

## 第2章 地域資源と防災力

### 2.1 3.11は我々に何を投げかけたのか

何しているの、早く逃げなさいー。14時46分の地震発生後、そのまま自宅にいたものの、自動車で身内が迎えに来て、そんな必要があるのかわからないまま、近くの避難所に行った。しばらく経つとずぶ濡れになった人たちが逃げてきて、その後自宅を見に行ったら無くなっていた…<sup>1)</sup>。

2011年3月11日に発生した「東北地方太平洋沖地震」は、大震災の名の通り、様々な被害を特に東北地方の沿岸各地に及ぼし、筆者が住むいわき市も例外ではなかった。特に福島県においては、東京電力福島第一原発の事故により、地震+津波+原発(+風評)という他の地域よりもさらに複雑な災害となって現前している<sup>2)</sup>。

この福島県(特に浜通り地方)が被災した複合災害に対し、地域のコミュニティは(少なくとも被災直後については)無力だったのは、聞き取りなどを通じて「(被災直後の)避難は家族単位でバラバラに行った」、「そこに町内会などの地域コミュニティはほとんど介在しなかった」ということから明らかにされつつある。

ただ、被災直後の混乱も日が経つにつれて解消されつつあったようだ。たとえば、被災した仙台市の沿岸地区で空き巣などが多発しているとの情報を受けて、各避難所や地域で自警団を組織する動き(『河北新報』3月24日)や、仙台市宮城野区の福住町町内会が尾花沢市と新潟県小千谷市の町内会と独自に締結していた災害時相互協力協定による救援物資調達(『河北新報』3月30日)など、非常事態時に懸念される治安悪化に対する取組や物資調達を町内会などの地域コミュニティが主体となって行っている。また、長く続く避難生活についても、コミュニティが形成されているか否かでその生活への評価も変わることもあり、「各々が孤立しない仕組みづくり」(『朝日新聞』4月18日)や、いわき市の高久地区では「チーム高久」を結成し、毎朝のミーティングを通じて避難住民による自治活動をすすめている(『いわき民報』3月22日)。

このように町内会などの地域のコミュニティ単位での活動がある一方で、「向こう両隣に住む家の人は3ヶ月以上経った今でもまるでわからない」(福島第一、第二原発が立地する双葉郡在住者)のように、コミュニティ自体が崩壊し、復興への活動すらもままならないところも多く存在する。これは単に「ふだんの近隣によるつきあい=ネットワークの形成」に依存すると考えられるものの、それがどう防災への対応や被災後の生活に関わっているのだろうか。

それを「防災力」という鍵語により、その指標化を目指す調査・研究は行われている。たとえば内閣府の「防災情報のページ」には、地域の防災力を診断するサイトがある。いくつかの質問に回答すると、レーダーチャートに地域の防災力が示される仕組みになっていて、例えば土砂災害では「総合力」「監視警戒力」「自主避難判断力」「情報伝達力」「避難誘導力」

「防災体制整備度」「土砂災害危険認知度」で表記される<sup>3)</sup>。同様な枠組みとして、総務省消防庁が作成した自己評価報告書によれば、「全体評価」「リスク把握・評価、被害想定」「被害の軽減・予防策」「体制の整備」「情報連絡体制」「資機材・備蓄の確保・管理」「活動計画策定」「住民との情報共有」「教育・訓練等」「評価・見直し」といった 9 つの指標に全体評価を加えたレーダーチャートを作成している<sup>4)</sup>。また、自治体レベルでは香川県が 6 の中項目「住民への情報提供」「避難勧告」「避難場所の選定」「誘導体制などの整備」「耐震化」「孤立対策」を各小項目に分け、それぞれについての市町村における対応状況一覧を作成している（『四国新聞』2006 年 1 月 29 日）。

このように防災力の指標化や定量化への試みは、「防災」に対する定義、アプローチ方法が分野により異なるため、これらをいくつかの——たとえば、大分類ではハード面、ソフト面の 2 つなどにまとめる必要がある。ちなみに既存研究における防災の鍵語を拾い上げてみると<sup>5)</sup>、ハードはインフラ（ライフラインも含む）整備、耐震化、（歴史的）まちなみ、消防行政・消防団、仮設住宅、避難施設などであり、ソフトではコミュニティ形成、（安全、防災）教育、防災士、親子の防災意識、リーダー育成、ワークショップ、マップ作成、情報伝達と手段、ボランティア、協働、共助、ガバナンス、転倒防止具などとなっている。

これらに対して松本（2011）では、町内会・自治会を会長のリーダーシップと町内会の活動という 2 つの地域資源のレベルでとらえ、その資源の状況により防災への対応が異なっていることを示した。ただ、これにも課題が残されており、それは地域において陽表的（≒明文化）になっていない歴史や文化的な項目が入っていないこと、さらにはこうした指標の人びとの生活を包摂するリアリティの問題もある。そこで以下、2010 年夏に実施した『自治会・町内会調査』、震災直後から実施している『被災者調査』から、そこに住む人びとのふだんの生活と形成されるネットワークを起点にしつつ、地域資源と防災力の関係を明らかにするための準備的な議論を展開する<sup>6)</sup>。

## 2.2 二極化する地域資源と防災力

本節ではいわき市で実施している『自治会・町内会調査』（被災前）、『被災者調査』（被災後）の結果から、地域資源とその防災力との関わりについて、準備的な考察であるが進めることにする<sup>7)</sup>。

### (1) 被災前—『自治会・町内会調査』から

まず、被災前の 2010 年 8～9 月に実施した『自治会・町内会調査』を概説しよう。これはいわき市内 13 支所 482 自治会を対象にアンケート調査を実施し、259 自治会の有効回答が得られている。ちなみに支所についての概要は図 2-1 のようになる<sup>8)</sup>。いわき市内の自治会・町内会における地域資源を人的／活動資源に分けて 2×2 の 4 つのセグメントを導出すると図 2-2 のような結果になる<sup>9)</sup>。

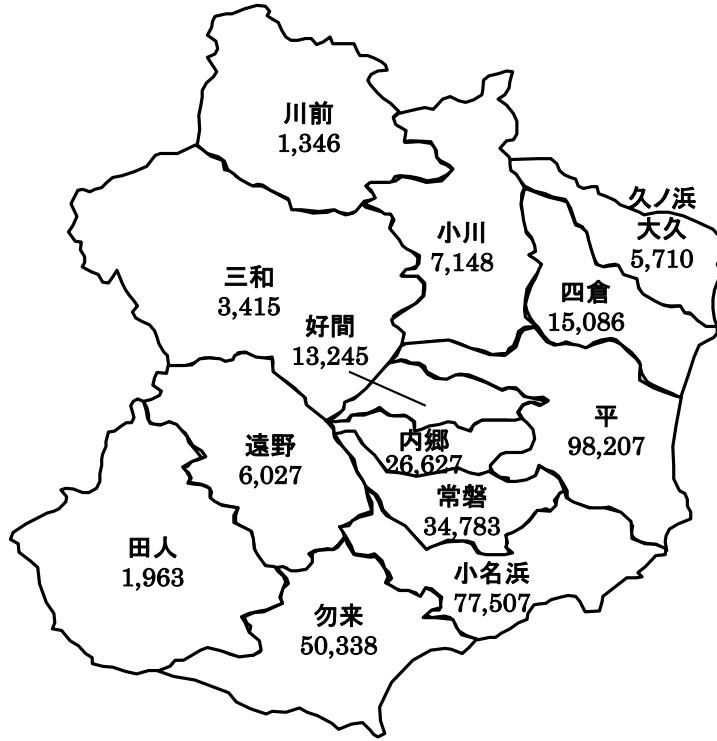


図2-1 いわき市各地区のプロフィール(筆者作成:2011年3月1日現在)

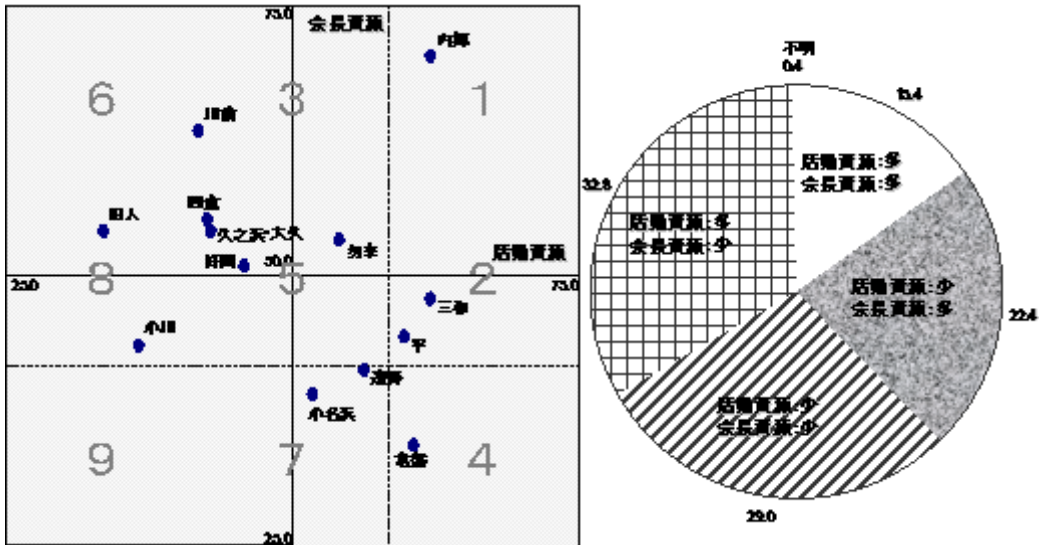


図2-2 いわき市自治会の地区別資源分布とその比率(N=259)

これらの結果を空間的な布置状況として表現すると図 2-3 となるが、その詳細を以下説明しよう。まずは両極の第一象限（多、多）と第三象限（少、少）について、（多、多）に分類される支所は内郷、勿来である。一方で（少、少）は小川と、いわば中山間地にあたるところである。その他に（少、多）は川前、四倉、田人、久之浜・大久、好間であり、（多、少）は三和、平、遠野、常磐、小名浜である。こうした視点によれば、旧市部から構成されている平、内郷、小名浜、常磐、勿来地区は活動資源が多く、会長のリーダーシップというよりは（もともと住んでいる人たちによって得られている）規模の大きさによるものと考えられる。一方、会長資源が多いのは旧町部であることが多く、この場合は古くからの地付きの会長がリーダーシップを発揮している／発揮せざるを得ない状況になっており、これらから推察するに、市町村合併前の資源がそのまま反映しているといえる。

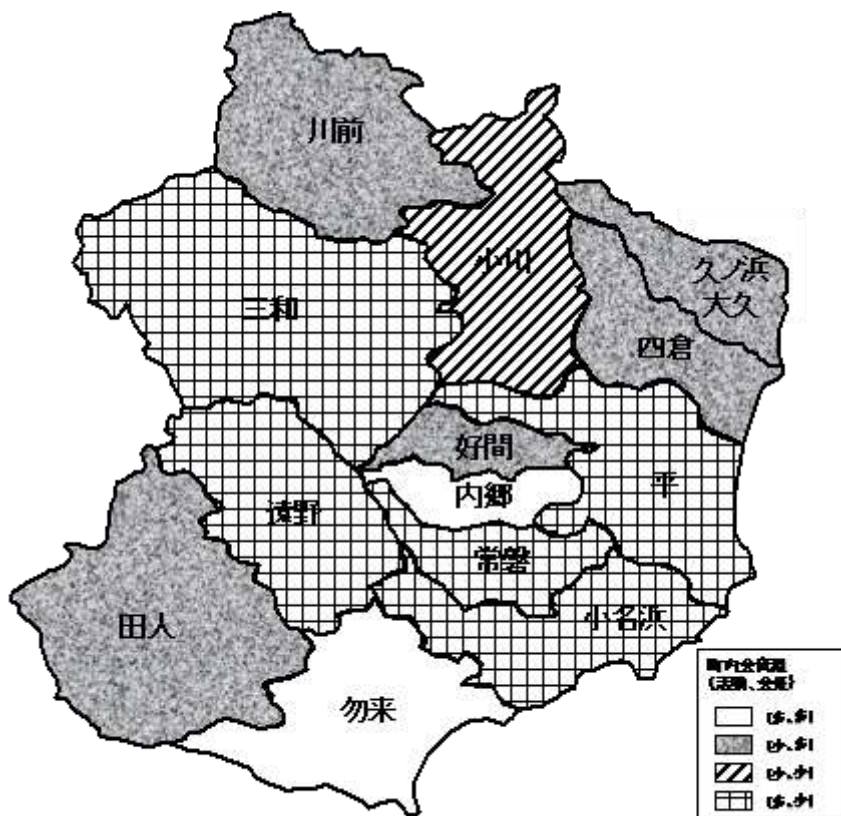


図 2-3 4 セグメントの布置状況(筆者作成)

こうした4つのセグメントで、それぞれどのような防災対策を行ってきたのだろうか。まず、大地震などの発生時の対応について、ふだんから話し合ってきたか否かを確認すると(表 2-1)、「話し合っていない」(51.0%)と「話し合ってきた」(42.1%)が10ポイントに近い

差ではあるが、ほぼ半々という結果になっている。

表2-1 大地震など発生時の対応について

	調査数	大地震等対応の話し合いを行なってきたか			
		話し合ってきた	話し合っていない	わからない	不明
合計	259	42.1	51.0	3.5	3.5
活動:多 会長:多	40	40.0	57.5	2.5	-
活動:少 会長:多	58	46.6	48.3	3.4	1.7
活動:少 会長:少	75	38.7	53.3	4.0	4.0
活動:多 会長:少	85	43.5	48.2	3.5	4.7

「話し合ってきた」の回答者ベースでその具体的内容をみたのが表2-2である。一番多いのが「避難の方法、時期、場所について」(73.4%)であり、次いで「住民間の連絡について」(51.4%)、「地域の災害危険箇所について」(49.5%)、「心がまえについて」(46.8%)となっている。セグメント別では、(多、多)が「地域の災害危険箇所について」(81.3%)、「非常持ち出し品について」(37.5%)となっており、日常的な「防犯」に比べて非日常的「防災」については両方の資源が多くなければ、この結果だけを見ると、事前対応への手薄感がうかがえる。

表2-2 具体的に話し合った内容

	調査数	具体的に話し合った内容							
		避難の方法、時期、場所について	住民間の連絡について	地域の災害危険箇所について	心がまえについて	食料・飲料水について	非常持ち出し品について	家屋の安全度について	外国人等の短期居住者・一時滞在者の安全について
合計	109	73.4	51.4	49.5	46.8	33.0	23.9	11.9	0.9
活動:多 会長:多	16	81.3	62.5	△ 81.3	50.0	37.5	∴ 37.5	18.8	-
活動:少 会長:多	27	70.4	44.4	48.1	51.9	22.2	18.5	11.1	-
活動:少 会長:少	29	72.4	62.1	44.8	51.7	37.9	27.6	13.8	-
活動:多 会長:少	37	73.0	43.2	40.5	37.8	35.1	18.9	8.1	2.7

それでは大地震などに備えた対策はどうしているだろうか(表2-3)。全体でみると、「近くの学校や公園など、避難する場所を決めている」(40.2%)、「市や消防署が主催している防災訓練や講演に積極的に参加」(39.4%)が4割程度であり、他はいずれも3割に満たない。セグメント別へと視点を移すと、(多、多)で「倒壊を防止するように住民に呼びかけている」(12.5%)、「地震保険に加入するように住民に働きかけている」(7.5%)、(少、多)は「近くの学校や公園など、避難する場所を決めている」(50.0%)となっており、ここでは(トップダウン型かボトムアップ型かは別として)会長のリーダーシップが防災への鍵となるのかもしれない<sup>10)</sup>。

表 2-3 大地震などに備えた対策

	調査数	大地震等に備えての対策					
		近くの学 校や公園 等避難す る場所を 決めてい る	市や消防 署が主催 している 防災訓練 や講演に 積極的に 参加して いる	消火器、 懐中電 灯、医薬 品等の準 備を住民 に呼びか けている	高齢者世 帯・子ども の状況把 握につと めている	住民間の 連絡方法 等を決め ている	防災に関 するセミ ナーや講 演を開く 等して啓 蒙活動を 行なっ ている
合計	259	40.2	39.4	24.3	17.8	16.6	15.8
活動:多 会長:多	40	50.0	40.0	27.5	25.0	22.5	15.0
活動:少 会長:多	58	50.0	41.4	29.3	24.1	17.2	17.2
活動:少 会長:少	75	32.0	41.3	20.0	12.0	16.0	13.3
活動:多 会長:少	85	36.5	36.5	23.5	15.3	14.1	17.6

	調査数	大地震等に備えての対策				
		食料品や 飲料水の 備蓄を住 民にすす めている	倒壊を防 止するよ う住民に 呼びかけ ている	地震保険 に加入す るよう住 民に働き かけてい る	外国人等 の短期居 住者・一 時滞在者 の状況把 握につと めている	とくに何も していな い
合計	259	12.0	5.8	1.9	-	26.6
活動:多 会長:多	40	12.5	↑ 12.5	△ 7.5	-	22.5
活動:少 会長:多	58	15.5	3.4	-	-	27.6
活動:少 会長:少	75	10.7	2.7	-	-	26.7
活動:多 会長:少	85	10.6	7.1	2.4	-	28.2

次に防災対策資料の作成状況について確認する（表 2-4）。一番多いのは「持っていない」（49.8%）の半数近くであり、「持っている」（32.8%）から 10 ポイント以上多く、独自資料の作成は進んでいないことがわかる。セグメント別では、(多,多)が「持っている」（50.0%）、(少,多)は「持っている」（43.1%）である一方で、(多,少)で「持っていない」（57.6%）というように、ここでも会長資源が多い自治会ほど独自資料の作成が進んでいることがわかる。

表 2-4 独自の防災対策資料の作成有無

	調査数	町内会で防災マップ等の防災対策資料を持っているか					
		持ってい る	作成中 である	持ってい ない	作成予定 である	わから ない	不明
合計	259	32.8	1.9	49.8	3.5	5.8	6.2
活動:多 会長:多	40	△ 50.0	-	40.0	-	7.5	2.5
活動:少 会長:多	58	↑ 43.1	-	39.7	1.7	10.3	5.2
活動:少 会長:少	75	32.0	2.7	53.3	4.0	↓ 1.3	6.7
活動:多 会長:少	85	▼ 18.8	3.5	57.6	5.9	5.9	8.2

次に防災訓練の実施状況を自治会単位でみていくと（表 2-5）、全体で一番多いのが「行っていないが、いずれ行いたいと考えている」（27.0%）であり、次いで「行っているものの、参加・見学する会員は非常に限られている」（17.0%）となっており、防災訓練はたとえ行われていたとしても、その参加者は非常に限定的であることがわかる。セグメント別では、(少,少)が「行っているものの、参加・見学する会員は非常に限られている」（26.7%）、「行って

いないし、今後行う予定はない」(18.7%)という結果であり、両資源が少ない自治会で防災訓練の単独実施は消極的であるといえる。

表 2-5 自治会単位での防災訓練実施状況

	調査数	大地震等を想定した防災訓練(自治会単位)						
		行っており、数多くの会員が参加・見学している	行っており、一定数の熱心な会員が参加・見学している	行っているものの、参加・見学する会員は非常に限られている	行っていないが、いずれ行いたいと考えている	行っていないし、今後行なう予定はない	その他	不明
合計	259	3.9	8.9	17.0	27.0	11.6	0.4	31.3
活動:多 会長:多	40	7.5	12.5	10.0	25.0	12.5	-	32.5
活動:少 会長:多	58	1.7	10.3	12.1	31.0	8.6	-	36.2
活動:少 会長:少	75	2.7	5.3	△ 26.7	∴ 20.0	↑ 18.7	-	26.7
活動:多 会長:少	85	4.7	9.4	15.3	31.8	∴ 7.1	1.2	30.6

本震災が露呈したのは冒頭でも論じたように、いわき市内をはじめとして東北各地でも生じた地震発生時・発生後において、地域コミュニティが機能不全に陥ったといわれているが、3.11 以前では救援活動などをどのようにとらえていたのだろうか。「発生時」についてみていくと(表 2-6)、重要な主体として一番多いのは「隣近所・隣組」(79.2%)であり、続いて「消防団」(70.7%)、「自治会」(68.7%)、「消防署」(61.4%)という順になっており、地域コミュニティの重要性については認識していることがわかる。セグメント別では、(少、少)で「隣近所・隣組」(85.3%)、(多、少)は「国家」(27.1%)となっていて、頼る存在が極大(国)／極小(隣近所)といったかたちに両極化している。「自治会」については資源による差異が見られず、発生時の対応については自治会の資源にあまり関連がないものといえるのだろうか。

表 2-6 発生時の救援活動で重要な主体

	調査数	発生時の救援活動で重要なもの(全て)						
		隣近所・隣組	消防団	自治会	消防署	警察	個人(個人的な人間関係)	地方自治体
合計	259	79.2	70.7	68.7	61.4	51.4	45.6	36.3
活動:多 会長:多	40	72.5	72.5	70.0	65.0	55.0	50.0	30.0
活動:少 会長:多	58	82.8	72.4	65.5	65.5	55.2	43.1	39.7
活動:少 会長:少	75	∴ 85.3	74.7	69.3	56.0	48.0	45.3	32.0
活動:多 会長:少	85	75.3	65.9	70.6	62.4	50.6	45.9	41.2

	調査数	発生時の救援活動で重要なもの(全て)					
		自衛隊	新聞・テレビ・ラジオ等	国家	町内会連合会	NPO等のネットワーク組織	民間企業
合計	259	32.0	27.0	21.2	18.5	14.7	9.3
活動:多 会長:多	40	32.5	22.5	22.5	20.0	15.0	12.5
活動:少 会長:多	58	32.8	29.3	20.7	17.2	∴ 8.6	5.2
活動:少 会長:少	75	26.7	33.3	∴ 14.7	16.0	14.7	6.7
活動:多 会長:少	85	36.5	22.4	∴ 27.1	21.2	18.8	12.9

続いて「発生後」について確認すると(表2-7)、全体で多いのは「隣近所・隣組」(69.5%)、「自治会」や「消防団」(62.9%)、「消防署」(60.6%)であり、ここでも地域コミュニティの重要性は認識しているといえる。セグメント別に視点を移せば、(少、多)が「隣近所・隣組」(77.6%)となっており、先の結果と併せると、活動資源が少ない自治会ほど、自治会という単位ではなく、より近隣の人たちに依存することを示しているのだろうか。

表2-7 発生後の救援活動で重要な主体

	調査数	発生後の救援活動で重要なもの(全て)						
		隣近所・隣組	自治会	消防団	消防署	警察	地方自治体	個人(個人的な人間関係)
合計	259	69.5	62.9	62.9	60.6	54.1	42.9	40.9
活動:多 会長:多	40	77.5	57.5	70.0	60.0	57.5	↓30.0	40.0
活動:少 会長:多	58	77.6	67.2	69.0	60.3	53.4	50.0	44.8
活動:少 会長:少	75	66.7	60.0	65.3	60.0	49.3	42.7	37.3
活動:多 会長:少	85	63.5	65.9	↓54.1	62.4	57.6	44.7	42.4

	調査数	発生後の救援活動で重要なもの(全て)					
		自衛隊	国家	新聞・テレビ・ラジオ等	町内会連合会	NPO等のネットワーク組織	民間企業
合計	259	40.5	27.8	23.6	18.5	18.5	10.4
活動:多 会長:多	40	↓27.5	20.0	20.0	17.5	12.5	10.0
活動:少 会長:多	58	41.4	27.6	25.9	20.7	19.0	10.3
活動:少 会長:少	75	46.7	29.3	25.3	16.0	20.0	12.0
活動:多 会長:少	85	41.2	30.6	22.4	20.0	20.0	9.4

以上のように、本震災の前に実施したアンケート調査の結果によれば、防災(と被災後の活動)の鍵となるのは会長資源であり、活動資源の多寡により、そのリーダーシップの及ぶ範囲が自治会全体/隣近所単位に分かれているようである。これは何を意味しているのだろうか。(これらの調査結果だけでは断定できる段階ではないが)ここでの活動資源は、自治会内における諸個人のネットワーク<sup>11)</sup>によって交わされる情報の蓄積であり<sup>12)</sup>、それらのネットワークの形成される範囲が大きいか小さいかということになるだろうか。

ところで図2-3に立ち返ると、今回、津波で大きな被害を受けた沿岸部(久之浜・大久、四倉、平、小名浜、勿来支所)における地域資源は、勿来支所を除いて、会長資源が多いか(久之浜・大久、四倉)、活動資源が多いか(平、小名浜)のいずれかになっている<sup>13)</sup>。

日常的な防犯対策はさておき、両方の資源がそろっていなければ非日常の防災対策を行っていく傾向がみられるものの、少なくとも会長のリーダーシップが鍵を握ることは確かである。そして、平支所沿岸部の死者の多さからすると、こうした非日常時における対応は会長のリーダーシップによるものが大きいのではないだろうか。これを先の議論と併せて考慮すれば、防災力(と被災後の活動)を二分する要因は第一にリーダーシップであり、次いでネットワークになるのではなかろうか<sup>14)</sup>。



## (2) 被災後—『被災者調査』から

前項の分析は地域のリーダーである会長を対象にした調査結果によるもの、しかも被災前に関するものであったが、それ以外の一般的な人々はどうであろうか。そこで本項では、いわき市内の避難所で生活している／していた人々からの、地域資源と防災力の関係の見ることにする。

この調査（以下『被災者調査』）は2つのパートに分かれている。第一段階では避難所生活者へのアンケート調査（4月末～5月上旬実施。有効回収数171サンプル、被災時のいわき市在住者は89サンプル）、第二段階はインタビュー調査（5月下旬～現在。12名実施済）である。

まず、アンケート調査によれば（以下の集計ベースはいわき市在住者ベース89サンプル）、大地震などの災害発生に備えた話し合いを行っているのは全体の半数程度（55.1%）であった。そして、話し相手のほとんどが「自分の家族」（79.6%）や「親族」（26.5%）、そして「近所に住んでいる人」（44.9%）であり、「町内会・自治会の人」と回答したのは10.2%であった。この結果は、地域コミュニティが（形式的な防災訓練は除き、実質的なという意味で）予防的な災害対応をほとんど行っていなかったことを示している。これらの避難者は「津波による家屋の半壊・倒壊」（49.4%）、「地震による家屋の半壊・倒壊」（41.6%）が殆どであるが、そのきっかけとなった情報源も「テレビやラジオ」（28.1%、津波避難者ベース20.5%）や「近所に住んでいる人からの情報」や「自分の家族からの情報」（23.6%、同27.3%）という中で、「町内会や自治会」（10.1%、同9.1%）、「消防団」（7.9%、同11.4%）といった地域コミュニティによる組織的な情報伝達になされず、これはとりもなおさず、「バラバラに逃げた」ことを示している。ちなみに「国、県、自治体（防災無線含む）」（6.7%、同6.8%）は、複数の聞き取りでも得られたことだが、いわき市内の沿岸部に設置してあったスピーカーから放送が流されていなかったことの証左でもある。いわき市内で避難の緊急性を要したのは津波被害が大きかった久之浜、四倉、平（沿岸部の薄磯、豊間、永崎など）、小名浜、勿来（岩間など）支所であるが、以上の結果から判断すると、避難は家族・親族や近所単位によってなされた可能性が高く、消防団や自治会・町内会といった地域住民による組織的な対応は少数派であったといえる。

そこで問題となるのは、バラバラな避難によって生じた地域コミュニティの崩壊という事態であるが、これは避難後の生活にも大きな影を落とすことが十分に考えられる。このことを確認するためにインタビュー調査の結果を用いて、被災直後から避難所に至るまでのプロセスを追っていくことで、バラバラな避難／組織的な避難により厚生上の差異があらわれることを（一次的な段階ではあるが）確認することにしよう。

現在は調査途上であるため、詳細は別の機会に論じたいが、これまでの聞き取りから得られたのは、いわき市内在住者（被災当時）対象者のほとんどは津波被害による避難者（久之浜地区は原発によるものも加わる）であるが、そこでも地域コミュニティの不在が確認されたことである。それは先のアンケート調査の分析で明らかにしたように、テレビやラジオなどのメディアや家族・親族による津波の認知が多くを占めており、消防団員の機転による詰

所からの警報発信（永崎地区）のような、消防団や自治会・町内会といった地域の住民組織によるものは（現在のところ）少数派である<sup>15)</sup>。

ところで、いわき市の例から少し離れてしまうが、被害が「想定外」のものになればなるほど、地域コミュニティの不在による影響が大きかったのが、福島第一原発付近に住み、退避命令が出され、現在に至るまで戻ることの出来ない双葉郡の大半のエリアにいた人たちである。この地域の（津波や原発事故による）避難者によれば、3月12日に生じた原発事故に関する情報が避難所で誤報扱いされ避難が遅れるなかで（南相馬のある避難所）、偶然につながった携帯電話に他地域に住んでいる家族からの連絡や、子供が直接車で避難を促しに来るなど（南相馬在住者）、特に原発のような「みえない」災害についてのこうした情報格差は大きいことが明らかになっている。この要因の一つとしては、情報機器利用（＝スキル）による情報収集（の量と質）の格差にあらう。ほとんどの人たちは情報源をテレビとしているが、それは停電したら使えない<sup>16)</sup>。また、携帯電話はほぼすべての人が所持しているものの、発信・通話制限がかかっている中でやりとりは困難だったようだ。しかしながら、（調査対象者にはまだ現れていないが）ツイッターやミクシィなどのソーシャル・ネットワーキングサービス（SNS）での情報交換が有効であったのはそれらが書き込まれるものを見れば、一定の有用性は認められるだろう。そうしたことがあってか、スマートフォンの売上も増加しているようで<sup>17)</sup>、災害時における情報機器とその利用の重要性があらためて問われ直されているといえよう<sup>18)</sup>。

こうしたコミュニティの不在、さらに情報格差が存在していた一方で<sup>19)</sup>、コミュニティによるまとまったかたちでの避難と避難所生活、そして現在の住宅での生活に至るまでコミュニティを保っている例もある（薄磯地区）。ここでは自治会全体というよりはその下のレベルの隣組（16軒で構成）が機能しており、さらに（インタビュー対象者である）隣組の組長によるリーダーシップが発揮されていた。具体的には被災直後の避難への積極的な呼びかけであり、避難所生活での人間関係の調整や、（現在入居している）住宅への入居喚起である。こうした場合（今後、より詳細な聞き取りが必要となるが）、避難者の生活への不安や不満が他と比べて少ない、また自治体への依存も少ないことがうかがえるなど、地域コミュニティの維持・形成が避難者だけでなく、自治体への負担軽減にもつながることから、こうした中間集団としての自治会・町内会（や隣組）は重要であるだろう<sup>20)</sup>。

このように「地域コミュニティ」が重要であるということであるが、もう少し掘り下げるとそれはリーダーシップとネットワークという次元で検討する必要がある。次節では防災→減災における防災力の構築に向けた今後の課題について、この2つの次元から論じることにする。

## 2.3 防災力をどう高めていくか

### (1) 地域コミュニティにおける防災の意味

3.11の震災で顕在化した一つの事象は、地域コミュニティの機能不全であり、それがもたらしたのは情報、避難行動、避難後の生活における厚生など、あらゆる領域における「格差」の存在が、これまでの調査結果により明らかになりつつある。こうした事実をふまえて、今後の防災計画などを立案していくことになるだろう。ところで、「安心・安全なまちづくり」の文脈において、防災、防犯、高齢者福祉などの要素はそこに包摂されることになるが、本震災により明らかになった問題として、少なくとも防災への取組は他と異なる視点から接近していく必要がなかろうか。

というのも、防犯は、犯罪者の移動可能性という「犯罪の越境性」をふまえると、その（広域／狭域というのではなく、被災の空間的限定性という意味での）地域性は防災に比べると弱い可能性が高く、それが故に、範域性が大きくかつゆるやかなネットワークによる活動→防犯活動が成り立つ可能性もある。すなわち、NPOなどによる活動でも成立しうるものである。さらに防犯へのアプローチ方法は何らかの「思想」に立脚している。たとえば、殺人や強盗といった凶悪犯罪については、警察などの上からの権力による（抑止力も含めた）対応が必要である。一方で、（不法投棄や痴漢などの）比較的軽い犯罪のようなものであれば、地域住民による見守りによる防止、阻止が可能かもしれない<sup>20)</sup>。さらにいえば、「上から」に対するアレルギー、拒否反応から、「それでは自分たちでやろう」というのも多いように考えられる。その一方で、高齢者が多いなど町内会の活動資源が少ないために、警察に頼らざるを得ないこともあろう。これらは住民たちによる意思決定によってもたらされるものであるために、地域における防犯のかたちは上からの「監視型」／下からの「見守り型」／両者の統合による「ハイブリッド型」、なのか、これらいずれが優れているなどといった議論は困難である<sup>22)</sup>。

しかし、防災となると事情は異なるのではないか<sup>23)</sup>。その違いについて説明しよう。一つは、本論で何度かふれてきたが、防災はその地域性が非常に強い——河川の氾濫、土砂崩れ、津波など——ために、防犯のようなゆるやかなネットワークでは（ヒト、モノ、カネいずれにおいても）対応しきれない、というか、それでは「当事者性」が希薄になってしまい、いきおい、該当地域だけの活動になる<sup>24)</sup>。

そしてもう一つ異なるのは防災の非日常性である。防犯は日常的なものである一方で、防災はその確率からいって防犯よりはるかに発生率が低いことから、非日常的なものでもあり、先の空間的な限定性や差異だけでなく、こうした時間的な性質の違いも看過することはできない。ちなみに今回の大津波は862年の貞観地震以来のものであり、本論で主たるフィールドに定めているいわき地区では1677年、1703年、1793年にも三度の津波があったという。しかし、これらはいずれも「数世紀前」の出来事であり、地域の記憶としての「ローカル・ナレッジ」（ギアツ）が継承されるかどうかといったスパンである。津波（特に今回のもの）については極端な例かもしれないが、それに比べてより発生頻度が高い土砂崩れや河川の氾濫も、防犯とは空間的にも時間的にもその質に違いがあるといえ、もっと言うと、通時

的な時間軸により記憶を保ちつつ、どう災害を防ぐかという限定された共時的な空間の共有というのが（防犯と比べた）防災の特質なのかもしれない<sup>25)</sup>。そういった延長線上または包摂されるかたちで町内会や消防団などといった地域住民たちによる組織の意味がたちあらわれてくるのではなかろうか<sup>26)</sup>。

もう少し説明を加えよう。先の『被災者調査』において、被災直後での避難のきっかけとなる情報源を NPO としたのは皆無（0.0%）であったが、これは非日常時（特に被災直後の数十分～数時間以内の混乱期）で防犯のような水平なネットワーク型組織「だけ」による活動は難しいということであり、「上から」と「下から」をながめたときに、相対的に「上→下」というかたちをとらざるを得ないのではないか。こうした「上から」の型にはめられた組織—による意思決定—がネットワーク型組織による意思決定よりも非常事態に適応する（いわゆる「小田原評定」のようにならず、あてはまりがよい）のではないだろうか<sup>27)</sup>。

あえて議論を単純化するならば、町内会による防災や防犯は、相対的に前者が「上から」、後者は「下から」にそれぞれウェイトがかけられているといえよう。とはいうものの、「上から」といっても、その力が及ぶ範囲は自治体レベルかもしれないし、連合町内会レベルかもしれないし、単位町内会、ないしは区や班レベルかもしれず、それは伸縮可能なかたちであるともいえるし、人びとが範囲を決める拠りどころ＝規準となるのが「ローカル・ナレッジ」なのかもしれない。そして、（連合、単位、区や班いずれのレベルにおいても）町内会を一つの活動組織とみなしたときに、防災と防犯という、求められる意思決定のレベルとアプローチ方法が大きく異なる（上から／下から）ということは、リーダーシップのあり方も異なる可能性が大きいのではなかろうか。リーダーシップを成立させ、逆にそのリーダーによってなされる町内会の活動資源に関わってくるのであり、それらはコインの裏表の関係であるともいえる。

このように防災と防犯のクライシス／リスクのマネジメントを考えていくためには、ネットワークとリーダーシップの両面からアプローチする必要があるといえるが、問題となるのは、果たして一つの組織が両者の機能を果たすことが可能かということである。町内会や隣組は、（ある程度の）明確な目標を完遂するために形成された企業組織ではないのであり、それら地域の活動に関わる人たちはいろいろな次元で多様性（その基底にある同質性）を併せ持っていることを忘れてはならない<sup>28)</sup>。こうしたある種の多様性から、防災（や防犯）活動のダイナミズムをどう生み出していくかが課題となろう。それらを生み出す「しかけ」には何が必要になるのだろうか。次項で簡単にそれに触れつつ、本論をおきたい。

## ② 防災力をどう構築するか

地域の防災力、もう少しいえば被災後の生活の質（QOL）向上も含めた「減災」を実現するためには、ふだんの地域コミュニティの維持や形成が必要条件ともいえ、それをとらえるための資源という次元、具体的にはネットワークとリーダーシップであるとした。では、施策の次元に視点を移すと、どのようなことに立ち入らねばならないのだろうか<sup>29)</sup>。

結論を先取りすると、以前にヒットした『三丁目の夕日』の表面的解釈におけるノスタル

ジックな感情による誘因だけでは、地方都市においても個人化が進み合理的に行動する人が多数を占めるよう（≒都市化）になった現状では困難であることは確実である。やはりそこには何らかの必要性和それに伴うメリットをこうした人びとに提示することが重要である。それが、いわゆる60代以上の退職世代に対する50代以下の現役世代を町内会活動に引き込むための「しかけ」といえる。

そこには二つの方向性が考えられよう。一つは活動の「内容＝コンテンツ」、もう一つは子育てや仕事で忙しい現役世代の「時間」、これらの問題を解決する延長線上に、この世代の町内会への接近可能性がみえてくるのではなからうか。前者についていえば、高齢者の介護や子育てといった各世帯が抱える課題に対して、地域コミュニティの構成員により問題解決を行うことである。一例をあげると、いわき市のある区長によれば、現役世代を引き込むための祭の開催や子供会の活動を行うなどである。特に先にあげた2つについては深刻な問題になりつつあるために、その解決ニーズは強いだろう。

そして後者についての切り口の一つとしては、活動への関与の「時短」と「情報共有」と考える。ちなみに筆者らは平成22年度に「情報共有と発信」を軸に据え、その背景には多世代による世帯構成と家族内外、自治会内外のネットワークづくりがその出発点であること、さらにはその活動をバックアップするためのツール（情報機器とポータルサイト）が必要であることを（準備的な議論ではあるものの）示している<sup>30</sup>。詳細は報告書を参照されたいが、そこで大きく2つのアプローチを提示している。

一つ目は「情報格差」を解消するためのネットワークづくりである。ネットワークは家族や自治会・町内会をその基本軸に据えることが必要であり、家族内外／自治会内外のつながりを人びとが必要と感じさせる情報共有と発信の内容（コンテンツ）とそれを手段的に支えるのがツール（情報機器とポータルサイト）という位置づけである。

一方で、バラバラに避難した被災者たちは、（津波だけでなく原発の退避圏内である双葉郡からいわき市内に避難してきた人たちも含め）コミュニティの一員として自分たちの住まう場所の現状を把握出来ないために（個々人では行っていることが多い）、コミュニティの今後を描くことが難しくなっており、そのまま消失してしまう可能性も高い。これを避けるために、一つ目のアプローチと重なり合うが、離散した避難者同士がいわば個人技（複数の避難所を自転車様子聞き回ったり（仙台市若林区の町内会長）、携帯電話で様子を取り合ったりなど）で行っていたコミュニティの維持と形成のための場を構築する必要があり、それをインターネット上のポータルサイトにその役割を担わせることである。そして注意しなければならないのは、町内会起点であることには変わらないものの、それだけにとらわれてしまうと、拘束や束縛が強くなるだけの結果になってしまう。そうではなく、空間的にも、またそれを構成する人たちの多様性も伸縮・変幻自在なものである必要があり、その形成の一助になるのがインターネットと情報機器となるのではなからうか。

※本稿は吉原直樹編『防災の社会学 増補版』東信堂（近刊）所収の論文を加筆・修正したものである。

## 参考文献

- 阿部陽介・大貝彰ら 2007「自主防災組織の活動に着目した地域防災力定量化の試み その1：評価の視点・項目・指標の設定とその階層構造の構築」、『日本建築学会大会学術講演梗概集』
- 岡西靖・佐土原聡 2006「地域防災力向上のための自治会町内会における地域コミュニティと災害対策に関する調査研究—横浜市内の自治会町内会を対象としたアンケートに基づく考察—」、『日本建築学会計画系論文集 第609号』、77-84
- 郷内吉瑞・大貝彰ら 2007「自主防災組織の活動に着目した地域防災力定量化の試み その2：評価項目間の関連性の定量化とケーススタディ評価」、『日本建築学会大会学術講演梗概集』
- 堀健雄・大貝彰ら 2007「自主防災組織の活動に着目した地域防災力定量化の試み その3：評価構造の再構築」、『日本建築学会大会学術講演梗概集』
- 野中郁次郎・紺野登 1999『知識経営のすすめ—ナレッジマネジメントとその時代—』、ちくま新書
- 松本行真・中尾剛ら 2011「自治会活動における情報発信と共有の役割と期待」、『自治会・町内会ポータルサイト開発のための基礎調査および仕組み作りの検討（大学等と地域の連携したまちづくり推進事業報告書）』、1-18
- 松本行真 2011「いわき市自治会における問題の所在」、『自治会・町内会ポータルサイト開発のための基礎調査および仕組み作りの検討（大学等と地域の連携したまちづくり推進事業報告書）』、19-37
- 松本行真 2011「地域リーダーの防災観」、吉原直樹編著『防災コミュニティの基層』、167-190、御茶の水書房
- 松本行真 2011「防災コミュニティの人的資源と活動資源」、吉原直樹編著『防災コミュニティの基層』、235-259、御茶の水書房
- Geertz, C., 1983 *Local Knowledge*, Basic Books (=梶原ら訳『ローカル・ノレッジ』岩波書店、1991)

## 脚注

- 1) 筆者の所属する福島高専学生による体験談である。
- 2) いわき市の4月6日16:00時点の集計によれば、死者は平支所184名（千人当たり死者1.87人）、勿来支所8名（同0.16人）、久之浜・大久支所43名（同7.53人）、小名浜支所15名（同0.19人）、四倉支所21名（同1.39人）、その他14名の計285名、不明者は82名であった。各支所の地理的な関係は図1を参照。
- 3) <http://www.bousai.go.jp/bousairyoku/index.html>
- 4) [http://www.fdma.go.jp/html/new/pdf/040621\\_todouhuken.pdf](http://www.fdma.go.jp/html/new/pdf/040621_todouhuken.pdf)
- 5) 例えば阿部・大貝ら2007、岡西・佐土原2006など。

- 6) いずれの調査についても、第一次的な分析によるものであることをあらかじめお断りしたい。
- 7) ちなみにいわき市では「自治会」という名称を主に用いており、本節ではそれに従うことにする。
- 8) 支所別の回答構成比であるが、平 23.6%、小名浜 22.0%、勿来 11.2%、常磐 7.3%、内郷 1.5%、四倉 11.6%、遠野 1.9%、小川 6.9%、好間 3.1%、三和 2.7%、田人 1.5%、川前 2.7%、久之浜・大久 3.5%、不明 0.4%であった。
- 9) 9)導出などの詳細は『自治会・町内会ポータルサイト開発のための基礎調査および仕組み作りの検討』（大学等と地域の連携したまちづくり推進事業報告書）を参照。
- 10) 会長のリーダーシップが震災後の活動に影響を与えたことについては後述する。本項における一連の分析と解釈はあくまでも震災前についてである。
- 11) ストックという視点に移せば、社会関係資本ともいえよう。
- 12) それが中長期的には「ローカル・ノレッジ」ということになるのだろう。
- 13) これらの数値はあくまでも支所別の「平均値」であることに留意しなければならない。それというのも、平や勿来支所のように沿岸部と内陸部では被害状況に大きな差があるからである。
- 14) 『自治会調査』と同時期にいわき市内の自治会長・役員を対象にした『リーダーシップ調査』を行っている。紙面の都合上、これについては別の機会で論じたい。
- 15) 消防団関係者や自治会長の聞き取り結果によれば、震災からこれまでの状況を振り返ることで、消防団の重要性を再認識しているようだ。ただ、就業者に占めるサラリーマン比率が高いこと、それによって職住分離が生じているといった現状を考えると、その再構築にも困難が立ちはだかつており、こうした対策は運用上の問題だけでなく、人びとの生活（ライフスタイル）の変更を迫っているかもしれない。
- 16) 「ワンセグ携帯」を持っている人も多いと思われるが、果たしてどれだけの人たちがその機能を使っていただろうか。
- 17) GfK Japan の調査によれば、4月第1週（3月28日～4月3日）に携帯電話全体に占めるスマートフォンの比率がはじめて過半数を超え（50.1%）、増加要因の一つに東日本大震災をあげている：[http://www.gfkjpn.co.jp/update\\_file/pdf/257.pdf](http://www.gfkjpn.co.jp/update_file/pdf/257.pdf)。
- 18) 主にインターネットなどを媒介とした情報交換には内容の真偽も含めて懐疑的な議論も存在するものの、それ以外による情報伝達やその共有の手段が家族や親族といった限られたものでしかなかったのも事実である。
- 19) こうした人たちが多くとされるとある避難所では、食糧配給をめぐる傷害沙汰もあったようだ。これについては今後の詳細な聞き取りが必要である。
- 20) 少なくとも「防災」に関しては、その被害の限定性≒地域性を考えれば、こうした地域の住民組織に頼らざるを得ないと筆者は考える。それについては次節で論じる。
- 21) ただし、放火は凶悪犯罪の一つであるが、こちらに含まれるだろう。
- 22) グローバルな視点に移せば、それこそ統治形態や民主主義、もっといえば社会経済システムのあり方も、ボーダレス化、それに伴うボーダフル化をすればするほど、その違いが明らか

になっているからである。

- 23) 以下ではその特殊性から原発災害については議論しない。
- 24) 防犯はあまりカネをかけない工夫も可能ともいえ、社会基盤整備におけるソフトとハードという意味でも、堤防構築などの莫大な費用がかかる防災とは大きく異なる。
- 25) さらに付け加えるならば、時間と空間の共有、縦軸と横軸の織りなす、いわば堆積物が「ローカル・ナレッジ」といえよう。
- 26) 地域における防災活動も再検討する時期にきているのだろう。たとえば、自主防災組織の画一化による弊害は指摘されており、永崎地区の消防団員にも同様な言及があった。そうすると、こうした「上から」の画一的なアプローチよりも、ある意味では「下から」による防災ネットワークが形成されていくのだろうか。ただし、これは地縁的なつながりに（その大半が）依拠し、このネットワークが水平型に単純化されるものではなく、両タイプにより織りなすハイブリッドなかたちであるのではないか。というのも、マイケル・オークショットのいう「テクニカル・ナレッジ」と「プラクティカル・ナレッジ」、(両者の思想的な差異はさておいて) 近年では野中郁次郎らの形式知と暗黙知のマトリックスによるナレッジ・マネジメントの文脈に従えば、これらの防災への地域的な取組は実際の、実践的なものであり、かつその場所で語り継がれているものであるといえ、それらを引き受けるのが地縁であり、血縁であるといえるのではないか。そこにたとえば防災における「ローカル・ナレッジ」が交差しているのではなかろうか。
- 27) あくまでも、「上から」というのが表面に出ているのであり、その背後には「下から」も含まれるのはいうまでもない。というのも、今回の震災でもそうであったが、被災直後から時間が経つにつれてボランティアなどが数多くなっていったのは、「上から」よりも「下から」が相対的に顕現していったことのあらわれともいえる。
- 28) もしかすると、防災は地域住民による組織化により、防犯はエリアを越えた連携—その延長線上に NPO などがたちあられるのかもしれない。
- 29) いわゆる「防災コミュニティ」の構築には NPO などではなく、その土地に根を下ろした人たちが中心となる「町内会」が中心的な役割になるのは再三述べている。町内会のある側面での機能強化が防災力の向上につながっていくという仮説である。したがって、機能強化のプロセスでは防災だけでなく、防犯的な活動をはじめとした祭などの歴史・文化的なものまで含まれてこよう。
- 30) 「いわき市報告書」第 1 章参照。