

コミュニティの＜応災力＞に期待する

立命館大学産業社会学部教授
乾 亨

1 コミュニティは災害に対応できるか

1995年の阪神淡路大震災が教えた大事な教訓のひとつは、「隣近所の支えあう力（コミュニティの力）」の重要性である。都市消防がその機能を失い、ライフラインが途絶えたなかで、近隣同士の声かけ、町内会や集落レベルでの避難・救援活動が多くの人々の命を救ったし、その後、被災者が心の安定を得る上でも、復興にむけて歩みだすときにも、「地域（コミュニティ）」の関係性はきわめて有効であった。

例えば、昔ながらの近隣関係が残る淡路島では、家のどのあたりに誰が寝ているのかを近所の人が知っていたため倒壊家屋からの救助が迅速に進んだことは、よく知られた事実である。都市部においても、神戸市の真野地区¹では、震災時に発生した火災を地域住民の力だけで消火し、震災2日目には、地区に入る全救援物資をいったん小学校に集め、住民で組織された災害対策本部の手で、各自治会に人数に応じて配分するという仕組みを立

ち上げた。こうして真野地区では、地域コミュニティをベースとした救援活動が行われることにより、避難所の人たちだけでなく、在宅の被災者や自力で配給所に行けない高齢者・障害者も含め、ともに支えあいながら、救援の初期段階に対処していった²。こうした阪神淡路大震災の教訓をもとに、同じ地域の住民が近くに住みあう地域型仮設住宅供給や、地域単位での復興計画づくりの必要性が語られ、その後の災害救援・復興に活かされていった³。

しかし、阪神淡路大震災と今回の東日本大震災では、災害の規模や要因、被災した方のおかれた状況が大きく異なるため、阪神淡路大震災時の経験で軽々にものごとを語ることは避けなければならない。広範囲にわたってまちの機能のすべてが失われ、大切な場所が一面の瓦礫の山と化し、近所の人もちりぢりになり、生きる糧を得る仕事もなく…コミュニティの拠り所のすべてを失ったかに見えるこの地の人々にとってもなお、「地域コミュ

¹ 40年以上にわたり、地域コミュニティの力を基盤に住民主体のまちづくりに取り組んできたことで知られる。今野裕昭『インナーシティのコミュニティ形成』東信堂、2001年、真野地区まちづくり推進会『日本最長・真野まちづくり』2005年。筆者は'95年以降当地域でまちづくりの支援を継続している。

² その後真野は、復興段階においても、地域住民の手になる地域新聞「真野っこがんばれ」の発刊や地域独自の仮設住宅建設の模索、被災宅地での共同再建などに取り組んでいる。真野地区復興・まちづくり事務所『震災の記憶と復興への歩み』1997年。

³ 今回の震災では、仮設住宅建設のスピードの遅さなどから地域ごと入居ができていないところも多く、被災者（とりわけ高齢者）への影響が心配される。

ニティ（人と人とのつながり）」は生きる支えになり得るのだろうか、地域は（コミュニティは）一緒に物事に対処する際の基礎単位になり得るのだろうか。

小地域⁴を基盤とし、地域住民が主体となる復興まちづくりの必要性を説く者としては、今回のような未曾有の災害のなかでも、コミュニティ（近所同士の関係・集落、あるいは、避難所コミュニティ）に内在する「支えあう力」「立ち上がろうとする力」は失われていないと信じたい…が、現場から遠いこともあり確信が持てないでいる⁵。今回の復興においても「コミュニティを基盤とする地域主体のまちづくり」が可能なのかどうか（主体は存在し得るのかどうか）、現場での実感を通して考えたいと思い、この7月初旬、被災地を訪れ複数の方々に話を伺った。以降の節では、その事例を紹介しつつ、そこで得た知見と、阪神淡路大震災での経験蓄積をもとに、コミュニティの可能性について語る。

2 コミュニティの力で立ち上がろうとする被災地

いくつかの事例を見聞し、複数の方々に話を伺ったとはいえ、事例の選定に客観性はなく、ヒアリング対象者も少数であり、調査と呼べるものではないことは承知の上で、本節では、私の見聞した「希望の灯」（事例）を紹介することで「コミュニティの力」を示した



気仙沼地図（南町および大島）
＊「東日本大震災復興支援地図」より転載

い。

（1）町内会のつながりで生き延びたまちの物語…気仙沼・南町⁶

気仙沼市の南町境界は、気仙沼漁港発祥の地であり、昔から老舗の商店や飲食店が立ち並ぶ華やかな街であった⁷という。

浜に近接する南町は津波のためほぼ壊滅し、地盤沈下のため、いまでも町の一部は、満潮のたびに冠水する状況である。しかし津波の時、この地域（南町1区～4区・柏崎）の住民の多くは、いち早く後背地の高台にある紫神社に避難し無事であった。すぐ背後に山がせまり、かつ、神社に登る階段が町なかに

⁴ 市町村など基礎自治体よりもっと小さな、「顔の見える」範囲のコミュニティ。小学校区程度の範囲。小林郁雄のいう「自律生活圏」。

⁵ 「行政に頼らず住民運営。陸前高田第一中学校」（京都新聞・2011年3月26日、夕刊）、「“32人家族”力あわせ。手作り風呂、炊事、洗濯。全部自分たちで」（京都新聞・2011年4月5日、朝刊）などの記事は、少なくともいくつかの地域では、もともとの地域関係をもとに、自炊し、避難所の生活ルールを自分たちで決めるなど、コミュニティを基盤とする自律的な活動がはじまっていることを示唆している。

⁶ ヒアリング概要：2011年7月15日。於、紫神社避難所。対象者、C氏（自治会長）・S氏（青年団長）。

⁷ 魚市場が南部の弁天町に移って以降、斜陽化し、津波以前から地域活性化の必要性が語られていた。

あるため逃げやすかった、という恵まれた地理的条件のおかげもあるが、なによりも、この神社が、毎年の祭礼や子供たちの遊び場所として、前述した5地区の住民にとってなじみ深い場所であったことが、住民の避難を容易にした。しかもこの地域では、この神社境内とその横に立つ紫会館（自治会館）を、いざという時の避難所と想定し、毎年、自治会主催で避難訓練を行っていたというから、今回の素早い避難は決して「偶然の幸運」ではない。

紫会館には、当初130人の人たちが避難したという（すぐ近くの金光教教会への避難者を含め143名）。そのほとんどは5地区の住民である。都市部の避難所であるにもかかわらず、顔見知りが多かったことが被災者の心の支えになったことは想像に難くない。避難者の中に南町1区・2区・3区の会長がいたことも幸いし、この3会長に、お祭りの担い手である青年会の会長と地区ボランティア協会会長を加えた5人が中心となり、自治会を母体とする自律的避難所運営⁸が行われることとなる。

この避難所の運営は特筆に値する。被災初日、自治会名簿をもとに住民の安否確認が行われ、ついで、会長の指示のもと、近くの気仙沼小学校に備蓄されている毛布を取得。会館の自家発電機で電気をおこし、ストーブで暖をとり一夜を明かしたという。翌日、神社宮司の協力で米を入手し、会館のプロパンガ

スコンロで自炊することで、避難者たちは、被災翌日から暖かいご飯を食べることができた。

不足物資は青年団が下におりて探してきた。瓦礫の山なので複数でグループを組み、ストーブを集めたり、中古車屋からガソリンを分けてもらったりしたという。また、外部にも援助要請を発信し、必要なものを徐々に揃えていくことで、100名を超す避難者を支える仕組みと装備を自前で整えていった。被災地に泥棒が横行し始めると、青年団を中心に自警団を組織して夜回りを行い、また、瓦礫を片付け、それぞれの家庭の思い出の品を被災者に返す活動にも取り組んだという。

いまも神社を訪れると、境内には、立派な自炊施設を備えたテントが建ち、太陽熱湯沸器付きの仮設浴室が設けられ、地域の方たちが避難所を自主運営している姿を目にすることができる。多くの避難所が、行政やボランティアだよりで運営され、被災した人たちは「ただ救援を待つ」⁹立場になっていることを考えれば、この避難所のように、避難者自身がコミュニティの力で支えあい、自律的に立ち上がろうとするあり方のもつ重要性和可能性¹⁰はより際立つ。

コミュニティの力で自律的に災害を乗り越えた南町の人たちは、いま、協力して自分たちの町を新しく創る活動に取り組み始めている。事の発端は、4月半ばに始まった青空市だという。当初、被災を免れたコロッケ屋台

⁸ 被災の翌日、山伝いに市役所に行き、紫会館を正規の避難所として認めてもらっている。

⁹ 阪神淡路大震災時に野田正彰氏が語った「ただ救援を待つ無力な被災者役割を押しつけてはならない。彼らの残された力に何を救援すればいいのかを考えていかなければならない」（「論壇」朝日新聞・1995年1月26日）という指摘は、今回の震災にも通用する重要な提言である。

¹⁰ 紫会館以外にも自炊を含め自主的運営を行った避難所は多い（註5）。ただ、公的バックアップが少ないため、疲れが目立ち始めている避難所もあると聞く。きめ細かい自律支援が求められ始めている。



南町から紫神社参道。鳥居の下半分は水没した。



仮設商店街用地



紫会館避難所



仮設商店街計画案



避難所風景（リーダーのC氏とS氏）

と東京から送られた下着の販売所から始まった青空市は、「商い」がしたいという地域住民の想いを受けて拡大、そのなかで、仮設店舗の夢が膨らみ、いま、中小企業整備機構やNPOの支援のもと、地域内の空地の用地提供を受け、45区画の仮設店舗と子供のためのフリースペースからなる「気仙沼復興商店街」建設の取組み¹¹が進んでいる。順調に進めば、9月にオープンするとのこと。被災した方々の「立ち上がろうとする力」に脱帽しつつ成功を期待する。

¹¹ 河北新報 web ニュース参照。http://www.kahoku.co.jp/spe/spe_sys1065/20110405_01.htm、http://www.kahoku.co.jp/spe/spe_sys1062/20110507_14.htm（いずれも最終閲覧日 2011 年 7 月 31 日）。

また、「紫会館避難所たより」ブログには、避難当初の記録や、仮設商店街計画の進捗が掲載されている。http://www5.hp-ez.com/hp/murasakikaikan/page1（最終閲覧日 2011 年 7 月 31 日）。

（２）自力で山火事を消し、食料配分システムを立ち上げた島の物語…気仙沼大島地区¹²

気仙沼港からフェリーで20分ほど、気仙沼湾に浮かぶ大島は今回の震災で大きな被害を被った。島の中央部西岸、フェリーが接岸する浦の浜側と、島の東岸にある田中浜の両側からの津波が島を乗り越え島を二分したうえ、津波直後、対岸の気仙沼港で起こった重油火災が海を伝って北岸の山に延焼、全島が山火事で壊滅するかもしれないという危機に見舞われた。

当然、島外からの救援・消火活動は期待できないなか、消防団員を中心に、中学生以上の島の住民が総出で、燃えやすい瓦礫を撤去し、木を切り、土をむき出しにして防火帯をつくる作業に取り組み、5日間かけてようやく消火した¹³。また、被災直後、島のリーダー4名の呼びかけで13地区の自治会長が集まり自治会長会議を開催、被災2日目に災害対策本部を立ち上げ、島に残る食料だけでなくへりで緊急輸送される食料もすべて小学校に集め、そこから各地区に配布する仕組みを立ち上げた。各地区の住民数を把握できているため、避難所だけでなく在宅の被災者も含め、1125世帯全世帯を支えたという。

中心になって実働を担ったのは、若い世代である。島のために役に立ちたいという思いを持つ彼等は、災害対策本部の指示を受けつ

つ、行方不明者の捜索、島内に残る食料品のチェック、外部からの食料の受取り・仕分け・搬送、フェリー定期便を失った島と本土との間の物資輸送など、多方面で大活躍したという。現在、彼等のグループは「おばか隊」と呼ばれるが、その呼称は自ら名付けたものではない。島のために「ばかみたいにくる」彼等をみて、誰ともなくそう呼ぶようになったということからも、彼等の活躍ぶりと地域内での認知度がうかがえよう。

「おばか隊」だけでなく、交通安全協会（広報）や、婦人会＋地元ボランティア（地区内の食料配分）、女性ボランティア（炊き出し。小学校で行い、各避難所に配布）、市との連絡（市役所支所）など、多くの地域組織や地域住民が災害対策本部の元に一元化され¹⁴、すばやい動きを可能にしたことも、大島の大きな特徴である。

自力で火災を消し、いち早く地域住民に物資をいき渡らせる仕組みをつくるなど、都市と漁村の違いはあるものの、真野地区と共通する動きがあったことに注目したい。いざという時に「地域の者は地域で守る」¹⁵活動にすばやく取り組むことができる人的資源（コミュニティリーダーたち）やコミュニティ組織の存在は、防災まちづくりにとって（あらゆるまちづくりにとっても）、重要な地域資源であるとすれば、真野に続いてここ大島でも同様な動きがあったということは、それ以

¹² ヒアリング概要：2011年7月16日。於、気仙沼市大島支所。対象者、M氏・K氏（「おばか隊」リーダー）、Si氏（災害対策本部リーダー・地域住民）、Sa氏（災害対策本部役員・市職員）。

¹³ 朝日新聞・2011年3月16日、夕刊。

¹⁴ 協議している時間はないと判断したため、決定はリーダーだけで行い、13地区自治会会長には災害対策本部の名前で指示を出す形をとった（Si氏）。そのため、震災後4か月が経った今、島内には、専制的すぎるという批判もあるという。

¹⁵ 40年余に及び真野まちづくりの合言葉は「地域の者は地域で守る、地域のことは地域で決める」。

外の地域でも（都市部でも農村部でも）同様な動きをとり得る人あるいは組織が存在することを予感させ、心強い。

大島の場合、震災前には「島全体」としての一体的コミュニティはなかったそうなので、今回の動きは「隣近所、顔見知り同士の支えあう力」というよりも、地理的条件で成立した臨時「近隣政府」的な色合いが強く、その意味では、この事例は、緊急時に地域コミュニティの力を結集する「組織・仕組み」の重要性を示唆している。とはいえ、ヒアリ

ングによれば、リーダーを中心に自治会長が集まる形式は震災前から存在した「振興協議会」¹⁶がもとになっているし、「おばか隊」のコアメンバーも、地域を盛り立てるために某候補の選挙活動をした仲間たちであり、しかもそのベースはPTAを通しての知り合いだということから考えれば、緊急時に求められる「組織・仕組み」を有効に機能させるものはやはり、平常時に培われた人のつながり（顔の見える関係を基盤とする信頼）であることがわかる。



大島（亀山より）。島の中央部左右から津波が押し寄せ、ここ亀山では山火事が起こった



大島、浦の浜港。フェリーが岸に乗り上げている



大島、浜の浦港



おばか隊リーダー、M氏とK氏

¹⁶ 本土との間に橋を架ける運動を中心に、島の活性化を語るための協議会。

（３）三陸沿岸小集落のコミュニティ力

今回の津波では、集落が面的に根こそぎ流されたため、被災者がもとの場所にもどることが難しい¹⁷状況のところが多い。都市域あるいはその周辺部では、既に多くのボランティアが入り、また都市計画・まちづくり関係者も関わり始めているが、三陸地域は入江に面して小さな漁村集落が点在し、これら集落のなかには、いまだ復興支援の眼が届いていないところも多い。そうした地域では、地域の住民が避難所や仮設に分散し、コミュニティとしての凝集力が低下してしまうことが心配される。

しかし、このような小集落について岩手県立大の吉野英岐氏は、いくつかの集落で行った緊急コミュニティ実態調査をもとに、「東北の漁村集落のなかには、集落が壊滅し、住民が周辺に分散した現在でも、コミュニティの紐帯は強い事例がみられる。そういう集落では、お互いの連絡先はわかっていて、集まって話し合いを持つことは可能」と語る。その要因として氏は、多くの集落では、コミュニティとは抽象的な人のつながりだけでなく、お祭りや行事というシンボルによって結ばれ、財産区や納税組合など実質的利害関係で結ばれ、さらに、養殖漁業など仕事の上でも協同化していることを挙げる¹⁸。そのような多層の（しかも損得も含む実態的な）関係で結ばれていることにより、避難のため転出す

る際も、お互いに連絡先は伝え合っているという。とすれば、今回の被災地のうち、多くの小集落についても、コミュニティを基盤とする再生計画に取り組む素地は用意されていることになり希望が持てる。ただ、それだけに、「ただし、今後のコミュニティの継続性は、（養殖漁業などの）地域で協働しうる仕事が継続できるかどうかにかかっている」という氏の指摘は重要である。

以上三つの物語は、コミュニティの拠り所のすべてを失ったかに見える未曾有の大災害のなかでも、救援・復興の基盤たるコミュニティは、多くの地域においてまだその力を失っていない、立ち上がる力を備えている…のではないかという「希望」を、私たちに（少なくとも私に）示してくれた。

3 コミュニティのもつ防災力を活かす

前節までで、今回の災害からの復興においてもコミュニティの力を活かし得る、という「希望」を示した。それを受けて本節では、コミュニティを基盤とする復興はなにをめざして行われるべきなのか、筆者に与えられたテーマである「コミュニティと防災」の観点から論じておきたい。

阪神淡路大震災が教えたもう一つの教訓は「科学・技術に＜絶対大丈夫＞はない」という当たり前のことである。日本の構造基準は安全率が大きいからコンクリート建造物は絶対

¹⁷ すべてが無くなったという物理的障壁に加え、「高台移転」という、本来であればそれぞれの地域コミュニティの判断にゆだねられるべき条件が独り歩きし、もとの居住地が建築制限を受けているため、「元の場所に戻る」ことは許されない状況にある。

¹⁸ この指摘は重要。今後は、コミュニティの紐帯を考えると、単なる「知人」関係や祭などによる結びつきだけでなく、なにかを共に持つ（総有）こと、ある種の損得関係で結ばれることも視野にいれる必要がある。総有するものは古典的な財産区だけでなく、仕事関係（コミュニティビジネス）、あるいは、都市部においては「安全」や「子育て」「高齢者サポート」を資源とみなす視点もあり得る。

大丈夫だという「盲信」は、多くの建物が崩壊し、高速道路が屏風倒しになった現実の前で、脆くも崩れた。考えてみれば、科学・技術研究というものが、その時点でわかっているデータ（観測記録にある地震波形や強さ、あるいは津波の高さ、など）をもとに、それに対応する技術なり基準を明らかにする営為である以上、これまで得られた（予想される）範囲を超える力（自然災害）に遭遇した場合、「壊れることもあり得る」ことは当然なのだ。科学的であろうとすれば「絶対大丈夫」という断言はできないはずなのに、私たち専門家もそのことを忘れてしまっていた。そして阪神淡路大震災から16年、今回の震災で再び「〈絶対大丈夫〉はない」ということが、より厳しい形¹⁹で露わになってしまった。

もちろん、より多くのデータを集め、より「大丈夫」な施設をつくり、より安全な都市計画を行うことは、これまでも、そしてこれからも重要な「科学・技術」のテーマであり、専門家の任務である。しかしなお、「どんな都市や施設も（モノもシステムも）、壊れることはある（かもしれない）」とすれば、いざという時にすばやく避難し、あるいは助け合えるような智慧を蓄積し、人と人とが支えあう力（コミュニティの力）を構築しておくことも重要である（下線部が「が」でなく「も」であることが肝要）。

「防災力」が、科学・技術によって提供される都市や施設の安全性の高さであるとするれば、いざというときにも（防災システムが崩

壊した時にも）、住民同士が支えあい、助け合い、少しでも被害を小さくしながら生きのびていくような対応力を「応災力」とよびたい。

俗に「安心・安全」と一括して語られることが多いが、じつは「安心」と「安全」は異なる概念である。「安全な建物」や「安全な都市」は科学・技術の成果であり、それを提供することは、主には行政・専門家の役割であるのに対し、「安心なまち」「安心できる暮らし」は生活者側の価値であり、コミュニティ内での見守りや支えあいのなかで創出され実感されるものである²⁰。「安全」は防災力によって提供されるが、「安心して暮らす」ためには、防災力に加えて地域の応災力の高さが求められる。

「応災力」がコミュニティに内在する住民側の力であるとするれば、真野や淡路島や南町や大島のように、自律的に生き延びる力を備えた地域の関係性（コミュニティ）を温存し、育むことこそが、今回の災害の復興のためにも、今後の防災まちづくりのためにも、求められている。防災力と応災力、どちらも重要だとすれば、防災力を高めることばかりを考え（ハード整備や制度設計ばかりを重視し）、応災力の担い手である地域コミュニティをばらばらに解体したり、地域コミュニティの想いや判断を無視したりすることは、かえってマイナスになることを知るべきである。

東日本大震災復興構想会議提言「原則2：被災地の広域性・多様性を踏まえつつ、地域・コミュニティ主体の復興を基本とする。（後

¹⁹ 想定を超える津波の高さと力に加え、原発事故も発生した。とはいえ「想定を超えたから仕方がない」ということではない。阪神淡路大震災でも今回でも、手抜きや注意不足、メンテナンス不足など人災の部分も大きいことは指摘しておきたい。

²⁰ もちろん、安全性が確保されていることが前提条件である。

略)」とは、まさに、小地域を基盤とし、コミュニティを再活性化しつつ、小地域の想いと判断を尊重しながら進める復興まちづくりのことであってほしい。そして、本稿で確認したとおり、地域側にはその力は存在する。とすれば、国・地方自治体は早急に、そのための具体的方針を明示し（地域を「安心」させ）たうえて、小地域ごとに、地域住民に寄り添い、生活再生と地域の復興をサポートする専門家を貼り付ける必要がある²¹、ということを提言して本稿のまとめとする。

²¹ 小林郁雄や北原啓司（弘前教育大学）は、それぞれの地域ごとに「地域に寄り添う専門家」を貼り付ける仕組みを構想している。