 3つの場の形成

ア 防災市民活動の日常的実践の場

イ 防災をめぐる討議的民主主義の場

ウ 地域コミュニティ再生の場

② 主体をはぐくむコンテナ（容器）

③ 市民的ネットワーク形成のための

インキュベーター（培養器）²⁰

地域コミュニティを防災ガバナンスのアクターにしようとするれば、情報の共有や議論が不可欠となる。また、ハザードマップづくりの際に行われるワークショップや防災プログラムの作成、防災訓練への参加度を上げるためにはどのようにすればよいのかを自らが考えて実践していく必要がある。もちろん、防災ガバナンスのアクターになる可能性は、様々な地域コミュニティに秘められている。同時にNPO、ボランティアを含む時間（テーマ）コミュニティにも同様の可能性が秘められている。そして、将来的には防災ガバナンスのアクターになるような条件が、社会系教科が育てる子どもの条件の1つとなるのではないか。社会系教科の授業では、少なくとも「防災をめぐる討議的民主主義の場」「主体をはぐくむコンテナ（容器）」を提供する必要がある。そして、それらを通して地域コミュニティ問題を考えさせたい。

これまで、コミュニティ、ガバナンスがどのような性格のものであるのか、また、日本の人口構成の変化を見据えた上での地域の様態を述べた。そこで、次に本研究の主題に即して、コミュニティ問題を考えるための例として、復興コミュニティ

論を取り上げ、その知見を整理する。

4 復興コミュニティ論

ここでは復興コミュニティ論から、復興概念の構造、事前復興、復興に伴うコミュニティの変容に関する知見を得て、授業づくりの視点にする。

4-1 復興の構造

復興とは何らかのゴールではなくプロセスである。それに対して復旧には元の状態という自明のゴールが存在する。復興の総論とは、被災者の利害関係が直接絡まない、この街をどのようにするのかという次元のことがらである。一方、復興の各論は、総論に基づいて実際に道路のセットバックは何mにするのか等、人々の利害関係が直接絡んでくる次元のことがらである。これらのうち、総論はこれまで国家レベルで規定されることがらで、被災者によって議論されることが少なかった。そのため、「被災者にとっては、懸命に復旧に模索しているところに、復興（の公共事業）という第二の災いが襲いかかってきたかのように感じられる²¹」ようになっていた。地域の住民が総論を議論することなく復興に入ると、被災者には第二の災いの到来としか映らず、コミュニティ再生が上手く機能しないのである。つまり、どのような街づくりをするのかという総論の議論を、地域住民が時間をかけてしておく必要がある。そのためには、災害が起こる前に、総論を議論する必要がある。

4-2 事前復興

被災者が各地に散り散りに避難している状況では、容易く民主的に国家的規定の復興事業が承認されるため、これまでそれらの事業が歴史的に蓄積されてきた。阪神・淡路大震災の復興に際しては、それに対する異議申し立てが噴出した。その経験から、被災前に復興のありかたを地域独自で検討しておくべきとの提案がなされ、例えばそれは「事前復興」（東京都）と呼称され各種検討が進められている²²。復興が被災後のみならず被災前に検討されるよう位置づけられはじめたわけである²³。ここでいう復興は、生活者が自らの居住環境を再点検して危険箇所を把握し、対応を検討したり、場合によっては家屋の耐震耐火、建て替

えも浮上したりしてくるような納得のコミュニケーションが展開・蓄積されるものである²⁴。

4-3 都市空間の再編に伴うコミュニティの変容

わが国の現行土地所有の制度や実態からすれば、密集市街地における安全性向上のための都市計画とは、おおむね私的空間を公的空間に置き換える事業であり、地区全体で公的空地を生み出す事業であるといえる²⁵。このことが地域住民や地域コミュニティに与える影響を越山健治は以下の2点だという。

- ① 従前住んでいた地区全体で計画がなされることから利害関係が具体化し、対事業主（公的機関）との交渉だけでなく、住民間の権利調整もする必要が出てくるため、自然とまちの将来像や安全のための計画案の検討や個人の権利制限の合意形成といった地区全体の「集团的合意」が求められる。
- ② 事業の性格上、土地所有者のみが利害関係者となり、多くの場合賃貸居住者層や法制度や資金面で自力再建が困難な層は、地区の復興計画の担い手から除外されてしまう²⁶。

阪神・淡路大震災の経験をもとに述べた越山の論からは、個人の権利制限の合意形成、すべての住民が復興に関われるわけではないという問題点が浮かび上がった。①は、本研究で構想する授業における議論と規範の方向性として重要な視点となる。また、②は地域から出ざるを得ない人がいるという点で、都市計画事業および日本の都市復興が有する最大の課題であるが、ここではこれを前提とせず、地域の全てのメンバーに議論のための座席を確保する方向を考える必要がある。②の問題を含めて、総論の討議内容としたい。

また、ソフト面では、「石巻モデル」の例がある。そこでは地方自治体、社会福祉協議会、大学、NPOなどが連携して、事前にボランティア受入のシステムを作っている²⁷。このように、単純に国や県などを対立軸として捉えるのではなく、また国や県に頼り切るわけでもない、緩やかな対立軸と捉えながら地域の防災ガバナンスを成立させようとした成功事例である。そこでは地域や国と

いったスケール間の関係性を考慮しようとしており、公助、共助、自助を組みあわせ、ガバナンスを行った事例ということになる。

4-4 仮設住宅における生活保障と孤独死

阪神・淡路大震災では、48,300戸の仮設住宅が建設された。仮設住宅への入居は、それまで有形・無形なサポートを提供してきた地域コミュニティとのつながりを失うことを意味していた²⁸。一家族一戸、同じ間取り、多くの段差という仮設住宅の提供の仕方は、入居者の多様な属性との間にミスマッチを起こしていた。また、大量の住宅を提供する必要性から郊外に建設された仮設住宅は、入居者が罹りつけの医者に通うことさえも困難にした。阿部は、「大きな社会問題としてクローズアップされた、仮設住宅における『孤独死』が、被災直後に起こったのではなく、震災から2年後以降に急増したことも、心の問題が時間差で起きてくることを示している²⁹」と述べている。この空間で人々を孤独死から救い、住宅の段差をなくすのは誰なのか。それはボランティア集団やNPO等の中間的な集団とも考えられるし、地域にいる一人一人かもしれない。または、そのような中間的な集団を重ねあい、コミュニティを生成することができる人たちなのであろう。

東日本大震災では27,000戸の仮設住宅が建設された。阪神・淡路大震災等の経験をふまえ、配置や間取り等は工夫されているが、仮設住宅以外に、全国の空き家数や、一家族一住宅という前提を覆せば、より実態に合った住宅供給が可能になったのではないとも言われている³⁰。仮設住宅のレイアウト、間取りは、災害直後に訪れる各論を含んだ内容である。各論での議論の対象になろう。ここでは、本単元の学習のまとめとして、仮設住宅の配置図を描かせる。当然、その評価規準は、多様な人々を受け入れてコミュニティを生成できる空間を志向しているということになる。

5 単元開発へ

これまでに得た知見を整理すると以下の通りとなる。

A コミュニティは、弱い普遍主義と弱い文脈依存性を特徴とする重層社会における中間組織で

ある。

- B 時間（テーマ）コミュニティは比較的強い結びつきを生み出す。空間コミュニティは、緩やかな結びつきを生み出す。人口構成の変化で、地域（空間）への密着度が相対的に上がる。
- C 地域の包摂力は、時間（テーマ）コミュニティへの参加度で表すことが可能である。
- D ガバナンスは、当該集団の構成員がアクターとなって、規律を重んじながら目標に向かって意思決定や合意形成を行いつつ円滑な運営を図ることであり、状況依存的で再編途上にある制度編成である。それゆえその成功事例を検討することが重要である。
- E 復興コミュニティ論では、地域の復興に関する総論に時間をかけて議論することが重要だとしている。
- F 復興コミュニティ論では、各論での議論として、地域の実態にあわせて、仮設住宅のレイアウトや間取りを考えるなど、直接的な利害関係を含んだ事柄が対象となる。

そこで、これらを意図的に組み込んだ単元を開発する。ここでは平成21年版高等学校学習指導要領地理Aの内容構成に基づき、中項目「自然災害と防災」および「生活圏の地理的諸課題と地域調査」を連続して実践する単元モデルを作成する。その際、地域に見られる地理的諸課題を「防災ガバナンスと地域コミュニティ問題」として、防災をテーマとしたガバナンスの視点を組み込んだ単元を設定する。

5-1 単元と単元目標

●単元名：「防災ガバナンスと

地域コミュニティ問題」

●単元目標：

第1次：日本には様々な災害が発生しており、それらの災害に対して、国や地域がとってきた対策の実態は防災から減災へとシフトしていること、そしてその理由を理解する。また、復興に関する成功事例として石巻モデルをケーススタディし、その防災ガバナンスとしての有効性を理解する。
第2次：生活圏における防災ガバナンスの実態調査を通して、防災ガバナンスが機能しているのか、そしてどのようなテーマコミュニティがあるのか

を把握し、そこから地域の包摂力の大きさを推測することができる。

第3次：石巻と自らの生活圏との比較を通し、身近な防災関連施設の分布やデザインは、地域の特性に基づいて決まっていることを理解する。

第4次：ガバナンスとは、集団の構成員が主体となって、規律を重んじながら目標に向かって意思決定や合意形成を行いつつ円滑な運営を図ることであり、状況依存的で再編途上にある制度編成であることを理解する。その上で防災ガバナンスのアクターの要件である具体的な事例について、神戸市長田区真野地区の事例を通して理解する。また、仮設住宅配置図の設計を行い、設計結果の理由を説明することができる。

5-2 ケーススタディ対象事例の分析

本単元で取り上げられる中核的ケーススタディ事例は、石巻モデルである。これらをコミュニティ論、防災ガバナンス論、復興コミュニティ論から考察する。

石巻モデルは、行政の外郭団体としての色彩が濃い石巻市社会福祉協議会を中核とする社協モデル（活動の根拠は被災者や行政からの個別の要望。これに向けて、全国から集まる個人ボランティアを派遣する。つまり、被災者と個人ボランティア

を出会わせる。マッチングさせることで問題の解決を図る受動型のニーズ集めを行うもの³¹⁾）と NGO モデル（被災者のニーズを「直接」、「独自」に調査して集める。その上で、それぞれの団体に所属するスタッフやボランティアを使って問題を解決する能動型のニーズ集めを行うもの³²⁾）を併存させ、両者が役割分担しながら協力して、石巻市が設置する石巻市災害対策本部と連携する仕組みである。

地域のコミュニティ機能を向上させるために、防災というテーマを設定していること、また防災というテーマに関連する様々な私的団体である N GO、NPO 等を受け入れるシステムを作成している点で、コミュニティ論的、かつ防災コミュニティ論的にすぐれた事例と言える。個人、私的団体、自治体という様々な主体を併存させて機能させる仕組みを作っている点、さらに能動的にニーズを把握する NPO モデルを社協モデルと併存させている点、また当然、ボランティア受入のために地域に立地する大学を開放するなど、事前から災害を想定した復興計画に着手しており、防災ガバナンス論的にすぐれている。これらの点から、石巻モデルをケーススタディの中核事例と位置づける。

5-3 展開

次	小単元	学習内容 (○1H, ◎2H, ●3H)	主な問い (知見 A～F)	獲得される知識・技能 議論によって促す思考	資料・評価
1	日本の災害と防災史 (5時間)	<p>○日本に起こった災害（表象の空間）</p> <p>◎日本の防災対策（空間の表象、空間的实践、表象の空間）</p> <p>◎災害からの復興ケーススタディ：石巻モデル（空間の表象、空間的实践、表象の空間）</p>	<p>・日本ではどのような災害が、どのような頻度で起こっているか。</p> <p>・日本ではどのような防災対策がとられてきたのか。（A, B, C）</p> <p>・日本ではどのような復興がなされてきたのか。（D, E, F）</p>	<p>・地震（関東、阪神・淡路、新潟中越、東日本）、火山、風水害、火災、戦災</p> <p>・防潮堤、河川堤防等。</p> <p>・自主防災組織（災害対策基本法）の設置が義務づけられている。</p> <p>・津波でんでんこ、ボランティア受入の石巻モデルなどの成功例を知る。</p> <p>・石巻モデルの場合、防災・減災と復興は一体化している。</p> <p>・東京都の事前復興など、減災を含んだ防災計画が実施されている。</p>	<p>・浦野 ほか 編 著（2007）『復興コミュニティ論入門』弘文堂</p> <p>・防災対策をしてきた主体を把握しているか。</p> <p>・ハードとソフトの両面から減災、事前復興を合わせた復興が行われていることが把握できているか。</p>

	地域の自然災害と防災・復興史 (5時間)	<ul style="list-style-type: none"> ○地域に起こった自然災害(表象の空間) ◎地域の防災対策(空間の表象, 空間的实践, 表象の空間) ◎地域における災害からの復興(空間の表象, 空間的实践, 表象の空間) 	<ul style="list-style-type: none"> ・地域にはどのような自然災害がどのような頻度で起きているのか。 ・地域ではどのような防災対策がとられているのか。(A, B, C) ・誰がなぜハザードマップを作成しているのか。 ・ハザードマップは何を想定しているのか。 ・市民はハザードマップをいっどのように活用しているのか。(C) ・地域の復興事例を調べよう。(D, E, F) ・地域防災の課題は何か。また, なぜそのような課題があるのか。(A, B, C) 	<ul style="list-style-type: none"> ・想定されている災害とその規模。 ・自治体レベルで先行しているのは東京都。都や区部で法制度が位置づけられているが全国的に見れば数少ないケースである。 ・防災施設の建設状況, ハザードマップの整備状況, 周知の度合い。 ・ハードの整備と地域の力(ソフト)の両面が必要。 ・一般に地域の力は把握されにくい。 	<ul style="list-style-type: none"> ・地域の防災資料, 新旧地形図, ハザードマップなど ・新旧地形図 ・ハザードマップ ・自治体の地域防災担当者。 ・危機管理監等をゲストティーチャーに招く。 ・災害復旧事業に関する資料 ・災害発生時のシミュレーション資料
2	地域の防災上の課題(フィールドワーク) (4時間)	<ul style="list-style-type: none"> ○地域防災についての学習課題設定 ○学習課題をもとにした調査計画設定(空間の表象, 空間的实践) ◎フィールドワーク(空間の表象, 空間的实践, 表象の空間) 	<ul style="list-style-type: none"> ・どのようにすれば課題を克服できるのか。(C) ・地域の防災施設は誰がどこに設置したものか。(C) ・防災コミュニティは機能しているのか。(A, B, C) ・ハザードマップや旧版地形図を利用して調査しよう。 ・防災訓練はどのように行われているのか。(B, C) ・どんなテーマコミュニティに所属し, どの程度の頻度で活動しているか。(B, C) 	<ul style="list-style-type: none"> ・少子高齢化が進む状況下での, 地域防災の課題を設定。 ・行政主導の空間の表象, 空間的实践になっている。 ・防災コミュニティは町内会などがその主な担い手となっている。 ・想定浸水域など。 ・防災訓練の実施主体, 行政とコミュニティの連携の実態。 ・防災コミュニティに関する聞き取り調査による実態把握。 	<ul style="list-style-type: none"> ・日本の将来人口予測, 地域の人口動態, 将来予測 ・地形図, ハザードマップ ・校区図(小学校区を方法論的スケールとして設定するため。) ・地形図, ハザードマップ
3	地域の課題整理 (4時間)	<ul style="list-style-type: none"> ◎防災ガバナンスの実態(表象の空間) ◎防災ガバナンスとしての地域コミュニティの再生要件—成功例をもとに考える—(空間の表象, 表象の空間) 	<ul style="list-style-type: none"> ・地域の防災対策の実態は。地域のコミュニティは機能しているのか。(A, B, C) ・石巻モデルと身近な地域を比較してみよう。(D) ・石巻で行われていたことは何か。私たちの地域との共通点と差異は何か。(E, F) 	<ul style="list-style-type: none"> ・行政主導の傾向が強い。津波でんでんこの例などからしても, 住民も行政と整合性のある対策をとる必要がある。 ・石巻では行政やコミュニティ, NPO などが協働している。 ・行政は地域住民の対立軸ではない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・吉原直樹(2011)『防災コミュニティの基層』お茶の水書房, 263p.
4	防災ガバナンスのアクターとしての地域コミュニティ再生 (6時間)	<ul style="list-style-type: none"> ●事前復興について先進的な例と比較しながら議論しよう。(空間的投影) ケーススタディ: 阪神・淡路大震災における神戸市真野地区 	<ul style="list-style-type: none"> ・真野地区は, どのような地域だったか。真野地区では, 地域コミュニティがどのような役割を果たしたのか。(B, C) ・災害によって街が大きな被害を受けたとき, 自分たちの街をどのような街にしたか。(E, F) 	<ul style="list-style-type: none"> ・東京都「事前都市復興計画」, 「生活復興マニュアル」を参考に, ①法制度への位置づけ, ②都市像の検討(復興グランドデザイン), ③行動計画の策定, ④個別復興対策の準備, という4点から議論する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・(財)神戸都市問題研究所(2011)『阪神・淡路大震災の概要及び復興』, 272p. ・ハード面の整備に関する提言だけでなく, 防災ガバナンスのアクターを受け入れられるようなソフト面も議論しているか。

		<p>●仮設住宅の規模、配置を、成功例をもとにして考え発表しよう。(空間的投影)</p> <p>ケーススタディ:釜石市平田総合公園の場合</p>	<ul style="list-style-type: none"> なぜ災害が起こる前に、いろいろなことを話しあっておかなければならないのか。(D) コミュニティを維持するために仮設住宅の配置を考慮しよう³³。(E, F) 私たちにできることは何か。地域コミュニティでやらなければならないことは何か。(D, E, F) 	<ul style="list-style-type: none"> 復興は災害が起こってから始まるものではなく、まちづくりそのものである。そのため平時から災害を想定しておくべきである。 地域には様々な人がいる。それらの人たちの全てに対応できるまちづくり、コミュニティづくりが重要。 	<ul style="list-style-type: none"> これらの議論を行政、地域住民の協働基盤に行っているか。 議論を踏まえ、クラスで合意した内容を文章化している。 地域に居住している様々な属性の人たちに対応できる配置や間取りになっているか。 三浦展・藤村龍至(2011)『3・11後の建築と社会デザイン』平凡社新書, pp.92-97および日建設計総合研究所の仮設住宅配置例を参考にする。
--	--	--	--	---	--

6 結

甚大な被害を与える自然災害の場合、防災コミュニティが防災ガバナンスとして機能すれば復興が早い傾向がある。そこで、本研究では防災コミュニティの理想を防災ガバナンスと捉えた。それはルフェーブルが、空間の生産に関わっては、空間の表象、空間的实践、表象の空間という3つの空間次元が必要であるということとも関連している。防災ガバナンスは、コミュニティと行政を緩やかな対立軸と捉えながらも整合させることを志向する。しかし、その形は定まっておらず、様々な地域の実情に合わせて変化するため、一定の枠組みで理想の形を捉えることが難しい。そのため成功例をケーススタディし、身近な地域と比較しながら、復興を民主的に議論する場を設定した。この姿勢が防災ガバナンスのアクターの要件となる。防災ガバナンスのアクターを養成するために、社会系教科では、成功例のケーススタディをとおして得られた知見を用い、復興の総論と各論を論じる機会を与える。これらにより、社会系教科の授業が、主体、つまりアクターをはぐくむコンテナとなるのではない。

【注】

1 池野範男(2003)「市民社会科の構想」, 社会認識教育学会編『社会科教育のニュー・パースペクティブ』明治図書, p.45.

2 文部科学省(2010)『高等学校学習指導要領解説地理歴史編』教育出版, p.91.

3 ルフェーブル, H., 斉藤日出治訳(2000)『空間の生産』青木書店, 669p.

4 広井良典(2009)『コミュニティを問いなおす』ちくま新書, p.24.

5 同上書, pp.11-12.

6 田島英一(2009)「文脈と協働に見る『公共』の創出可能性」, 田島英一・山本純一編著『協働体主義ー中間組織が開くオルタナティブー』慶應義塾大学出版会

7 吉原直樹(2011)『コミュニティ・スタディーズ』作品社, pp.18-19.

8 広井良典(2010)コミュニティとは何か, 広井良典, 小林正弥編著『コミュニティ』勁草書房, p.16.

9 同上書, p.16.

10 国立社会保障・人口問題研究所(2012)「日本の将来推計人口概要報告書」による。

11 丸山真央(2008)「ポスト『平成の大合併』のローカルガバナンスの条件ーローカルデモクラシーの観点からー」, 地域社会学年報, 第20集, pp.103-108.

12 西岡 晋(2006)「パブリック・ガバナンス論の系譜」, 岩崎正洋・田中信弘編『公私領域のガバナンス』東海大学出版会, pp.1-31.

13 Rhodes, R. A. W. (1996) 'The new governance: governing without government', *Political Studies* 44, pp.652-667.

- 14 阿部彩（2011）『弱者の居場所がない社会 貧困・格差と社会的包摂』講談社現代新書2135, p.139.
- 15 同上書, p.140.
- 16 前掲書7, p.118.
- 17 前掲書7, p.119.
- 18 前掲書7, p.79.
- 19 前掲書7, pp.126-128.
- 20 前掲書7, pp.134-135.
- 21 大矢根淳（2007）被災地におけるコミュニティの復興とは, 浦野正樹ほか編著『復興コミュニティ論入門』弘文堂, p.21.
- 22 同上 p.19.
- 23 前掲21, p.19.
- 24 前掲21, p.19.
- 25 越山謙二（2007）都市の復興と新たなコミュニティの形成, 前掲書21, p.96
- 26 同上, p.96.
- 27 例えば, 中原一步（2011）『奇跡の災害ボランティア「石巻モデル」』朝日新書, 206p.
- 28 菅磨志保（2007）新しいコミュニティの形成と展開, 前掲書21, p.98.
- 29 前掲書14, p.200.
- 30 三浦展・藤村龍至（2011）『3・11後の建築と社会デザイン』平凡社新書, 252p.
- 31 前掲書27, p.47.
- 32 前掲書27, p.47.
- 33 前掲書30, p.95.

本書では、東京大学准教授の大月敏雄氏中心となり、東京大学高齢社会総合研究機構として提案・実現した、釜石市平田総合運動公園の仮設住宅の計画が示されている。ここでは、多様な属性を持つ人々に配慮した仮設住宅のレイアウトを提案している。

また、日建設計総合研究所では、東日本大震災・応急仮設住宅によるコミュニティづくりのための配置計画マニュアル（案）の提案を行っている（<URL>

<http://www.nikken.co.jp/ja/archives/ndvukb0000000komw.html> 2013年8月28日アクセス）。資料は日建設計総合研究所より提供していただいた。