

地域における安全志向型コミュニティ活動の可能性  
と地域文化の変容に関する研究



課題番号12610207

平成12年度～13年度科学研究費補助金 [基盤研究(C)(2)] 研究成果報告書

平成15年3月

研究代表者 浦野 正樹

(早稲田大学文学部教授)

研究組織

研究代表者：浦野正樹 文学部 教授

研究分担者：

店田広文 人間科学部 教授

臼井恒夫 人間科学部 助教授

山西優二 文学部 助教授

研究協力者：

菅磨志保 人と防災未来センター・研究員

浅野幸子 財団法人消費生活研究所・研究員

木村明子 防災・情報研究所・研究員

服部くみ恵 早稲田大学地域社会と危機管理研究所・協力研究者

下村恭広 早稲田大学文学部助手

小川裕文 東京都足立区職員

田中保三 早稲田大学講師・まち・コミュニケーション顧問

研究経費：

平成 12 年度 800 千円

平成 13 年度 700 千円

計 1500 千円

2000～2001（平成12～13）年度科学研究費補助金実績報告書

機関番号 32689

研究機関名 早稲田大学

研究種目 基盤研究C2

研究機関 平成12年度～13年度

課題番号 12610207

研究課題名

地域における安全志向型コミュニティ活動の可能性と地域文化の変容に関する研究

研究代表者

研究者番号 20160335 浦野正樹 文学部 教授

研究分担者

研究者番号 20197502 店田広文 人間科学部 教授

研究者番号 10193872 臼井恒夫 人間科学部 助教授

研究者番号 50210498 山西優二 文学部 助教授

## 研究実績の概要

本研究では、平成12～13年度にわたって、現代社会における生活条件の変化とく都市・地域文化の生成・変転＜まちづくりや地域活動等の集会的営為＞の実態把握を踏まえたうえで、脆弱化する＜地域対応力や危機管理のあり方＞を検証し、これらの地域力を支える地域文化の可能性と安心で安全な生活確保に向けての条件づくりについて研究を進めた。とくに、防災まちづくりや防災福祉コミュニティ、安全な地域環境を志向した地域おこしや活性化の取組み等の＜地域における安全志向型コミュニティ活動＞の実態とそうした活動の有効性についての調査を実施し、そうした活動の可能性について、＜コミュニティの歴史の変遷＞や一定の社会経済的構造条件下での＜地域文化の形成や変容＞と関わらせながら、検討を加えた。平成12年度は、阪神・淡路大震災や雲仙普賢岳噴火災害等の被災地域において、①人口構成や密集度、住宅特性を含めた社会経済的構造条件、②被害発生状況及び被害の社会的影響の連鎖、③地域住民による個別ないし集会的な対応行動、④その背景にある安全に対する意識や危機管理体制等の社会・文化的要因を、解明し整理することにより、いくつかの典型的な地域類型としてパターン化し、それぞれの地域類型における、被災から復旧・復興に至る社会過程を、事例に沿いながら典型的な展開過程としてモデル的に描き出した。

それとともに、防災まちづくりや防災福祉コミュニティ、安全な地域環境を志向した地域おこしや活性化の取組み等を対象にした（各都道府県を媒介にしての）資料収集と活動のカテゴリー化、及び、その中から大都市部では東京都、京都市、神戸市、地方中小都市では夕張市等の一部地域をとりあげての現地調査を実施した。これらの調査の中から、地域の社会経済的構造条件をふまえて、地域住民による集会的な活動のきっかけ、活動の組織化過程、活動維持条件についてモデル化すると同時に、活動の担い手になりうる人材育成のあり方やそれを支えている理念等についての知見を得た。

平成 13 年度は、平成 12 年度に進めた阪神・淡路大震災の被災地域調査（「地域類型ごとの被災から復旧に至る社会過程のモデル化」作業）を前提にしながら、個別地域（具体的には神戸市長田区御蔵地区）における社会過程を深く掘り下げ、災害復旧・復興過程で個々の業種や住民層の人たちに何が起こりどのような圧力が加かったのか、対抗力としてのまちづくりや地域活動等の集会的営為がどのように行われ影響を及ぼしたのかを、簡易型地域 GIS（地理情報システム）を活用して検討を進めた。結論として、災害時において住民はかなり長い期間共通の課題を抱えてきたように見られがちではあるが、とくに復旧・復興過程においては個々の業種や住民層の違いによってかなり早い段階から異なる圧力を受け、そこで個々の決断をせざるをえなかったこと、したがって、地域の再生力をはかるという点ではかなり早い段階での仕掛けが有効に機能しないと異なる圧力への対応で地域住民は分裂し異化作用が強まり、凝集力を喪失していくことが分かった。

また、平成 13 年度は、防災まちづくりや防災福祉コミュニティなど、＜地域における安全志向型コミュニティ活動＞の実態と活動の有効性についての調査を継続し、資料収集と活動のカテゴリー化、及び現地調査を実施した。こうした調査を通じて、それぞれの地域が、地域危険度を念頭においたうえで地域の危険要因を発見し、活用しうる資源を発掘していくプロセスを整理し、地域の学習プログラムとしてマニュアル化した。また、ある一定の地域の社会経済的構造条件を前提にしながら、地域住民による集会的な活動がどのように成立するのか、また活動の組織化過程や活動維持条件やさらにそうした活動を可能にし支えていくための制度的なしかけについても検討を加えた。さらに、外国人が混在している繁華街周辺における防災まちづくりという点で、日本語のわからない外国人を対象にしてどのような対策が必要で可能かについても検討を加えている。

## キーワード

安全志向型コミュニティ活動、防災まちづくり、防災福祉コミュニティ、地域文化の変容、地域対応力、危機管理、地域住民組織、再建過程

ABSTRACTS OF RESEARCH PROJECT, GRANT-IN-AID  
FOR SCIENTIFIC RESEARCH ( 2001 )

1. RESEARCH INSTITUTION NUMBER: 32689  
2. RESEARCH INSTITUTION: Waseda University  
3. CATEGORY: Grant-in-Aid for Scientific Research (C) (2)  
4. TERM OF PROJECT ( 2000 ~ 2001 )  
5. PROJECT NUMBER : 12610207  
6. TITLE OF PROJECT: Community Movements and their Cultural Backgrounds for Safe and Sustainable Community  
7. HEAD INVESTIGATOR REGISTERED NUMBER NAME INSTITUTION, DEPARTMENT, TITLE OF POSITION  
20160335 Masaki, Urano  
Waseda University, School of Letters, Arts and Sciences, Professor  
8. INVESTIGATORS REGISTERED NUMBER NAME INSTITUTION, DEPARTMENT, TITLE OF POSITION  
(1) 20197502 Hirofumi, Tanada Waseda University, School of Human Sciences, Professor  
(2) 10193872 Tuneso, Usui Waseda University, School of Human Sciences, Associate Professor  
(3) 50210498 Yuji, Yamanishi Waseda University, School of Letters, Arts and Sciences,  
Associate Professor

9. SUMMARY OF RESEARCH RESULTS

In this research, the actual condition of community movements for safe and sustainable community was investigated. Community movements in Tokyo, Kyoto, Kobe, and Yubari-city aiming at disaster-preventive, well-being, sustainable and vigorous local culture were taken up as targets of field studies. Moreover, investigation was simultaneously done about the conditions and the cultural backgrounds for such local activity being attained.

While the organizing processes and the backgrounds of the collective movements were modeled as several patterns, knowledge was acquired about the thought typically conceived by leaders of these movements.

Moreover, stricken areas, such as the Great Hanshin Earthquake and an eruption-calamity of Mt. Unzen Fugen, were investigated for measuring the potentiality of calamity-response and crisis management of the community. According to those factors listed below, they were patterned as some typical local types.

- (1) socioeconomic composition and density of population,
- (2) social damage resulted from calamity, and the chain of the social influences,
- (3) reaction of local residents and their collective activities,
- (4) consciousness of safety culture,
- (5) social system, such as crisis management system, etc.

The social process from right after the calamity to restoration and reconstruction stages in each type of local community was depicted in model. Furthermore, investigation at the Mikura-area of Nagata, Kobe-city was done in detail.

As a conclusion, local people were obliged to decide their strategy for family living in a quite early stage of restoration and reconstruction processes with receiving the pressures that vary with each type and position in the social stratification. Without the local collective efforts functioning

effectively and successfully in a quite early stage, a local resident's agreement for community reconstruction and future neighbourhood planning was becoming more and more difficult to make because of loss and disruption of social cohesion.

#### 10. KEY WORDS

- |                        |                         |                            |
|------------------------|-------------------------|----------------------------|
| (1) Disaster           | (2) Safety              | (3) Risk Management        |
| (4) Community Movement | (5) Community Culture   | (6) Reconstruction Process |
| (7) Community Welfare  | (8) Machizukuri Process |                            |

## 目 次

I.	地域社会の安全を志向するまちづくりの活動実態と可能性		
第1章	安全・安心をめざすまちづくり<防災まちづくり>-----浦野正樹	1-1	
第2章	安全・安心をめざすまちづくり----活動実態と可能性----浦野正樹	2-1	
補論1	地域防災活動促進のための学習プログラム・マニュアル--菅磨志保	補論1-1	
補論2	災害のリアリティと想像力の<拡張>-----浦野正樹	補論2-1	
II.	危機に瀕した地域社会と生活の安全・安心		
	----被災から生活の復旧復興・コミュニティ再建への道程----		
第3章	阪神・淡路大震災と地域社会の対応-----浦野正樹	3-1	
第4章	長田区御蔵地区の地域活動とそれを取り巻く支援のしくみ--浅野幸子	4-1	
第5章	長田区御蔵地区の震災後の活動と課題：現在の日常活動まで-木村明子	5-1	
第6章	台湾地震の復旧・復興過程と社会的課題-----木村明子・服部くみ恵	6-1	
補論3	震災を記憶することと地域活動としての<みくら5>への歩み		
	-----浦野正樹	補論3-1	
III.	地域の社会変動と危機への対応----地域社会の危機と再生戦略----		
第7章	夕張炭鉱の閉山とその後の地域社会の変貌-----下村恭広・小川裕文	7-1	
	資料		
資料1	安全を志向するまちづくりに向けて：まちづくりマニュアル		
	-----浦野正樹・菅磨志保	資料1-1	
資料2	書評「『災害都市の研究』	-----浦野正樹	資料2-1
資料3	「『災害弱者』と災害支援」	-----菅磨志保	資料3-1
資料4	Housing Problems after the Great Hanshin Awaji Earthquake： Co-Housing and Rebuilding the community	-----田中保三・木村明子	資料4-1

## I 地域社会の安全を志向するまちづくりの活動実態と可能性

## 第1章 安全・安心をめざすまちづくり<防災まちづくりへの系譜>

浦野 正樹

### 戦後の災害対策と大都市震災への備え

現在に至るまでの安全・安心をめざすまちづくり活動の流れをみていくと、そこにいくつかの源流と転換点があることに気づく。

戦前・戦中の戦争遂行と国土防衛に主眼を置いた国家総動員体制における戦時防空体制からの一定の断絶ののち、戦後の災害対策は自然災害を念頭においたものとして再出発する。1959(昭和34)年9月26日、5000人を超える死者・行方不明者を出し、東海地方に未曾有の被害をもたらした、名古屋市南部の低湿地帯を長期にわたり水没させ流木で埋めつくした伊勢湾台風が、戦後の災害対策と災害体制整備の直接のきっかけになったといわれている。戦後荒廃した国土を襲った風水害は、昭和20年代を通じて千人を超える死者・行方不明者をたびたび出しており、昭和22年のキャスリーン台風は、関東地方を直撃して河川の決壊による広範囲の水没被害を発生させていた。低湿な江東デルタのゼロメートル地帯を抱える首都圏では、伊勢湾台風の被害は深刻な警鐘として受け取られ、そのような気運のなかで、1961(昭和36)年11月災害対策基本法が制定され、本格的な戦後の防災体制づくりが始動する。

この当時、治山治水から都市災害にわたるあらゆる側面で災害対策上の課題は山積みとなっており、とりわけ大都市圏域の人口集積と拡大により都市における防災性の向上は必須の課題として位置づけられるようになっていた。全国各地で治山治水事業が展開され、電源開発などもからんで多目的な大規模ダムが開発され、河川改修が進められた。関東大震災、戦災と2度の大きな焼失を経験した首都圏においても、地震対策とからみながらさまざまな防火対策が検討され事業化されていた。東京消防庁で1961(昭和36)年7月に「東京都の大震災火災の被害の検討」が施策の目標としてとりあげられる(火災予防対策委員会地震関係小委員会答申にもとづく)のも、そうした対策の一環であったといえよう。

東京都ではその後1962(昭和37)年10月に、災害対策基本法に基づいて東京都防災会議が設置され、地域防災計画(震災編)が1963(昭和38)年から策定されるようになる(以後毎年検討を加え適宜改定する)。新潟地震直後の1964(昭和39)年7月に、災害要因別の被害想定を策定するために2つの専門部会(地震部会と風水害部会)が設置され、予想震度分布図、建物への被害程度、火災・浸水などを含めた災害要因別の被害想定などの検討を行い、これが1975(昭和50)年の「地震に関する地域危険度測定調査報告書」(東京都防災会議地震部会)の発表と地域ごとの具体的な対策の展開へとつながっ

ていく。

大都市圏域の既成市街地対策として、とりわけ有名な江東地区防災拠点再開発計画(白鬚地区防災拠点構想)も、1965(昭和40)年度の「0メートル市街地防災拠点整備方式樹立調査」から検討が開始され、「地盤沈下地帯(江東地区)における防災拠点整備に関する調査」(1966年度)を経て、1969(昭和44)年11月に「江東地区再開発基本構想」の策定に到達し、その後、具体的な白鬚東、白鬚西地区防災拠点計画につながっていくのである。

また、東京都では、震災の予防面に重点をおいた震災予防条例を1971(昭和46)年に別途制定し、1973(昭和48)年8月に、「災害に強い都市構造(狭義の防災都市)と災害に強い市民の両輪で<防災都市>を築き、都民の生命・財産の安全確保をめざす」と謳った震災予防計画を発表している。この計画では、具体的目標として「震災に関する調査研究」「防災都市づくり(狭義の防災都市)」「破壊の防止(一次災害対策)」「火災等の防止(二次災害対策)」「避難場所等の安全確保」「防災体制の整備(災害応急体制)」「都民の協力」の7つの課題があげられ、この「都民の協力」のなかに「防災教育および防災思想の広報普及活動」「防災組織の育成」「防災訓練」の3つの項目が掲げられている。

1964(昭和39)年6月の新潟地震、1968(昭和43)年5月の十勝沖地震、そして1976(昭和51)年10月の酒田大火は、これら一連の災害対策の検討過程において起こった都市災害で、それぞれが下記のような都市災害の典型的な特徴を示しており、その都度、都市災害対策の参照点とされた。

### 1964.6.16. 新潟地震(M7.5)

発生時間：13時01分、震源は新潟県沖(M7.5)

被害地域は、新潟県、山形県を中心とする9県。被害は、死者26、負傷者447、住家全壊1960、半壊6640、全焼290、浸水15298、一部損壊67825

近代都市の受けた新しい地震災害。低地軟弱地盤の液状化現象による建造物の倒壊、低地の津波による浸水、コンビナートの石油タンク火災等。電気・ガス・水道の停止。昭和大橋の落下、浸水などによる交通遮断。この衝撃は、東京大学地震研究所長であった河角博士の地震69年周期説の発表(1964.7.)ともあいまって、首都東京のゼロメートル地帯の地震対策を促進させるパネとなった。建設省や東京都を中心にしたプロジェクトが生まれ、全国の軟弱地盤低地市街地対策のモデルとして、江東デルタ地区の防災再開発計画が検

討された。

1968.5.16. 十勝沖地震 (M7.9)

石油ストーブの転倒などによる出火 同時多発型火災、  
鉄筋コンクリート建物の損壊 地盤 地震動 建物の動的挙動についての研究の促進

1976.10.29. 酒田市大火

発生時間：17時40分頃から翌朝5時まで  
被害の概況：死者1(消防長殉死) 重症者10、軽症者993、全壊・全焼世帯1016(棟967) 半壊・半焼世帯7(棟7) 罹災世帯1023、罹災者数3300、延焼面積22.5ha。  
最大瞬間風速26.7メートルの強風にあおられて延焼。11時間半にわたる延焼時間。  
避難命令発令される。避難の見切りと避難メカニズムに関する調査実施。  
国県市の合同プロジェクト・チームによる土地区画整理事業による計画立案を進め防災都市づくりの計画策定(現地派遣の建設省係官らによる主導チーム)  
11月2日都市計画原案策定。11月4日市都市計画審議会にて原案可決。

また、国でもほぼ同様の都市災害対策検討の動きがみられ、中央防災会議における1971(昭和46)年5月の「大都市震災対策推進要綱」決定をふまえて、地震対策についての検討と具体的な施策の展開が進められていく。さらに、1975(昭和50)年8月「当面の防災対策の推進について」が決定され(中央防災会議にて)、それに基づいて人口、産業の集積する首都圏、近畿圏、中部圏の既成市街地において、大地震発生時に著しい被害が発生するおそれのある地域について、防止施設の整備事業、市街地再開発を進めていく指針を出す。地震予知に関する研究が政策的な意味で積極的に推進されるのもこのころである。

東京都の防災市民組織の育成・強化

これらの一連の都市部における災害対策の流れのなかで、ソフト領域での対策として、東京都では防災市民組織の育成・強化を位置づけている。東京都では、1972(昭和47)年7月に「震災予防条例の施行について」と題する通達を出しているが、その中の「都民の協力」の項目に、「防災市民組織に関する事項(条例第45条)」を設け次のように説明している。

「(1)防災市民組織については、基礎的な地方公共団体としての区市町村が第一義的な育成の役割をになうこととしたこと。(2)防災市民組織は、震災に対して十分にその機能を発揮できるように自発的に組織化されることが望ましいので、画一的な組織の型式は考えていないこと。しかし、従来の経緯により地縁的な町会、自治会等を母体として組織化されてもさしつかえないものであること。(3)区市町村の行う防災市民組織の育成に対して、都は必要な

指導及び助言を行うとともに、防災市民組織の育成に対して助成をするものであること。(東京消防庁防災部防災課編集『震災対策の現況』東京消防協会 昭和52年3月発行 p.382)

これを受けて、さらに関係機関が意思統一を図りながら推進させていくために、東京都総務局を中心に設けられたのが、「防災市民組織の指導育成に関するプロジェクト・チーム」(1974年8月設置)であり、『防災市民組織の指導育成に関する報告書』を1975(昭和50)年2月にまとめている。この報告書において、その後の東京都の防災市民組織についての考え方がほぼ出てきているといえよう。項目としては、防災市民組織のあり方、組織の役割と活動内容(予防活動及び応急活動)、活動に対する補償、防災市民組織と行政体の関係、防災市民組織の育成・援助などがとりあげられ論じられている(東京消防庁防災部防災課編集『震災対策の現況』東京消防協会 昭和52年3月発行 p.408~413)。

そのうち、「防災市民組織の基本的な考え方」の項では、「防災市民組織は、地域住民の意思により自発的に結成され、かつ、日常生活に密着した組織化を図り、地域ごとに自然発生的に結成されることが基本となる。しかし、現在の社会的環境から判断すると、おおかたの現状は、自主的な地域活動を実施している自治(町)会を母体として組織化されることになる。そこで、組織の育成にあたっては、自治(町)会等を媒体として、既存の地域団体(防火協会、交通安全協会、防犯協会等)と有機的に関連させ、機能的な組織として発展、育成することが望ましい」としている。

また、「組織の規模」については、

「組織は、あくまでも地域住民により自発的に結成されるものであり、組織の規模(地域、人員)も地域住民が積極的、効果的な活動を実施できるよう地域の实情に合わせて定めることが必要である。前項の「組織の基本的な考え方」を前提として組織を育成していった場合、組織の地域活動範囲は当然既存自治(町)会を一つの組織単位として十分な防災活動が実施できうるものに充実強化していくものとする。また、最末端の組織(班・組等)は、おおむね30世帯前後を単位として、地域の实情、活動業務等に応じて組織編制することが望ましい」としている。

報告書全体としては、いわば、ゆるやかなかたちで既存の住民組織に働きかけることで、自主防災を推進する組織的な母体をつくるとともに、地域で活用しうる資機材の配備を進め、あとは予防活動、応急活動の内容の指針を提示して市民の自主的な自発的な行動力に期待するというトーンのものとなっている。

こうして結成された防災市民組織は、1981(昭和56)年4月現在までに、世帯数ベースでの結成率が区部平均で80.0%(低いところでは、練馬区28.6%、文京区51.7%、世田谷区54.1%、台東区57.0%、高いところでは、中央区・北区・豊島区・板橋区・葛飾区が100%)、市町村部を含めた総計で結成率は64.4%に達している。た

だし、こうしたかたちで、結成されているため、認知度という点では低く、多領域にわたる自治(町)会活動の陰に隠れて自主防災という理念と活動内容がほとんどみえなくなっている状況は否めない。

一方、昭和56年1~3月にかけて、(財団法人)都市調査会都市科学研究所によって行われたアンケートの調査によれば、自主防に関する区の施策としては、自主防災組織の結成、リーダー研修、一般住民の訓練、防火水槽や備蓄倉庫の物的環境整備・拡充が重点項目としてとりあげられており、また、自治(町)会以外の領域を基礎にする活動の可能性として、墨田区の「地域防災活動拠点会議」や豊島区の「地域防災センター構想」などが指摘されている(『自主防災組織に関する現況と問題点---東京都下の区市町村に対するアンケート調査』財団法人都市調査会都市科学研究所 昭和56年)。当時は、概して、自主防災活動の入り口の部分---即ち、組織の結成とリーダー研修、防災資機材などの物的環境整備---を中心にして行政施策が組み立てられていた状況がよみとれるであろう。

東京都では、その後、大規模地震対策特別措置法施行に向けて、東海大地震を想定した警戒宣言時や発災時に対応できるように、「防災市民組織の充実強化に関するプロジェクト・チーム」を設置して検討を重ね、1981(昭和56)年8月に『防災市民組織の充実強化に関する報告書』を出している。

#### 東海大地震の予知体制と静岡県の自主防災活動への取り組み

東海大地震が到来するという警鐘は、日本を揺るがす大きなものであった。1976(昭和51)年8月の石橋克彦氏(当時東京大学理学部助手)による駿河湾巨大地震の可能性に関する研究報告(地震予知連絡会)は大きな社会的反響を呼び、その結果、地震予知体制の整備が促進され地震対策が急速に強化されていった。静岡県では、1976年10月消防防災課内に地震対策班が充足して本格的な対策の検討が進められ、それが翌年には強化・拡充されて地震対策課が設置される。

国でも1976(昭和51)年10月、内閣に地震予知推進本部が設置され、翌年には全国知事会で大震災対策特別立法の要綱案が検討・作成され、1978(昭和53)年大規模地震対策特別措置法が国会に提出され、同年6月公布、同年12月に施行される。日本の防災行政が、巨大地震の予知を想定して対策が再編されていく歴史的な瞬間であった。

大規模地震対策特別措置法は、巨大地震の直前予知と防災体制を結びつけて、大規模な地震による災害から国民の生命・身体・財産を保護するために地震防災対策の強化を図ることを目的とした法律であるが、その内容は大きく次の5点に要約される(未来工学研究所編『東海地域における地震予知に関する情報システム』についての調査研究報

告書』昭和55年3月 p.7)。

大規模な地震が発生した場合、これにより著しい被害が生じるおそれのある地域を地震防災対策強化地域として指定すること、

強化地域内で直前予知のため観測体制を整備すること、

国、地方公共団体、公共機関、その他民間の一定の者が、地震防災に関する計画を作成し、訓練を実施するなど、地震の予知が行われた場合に備えること、  
気象庁長官から地震予知情報の報告を受けた内閣総理大臣は、閣議の判断を経て警戒宣言を発し、これにより、地震防災計画に定められた地震防災応急対策に係る措置を実施すること、

警戒宣言に伴って実施されるさまざまな措置(国または地方公共団体の警戒本部の設置、住民等の避難誘導、交通規制、情報の伝達その他)について必要な規定を設け地震防災応急対策の強化を図ること

切迫する地震に対して、地震予知技術とその情報の迅速な伝達と活用、それにふさわしい社会制度の形成により、効率的効果的に災害の減少を企てようというその発想は、それまでに多くの時間をかけても進まずかつ本格的に実現するためには巨大な費用がかかると思われた<都市部の既存市街地の構造改編>を念頭においたうえで、時代のキーワードでもあった新しい技術による革新と情報化戦略により災害対策を再編成するという野心的なものであり、ある意味でその時代の雰囲気強く感じさせる斬新で壮大な社会的実験という性格を国家レベルでは帯びていたように思う。

こうした環境のなかで、静岡県では、迫り来る地震に対して官民あげてやれることはやっていこうという熱気を帯びながら、地震対策を進めていった。

「目の前にこのような地震が迫っていると指摘されている今、私たちは手を拱いてボンヤリしているわけにはいきません。東海地震に対する特效薬はないのかも知れませんが、私たちは知恵の及ぶかぎりの対策を練り、及ぶかぎりの努力を傾けて、今できることを積みあげていくことが最も大切だと考えます。

社会構造が変化し、生活様式が変り、当然ながら防災意識も変わってきました。このような背景を認識したうえで、東海地震による被害を最も少なくするにはどうしたらよいか、最も適切な防災対策とは何かを、原点から考えようではありませんか。

地震対策には、国や県、市町村等の防災関係機関が大きな責任を負うのは当然で、このために私たちは日夜腐心しているところです。しかし、同時に県民のみなさんによる地域の防災活動が不可欠であり、そのための「自主防災組織」に大きな期待がかけられています。

自分で自分を守り、自分たちで自分たちの地域を守ること、即ち「わたし」にはじまり「あなた」が仲間になり、

そして輪がひろがって「みんなが力を合せて」精いっぱい  
の知恵と汗を出し合い、防災機関と一体となって活動した  
とき、はじめて本当の地震対策となるものと考えます。(中  
略)また、自主防災組織づくりが契機となって、新しい地  
域づくりに発展し、地方の時代を創造する原動力となるこ  
とができれば、さらに素晴らしいことです。(静岡県編『あ  
なたとわたしとみんなのための自主防災づくり』昭和 54  
年 まえがきより。)

以上は、静岡県が本格的に県の防災対策を進めていくと  
ともに、住民の力を自主防災組織に向ける呼びかけをする  
さいに用いた 150 頁に及ぶ「防災マニュアル」のまえが  
きからの引用である。災害がせまってくるなかでの緊張感  
と切迫感が行間にあふれており、その時の静岡県のスタ  
ンスと置かれた状況がよくわかる。また、この小冊子には地  
域ごとに予知がされた場合の被害率と予知なしの場合の  
被害率とが併記されているのも特徴となっている。

静岡県および県下の市町村は、東海地震説の発表後、県  
民一体となった地震対策の一環として自主防災組織の育  
成・強化をはかり、パンフレットの配布や映画会・座談会  
の実施などによる PR、モデル自主防災組織の指定、自主  
防災組織づくりのための前述の小冊子の配布、資機材購入  
に対する補助、自主防災組織リーダーの研修などの対策を  
精力的に進めていった。静岡県の自主防災組織の組織率  
(世帯数ベース)は、1978(昭和53)年3月時点で  
42%、二年半後の1980(昭和55)年10月時点で  
89%まで伸びており、この間の急速な組織化が印象的  
である。

1981(昭和56)年時点で既に結成されている自主  
防災組織について、結成時期の分布をみると、1976(昭  
和51)年秋の東海地震説以前が4.6%(従って、静岡  
県の自主防災組織は必ずしも東海大地震と大震災対策特  
別立法に由来するものではなく、それ以前の風水害対策も  
背景にあったといえる)1978(昭和53)年1月ま  
では29%、1979(昭和54)年3月までで53.3%、  
昭和55年3月までで85.1%となっている。こうした急  
速な自主防災組織の結成率の上昇は、東海地震説以降、地  
震対策を中心に県政がすすめられ県全体で緊張感をも  
って取り組んだ時期であったというタイミングに加え、自  
主防災組織の結成時に資機材の整備に対して全額に近い補  
助が受けられる制度的しくみがうまく連動したことにあ  
ると考えられている。

ところで、ここで期待される自主防災組織の役割は、多  
領域にわたり、事前対策、応急対策に及んでいるが、とく  
に予知情報を有効に活用してパニックに陥らずに適切な  
対応行動を集団的にとることにより、落ちこぼれをさ  
ずに被害を最小にすることに力点が置かれているという特  
徴をあげることができよう。一般的には、自主防災組織は、  
地域の住民が自ら生命・財産の安全を確保し、災害の防  
止・軽減もしくは救済をはかるため相互に協力し組織的な

活動を行う組織であり、具体的な活動内容として、地震発  
生後の出火防止・初期消火・救出救護・避難誘導をはじめ、  
警戒宣言時の情報伝達・防災措置の呼びかけなどの諸活動、  
それらの活動を円滑に行うための平常時の訓練や計画づ  
くり、さらにはブロック塀の安全点検などの事前対策が含  
まれるとされる。

静岡県の自主防災組織づくりは、上記のような雰囲気  
のなかでいわば県民運動として展開されていったというこ  
とがいえようと思う。静岡県では、「大きな地震の経験  
者が少ないこと、警戒宣言は初めてのことであること、全  
県下にできるだけ早い時期に自主防災組織づくりを進め  
たいこと、コミュニティ施策と合致した望ましい組織づく  
りが必要とされること(静岡県編『あなたとわたしとみ  
んなのための自主防災づくり』昭和54年 p.84)」などの  
ために、1978(昭和53)年から自主防災組織のモデ  
ルづくりが推進され、紹介され参照されてノウハウの共有  
化がはかられていった。

こうした静岡県の自主防災組織づくりは、確かに198  
0年代前半までに急速に組織化が進んで一部の自主防災  
組織は活動自体もかなりの盛り上がりを見せるようにな  
っており、他の府県に比べれば活動の質量とも格段に充  
実しているが、それでも県のなかでみると、全体的には組  
織を結成しただけというレベルにとどまっている自主防  
災組織が多く、計画や活動面でのマンネリ化や一般住民の参  
加の頭打ちなどの点で問題を抱えていることが指摘され  
ている(浦野正樹他編著『地震災害に関する自主防災組  
織の実態分析および育成策の検討』未来工学研究所刊 昭  
和56年3月)。その後、育成策が継続的に行われるもの  
、地震が話題になるたびに関心の高まりとその後の弛緩・停  
滞が繰り返される、一進一退の状況に陥っているといわ  
れている。

防火や地域の災害危険に照準をあてた地域住民活動の蓄  
積とその組織化

このような自治会や町内会をベースにした自主防災組  
織の活動は、自治省消防庁(現総務省)の働きかけもあ  
って全国的な広がりをみせている。とくに、東海大地震の恐  
れのある東海地方や、関東大震災や大空襲の経験がある東  
京を中心とした首都圏における自主防災活動の広がりは、  
これまでも述べてきたように行政的な働きかけや災害危  
険の注目度から話題にされることが多かったといえよう。  
しかし、これ以外の地域においても、災害経験が多い地域  
では、地域住民組織を単位にし、特定の災害に照準をあ  
てた伝統的な住民活動が展開されてきた経緯があり、全  
国的にみると、これらの地域住民組織の活動は多様な契機  
と出自をもつものがあるといえよう。現在、自主防災組  
織と総称されているものは、かつて地域性を色濃く帯び  
ていた自治体消防の歴史と同様、いくつもの異なる地域  
活動の文脈のうえにあった地域住民による諸々の防災活  
動が、法制度や国家行政による誘導のなかで組織運営や  
活動内容が少

しずつ書き換えられたり、時代の要請のなかで衣替えさせられたりして、行政制度の枠内からはそれらがまとまったかたちで自主防災組織および自主防災活動として理解され組織化されてきたという側面が強いように思う。

それら異なる地域活動の文脈のうちの一つは、消防行政における専門領域ともいえる防火の領域に位置づけられる活動である。消防団活動は別格として、民間レベルを巻き込んだものとしては、火災予防運動や、婦人防火クラブなど民間の防火組織の活動があげられる。

火災予防運動は1927(昭和2)年3月に起きた北丹後地震の大火災に由来するといわれており、その3年後の1930(昭和5)年に実施された近畿2府3県合同の大きな防火運動が、最初の本格的な火災予防運動と言われている。全国一斉の火災予防運動は、1952(昭和27)年の「全国大火撲滅運動」であり、「自治体消防の精神を一般に知らせ、自主的に火災予防に努めること、また防火意識の普及啓発を目的」にして行われた。翌年からは、全国火災予防運動に名称が変わっている(消防庁編『平成7年版消防白書』大蔵省印刷局 p.261-2)。

地域住民を主体とする組織について、自治省消防庁では、とくに防火対策として1962(昭和37)年4月に『予防行政の運営方針について』を定め、その中で民間における防火組織の育成を明示し、婦人防火クラブや少年防火クラブを積極的に結成するよう働きかけを進めていった。なお、婦人防火クラブについては、戦前から全国で自然発生的に生まれてきたともいわれており、それが市町村レベルで消防本部等を通じての指導により、さらにクラブという形態としての組織化を促されたものとみることができよう。

上記の通達は、具体的には、

本部の署の管轄区域の適当な区域ごと(消防本部の設置が義務付けされていない非常備の市町村では、消防団の区域内における分団ごと)またはその他適当な区域ごとに結成すること、

行事内容としては、

- (ア) 消防職員または消防団員が指導して婦人防火教室を開催し、家庭における電気・ガス・石油器具等の使用に関する火災危険、及び正しい取り扱いについての防火研究を行うこと
- (イ) グループ間で防火診断を行うことも、火災予防徹底のために有効であること
- (ウ) その他具体的な火災予防資料によるクラブ員の防火知識の向上に資すること

とされ、ここでは、婦人防火クラブの活動は「家庭防火」が当初の原点とされていた。

この通達・通知を踏まえ、各地で婦人防火クラブの結成が進み、クラブ員数も急速に増加していき、1964(昭和39)年には、全国の都道府県には必ず婦人防火クラブが存在するまでとなり、昭和40年代初めに50万人を突

破、2002年現在233万人を超えるクラブ員を有している。

また、婦人防火クラブの活動は、現在では、必ずしも「家庭防火」だけに留まらず、地域の実情や特性を生かした防火防災活動や高齢化社会の到来に伴う福祉活動など、安全な地域社会を創るための活動を展開しているところもあり、その活動形態は各地域クラブによって多様なものとなっているのが実情である。

防火の領域以外での地域活動としては、伝統的な地域災害に対応するさまざまな地域防災活動があげられる。それらのなかには、地域で起こった過去の衝撃的な災害が伝承され、それへの対応としてはじめられた長い歴史をもつ活動なども含まれている。その後、さまざまな行政指導や活動助成を通じて組織が再編され性格が変化しているケースもある。これらは、災害対策基本法に基づき、自主防災組織として位置づけられている場合もあるし、それ以外の活動組織として継続しているものもある。その意味では、安全・安心をめざす地域活動を考えていくさいに、自主防災組織として組織的に行政から位置づけられているもの以外にも充分留意する必要がある。

災害対策基本法の第5条第2項では、「市町村長は、前項の責務を遂行するため、消防機関、水防団等の組織の整備並びに当該市町村の区域内の公共的団体等の防災に関する組織及び住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織の充実を図り、市町村の有するすべての機能を十分に発揮するように努めなければならない」と定めている。自治省消防庁(現総務省)では、各種災害に対する予防行政を進めていくと同時に自分の身を自分で守るという自己責任の精神を浸透させていくという観点から、市町村などの地方公共団体や全国の消防本部を通して、自主防災組織の育成とその指導強化に力を入れてきた。

1981(昭和56)年には、自主防災組織の結成率(世帯ベース:全国の総世帯数に対する、組織されている地域の世帯数の割合)が全国平均で26%にとどまるとともに地域格差が大きい状況を憂慮して、「自主防災組織の地域組織化に関する調査委員会(委員長倉沢進)」を設置し、組織の結成、活動の活性化やリーダー育成の方策を検討するとともに、モデル組織の紹介や組織活動のノウハウ蓄積などをめざした調査を実施し報告書にまとめている(自治省消防庁編『自主防災組織に関する調査研究報告書---自主防災組織の現状とその総合的な整備方策---』昭和57年3月)。その後も、外郭団体への調査委託などの形式でたびたび同様の趣旨の調査研究を実施している(自主防災組織の育成強化に関する調査研究委員会(委員長室崎益輝)『自主防災組織の育成強化方策に関する調査研究報告書』消防科学総合センター 平成2年3月、自主防災組織の活性化方策に関する調査研究委員会(委員長室崎益輝)編『自主防災組織の活性化方策に関する調査研究報告書---創意工夫の事例集---』消防科学総合センター 平成7年3月)。

自主防災組織の結成状況は、1995(平成7)年4月

時点では、世帯率ベース（全国の総世帯数に対する、組織されている地域の世帯数の割合）で43.8%となっている。組織率の高いところは、静岡県98.4%、山梨県93.6、岐阜県82.4、神奈川県81.3、愛知県81.3、東京都73.7で10%以下のところも4県ある。阪神・淡路大震災などの大きな災害が起こるたび、自主防災組織の組織化と活性化が急務な課題とされ、行政の施策もそこに向けられているというのが現状である。

#### 防災生活圈構想といわゆる「防災まちづくり」の出発

東京の防災対策は、江戸築城時からの都市計画をベースにしながらかも、重大な災害が起こるたびに種々の対策が付加され実施されてきた歴史であると言われている。明治以降でみると、1872（明治5）年銀座大火の復興対策としての銀座煉瓦街築造、1923（大正12）年関東大震災後の旧市街地での震災復興事業、第二次世界大戦の大空襲による首都焼失を受けた戦災復興事業などが、東京の街を大きく変え、それが防災対策としても重要な役割を果たしてきた。

したがって、日本の都市防災対策の大きな流れは、主として街区の構成や建築規制、地区改造に関わる次の二つの流れが重要な柱であった。すなわち、明治初頭の銀座煉瓦街築造や大正時代の旧都市計画法に基づく「防火地区」の指定から、近年の都市防災不燃化促進事業にいたるまでの一連の「防災不燃化」事業に関わる流れと、関東大震災後の帝都復興土地区画整理事業や戦災後の戦災復興土地区画整理事業などにみられる「面的整備」事業に関わる流れの二つである。

それに、第三の流れとして、災害時の緊急対策としての性格が当初強くみられた「災害対策」に関わる流れが付け加わる。1959年伊勢湾台風による被害を契機につくられた災害対策基本法以降、行政単位で設置された防災会議を中心に進められてきた災害後の応急体制の確立と対策の検討がそれである。それがやがて徐々に災害予防のための諸施策に重点が置かれるようになっていくにつれ、街区の構成や建築規制、地区改造に関わる上記第一・第二の流れと深く関連をもつようになり、都市防災対策の車の両輪として位置づけられるようになっていくのである。

その傾向は、1970年代に入り、地震の予知体制の整備とその応用の可能性、地震の緊迫性などがクローズアップされるようになると、さらに、次のような二つの防災対策の考え方や施策に結びついていく。

端的にいうと、防災不燃化対策を含む災害危険要因の面的な除去（都市計画や現行の土地利用形態のなかでできるだけ災害時に危険な要因を取り除き、構造的に安全化をすすめていこうとする対策）と災害予知情報の有効利用による災害対応力の向上（とくに東海大地震を念頭において地震予知を進め、警戒宣言といった予知情報を有効に利用して災害直前の対策を充実させることにより災害の危険を低減しようという対策）という二つの防災対策の考え方で

あり、それに連なる施策群である。これら二つが、拮抗しつつまた相互に絡み合いつつ進んできたところに、近年の防災対策の特徴がある。そのうち、1970年代後半の東海大地震の報道以来10年余りは、どちらかというところの地震予知に関連する考え方・施策に強い力点が置かれ、注目が集められていったように思われる。

そうした全体的な傾向のなかで、広範囲に及ぶ木造密集地域を抱え、巨大都市圏としての人口システム-社会システム-文化システムをもつ東京では、比較的前者の＜防災不燃化対策を含む災害危険要因の面的な除去＞を軸にしていくつが重要な施策が練られていった傾向がある。防災生活圈構想から防災まちづくりへの展開は、そうした一連の流れの中から生まれてきたものとして位置づけられよう。

こうした流れは、東京都の場合、1971（昭和46）年の震災予防条例制定、1975（昭和50）年の「地震に関する地域危険度の測定結果」発表を経て、1981（昭和56）年の「都市防災施設基本計画」の策定に向けての調査（この調査は、危険度を低減させるためにはどのような施策を講ずべきかを検討することを出発点として、日常的な環境整備のなかで、都市の耐災化を図るための合理的配置、効果的整備を検討したものである）へと連なっており、東海大地震を想定した警戒宣言など地震予知情報への対応策の検討と並んで1970年代後半以降も重要な政策課題として位置づけられている。

この時期、1980（昭和55）年12月のマイタウン構想懇談会答申で、「小中学校区程度の規模で防災生活圈を設定する必要がある」「防災分野でのコミュニティ形成の動きを育てる」などの提言がなされており、「都市防災施設基本計画」でも「市街地大火を防止するために市街地にブロックを設定し、ブロックごとに火災を封じ込め隣接ブロックへ延焼しないように延焼遮断帯を整備する・・・」という方針が示されている。防災生活圈構想は、こうしたなかから、「逃げないですむまちづくり」をめざして生まれてきた構想である。

この構想は、従来の比較的后追的な性格が強かった災害対策から、災害予防に力点を置いた防災都市づくりへと踏み出したものであり、その意義としては、次の三点が指摘されている（『防災生活圈モデル事業計画調査報告書』東京都都市計画局 昭和60年から引用）。

市街地の骨格をつくることで災害に強い構造の都市とする。延焼遮断帯の形成により、市街地大火を防止し、生命だけでなく財産をも守れるまちづくりとする。

地域の生活環境の底上げを通して、市街地全体の防災性をたかめる。日常的に良好な環境こそ、非日常的な事態に安全であるという都市防災の基本理念を実現する。そのため、生活環境総体の水準向上をはかる。結果として災害に強い体質の都市をつくり

あげる。

コミュニティの充実、活性化をはかるなかから地域の防災対応力を向上させる。既存の地域社会組織に依拠しながらも、各種団体・組織との強調や若年層の組み込みに留意して、日常的なコミュニティ活動の活性化をはかるなかから、地域の防災対応力を向上させる。

東京都都市計画局では、この『防災生活圈モデル事業計画報告書』（昭和 60 年）のなかで、この調査は防災生活圈の具体像を明らかにする目的で実施されるとしており、10 の候補地のなかから地域性の異なる 3 地区、即ち、下町地域から墨田区向島地区、山の地域から品川区と目黒区にまたがる林業試験場跡地周辺地区、周辺地区では防災輪中構想を進めていた足立区関原地区、を選定して調査を実施している。

また、東京都内では、1980 年代に入ると杉並区の蚕糸試験場跡地や気象研究所跡地のように、国家機関の移転後その跡地を「防災空地を兼ねた公園」として整備するという方針がうちだされ（例えば、1980 年の国有財産中央審議会答申）払い下げを受けた都や区が、それらの跡地整備と同時に周辺地区を含めた不燃化の促進にとりくむようになったという事情もあり、それが地区周辺に関わる調査の実施につながっていったという経緯がある。

いわゆる「防災まちづくり」の当初の動きとしては、上記のように主として都市計画行政や事業と直接関連して、まず行政サイドによる周辺地区住民への「建て替え意向」調査、「不燃化促進地区」指定や都市防災不燃化促進事業をはじめとする各種事業がすすめられ、その一連の流れのなかで、当該地区の住民によるまちづくり協議会の結成が促され、地区整備に関する基本構想や基本計画策定に際して「住民参加」がはかれるという形が主流であった。いわば、行政が発意し主導する形で跡地利用、不燃化建て替えを中心とする地区整備計画が練られるわけだが、その過程で住民の意向や要望をできるだけ計画に反映させるという意味で、「住民参加」の方式がとられたのである。このため、整備構想（あるいは整備計画）がつくられた時点で住民側の協議会は解散となり、その後の不燃化建て替えに関しては、個々の（建て替えを希望する）住民と行政との相談によって進められるということになる。

こうした不燃化促進を軸とするまちづくりの形態を、防災まちづくりへの助走段階として把握することができよう。具体例としては、すでにあげた杉並区のケースのほか、目黒・品川両区にまたがる林試の森周辺地区（旧林業試験場跡地周辺地区）も当初は不燃化まちづくりとして出発している。

これに対して、1985 年以降に展開される防災まちづくりの諸事例は、助走段階から一歩進んで、内容も充実し住民参加の形態も深化してくる。行政側の発意によって事業が開始される点は、以前と変わらないが、整備計画のみな

らず、実際の事業化の段階で住民が積極的に参加し、街路整備やポケット・パークづくりなどにアイデアを提供し、完成後は自らがそれらを管理し、利用のためのルールをつくりというふうに、住民の活動水準が向上し、まさに防災まちづくり運動としての実績を強めてきているのである。こうした住民を主体とするまちづくり運動化への動きを、狭義の「防災まちづくり」への展開とここではとらえておくことにしよう。

このように、防災まちづくりが新たな段階を迎えるに当たって、東京都の「防災生活圈モデル事業」が果たした役割は大きかったように思われる。1981 年の「都市防災施設基本調査」において、23 区を延焼遮断帯に囲まれた 700 ブロックに分け、それぞれの区域ごとに「逃げないですむまちづくり」をつくるという「防災生活圈構想」がうちだされ、1985 年より、既に述べたように「防災生活圈モデル事業」として事業が開始される。足立区の関原地区（関原 2～3 丁目）、墨田区の一寺言問地区（向島 5 丁目、東向島 1・3 丁目、堤通り 1 丁目）で防災まちづくりが始められたのも、この事業のモデル地区に指定されたことを契機としている。また、目黒・品川両区の境界に位置する林試の森周辺地区（目黒区下目黒 3～6 丁目、目黒本町 1・3 丁目、品川区小山台 1・2 丁目、西五反田 4 丁目）もモデル地区に指定され、旧林業試験場跡地周辺の不燃化促進から、より広い区域でのまちづくりへと一歩を踏み出すことになった。

また、これ以外にも、木造賃貸住宅地区総合整備事業を柱として、防災面の改善を中心としたまちづくりを進めた地区としては、世田谷区の子堂地区（太子堂 2・3 丁目）と北沢地区（北沢 3・4 丁目）、豊島区東池袋地区（東池袋 4・5 丁目）などがあげられる。とくに、世田谷区の場合、1982 年に世田谷区まちづくり条例を制定し、国の事業適用に先立って区が独自にまちづくりの方針を制度化していった。

これらの防災まちづくりが行われている地区は、いずれも木造住宅が密集し、狭隘道路や入り組んだ路地が多く、オープン・スペースが少ないなど、大地震発生時には延焼火災による被害が心配される地域である。こうした地域の防災面での問題点を、住民自身が点検し学習し、行政や専門家などのバックアップを受けながら住民自らの手で地域の環境を改善していく活動-----これが防災まちづくりのプロトタイプであるといえよう。その際、きわめて重要な点は、この活動があくまで各地区の居住地としての特性を保持するために、「修復型」のまちづくりとして進められている点である。たとえば、いくら不燃化が望ましいとしても、クリアランス型の再開発に基づく高層化を選択することによって、街の形態やコミュニティのあり方が大きく変わり、従前の居住者がすめなくなってしまったのでは意味がない。いわば、防災まちづくりは、災害時に「逃げないですむまち」をつくるという理念のもとに、居住環境を改善し「住みよいまち」をつくっていく活動なのである。

それでは、こうした防災まちづくり事業を支える東京都の防災生活圏構想の考え方と防災生活圏モデル事業の内容についてもう少しふれておこう。

東京都でいう防災生活圏とは、延焼遮断帯(道路、ビル、緑地、鉄道、その他によって形成された不燃化物の帯)に囲まれたブロックのことであり、ブロックの規模は地域のコミュニティ性を重視して、公立小中学校区程度としている。

////////////////////////////////////

防災生活圏のイメージは、のようになる。防災生活圏整備の項目としては、延焼遮断帯整備、地区内道路の整備、オープンスペースの整備、重点地区の整備、自主防災組織の強化があげられている。こうした防災生活圏整備の背景には、「災害の予防面重視」の考え方が流れているといえよう。

防災生活圏構想は、このように1985年より1990年の「防災生活圏モデル事業」(以下「モデル事業」と略称)として、すでに述べた3地区において実施されている。3地区、それぞれの活動が展開されているが、「モデル事業」としての共通点は、

都は、事業計画や活動に対する予算面の補助、事業の優先施行の役割を果たす。

区は、事業主体として、住民に対する直接的補助を行う。

専門家派遣制度を活用して、コンサルタントが住民に対して計画や活動についての技術的アドバイスや調査を行い、行政とのパイプ役を果たす。

住民は、協議会などの形式で結集して、「住民参加原則」の防災まちづくりを支えていく。

というものである。また、この防災生活圏モデル事業ではないが、法的予算的裏づけのある「まちづくり事業」の例には、に示すものがある。

現在、「まちづくり」は、各地でさまざまな個性や地域性を反映しながら、徐々に進められている。そこでの活動上の問題は、「住民参加原則」に根本的に関わるものであるし、行政も住民も、その活動の本質を理解し、まちづくりとは何か、住環境とはどういうものがふさわしいのか、といった問いを問い直す時間を必要とする。また、ハードな側面でのまちづくりは、個人の土地の私有権や利用形態についての権利意識と深く関わるだけに、地区の既存の住民関係にプレッシャーを与えることが多く、新しい関係を構築し直そうとするまちづくり運動を展開するうえではさまざまな葛藤が存在するといえよう。

と浮こうていたが、その後バランスが戻ってきたといえよう。防災まちづくりという発想や自主防災組織に行政が期待する内容の変化(災害後の応急対策を遂行する組織から、防災という視点により地域を総合的に点検し

<防災まちづくり>への着目

地域の自主防災活動との関係から「防災まちづくり」が  
いかなる理由(文脈)で近年注目されるようになったのか、  
その背景について簡単に言及することからはじめたい。す  
なわち、防災行政という側面からみて、<防災まちづくり  
>が焦点として取り上げられるようになった時代的な背  
景は何かという問いかけである。私見では、その理由とし  
て、相互に関連しあう2つの要因をあげることができるよ  
うに思う。

ひとつは、従来、災害直後の応急対応力の向上(初期  
消火、救出救護、避難誘導等)を焦点に進められてきた地  
域の自主防災活動に対して、雲仙普賢岳噴火災害や阪神・  
淡路大震災等の経験から、災害直後に留まらず、災害発生  
以前から復興に至る長い時間的な流れを視野に入れた取  
り組みが強調されるようになってきたことがあげられよう。  
とりわけ、東海大地震対策として典型的であった<地震  
予知を前提にした地震対策>からの転換、<災害直後の  
応急対応問題>以外のさまざまな復旧・復興問題の難しさ  
の再確認、消防防災セクション以外の他のセクションにお  
ける防災対策の重要性の再認識は、こうした変化と呼びし  
ている。

ふたつめは、地域の自主防災活動を進めていく中から  
現れる問題関心や疑問から出てくるものである。いわば、  
行政による働きかけを通じて自主防災組織の結成率があ  
る程度高まり(静岡県で98%、神奈川県で8割の組織率)、  
行政施策の力点が組織化そのものよりも地域に則した安  
全対策の内実を高める方向に進むという時代背景のなか  
で、地域住民が突き当たる<壁>を克服する際に必然的に  
生じる視点の転換であるともいえよう。すなわち、自主防  
災活動が対象とする活動内容(機能)を、地域社会の実態  
に則して深く検討し対策を練ろうとすればするほど、地域  
が日常的に抱える地域構造上の問題点に住民は直接的に  
向き合うことになり、それを回避しては地域住民の防災活  
動への関心を引きつけることができなくなってしまうとい  
うジレンマがあるからである。

とくに、積極的な地域住民の活動は、消防防災行政の  
権限の枠を超えて広がり、地域の街路整備や居住環境上の  
問題、高齢者福祉等とも深く関わる災害弱者問題、地場産  
業等の抱える地域経済的な諸問題等、日常的な諸課題への  
取り組みを促していくのである。こうした取り組みに行政  
側が適切に対応できず、防災行政のゆえに応急対策に限定  
した部分だけを強調していけば、やがて地域住民のもつ  
リアリティと齟齬をきたすことになり、住民の関心は離れ、  
その自主防災活動は形骸化しかねない。

<防災まちづくり>は、人間の織りなす地域社会を安全  
という観点から再点検しようとする試みの総体であると  
広義に理解したい。

自主防災活動と<防災まちづくり>の原点と住民の防災

意識

自主防災活動は、従来、自主防災組織による防災活動と  
して進められ、主としてソフト面での対策により災害の予  
防を目指すものとして展開されてきた。当初、災害に対す  
る緊急な地域体制の整備が要請され、消防防災行政と深く  
関わるかたちで組織化が進められてきたため、意識するし  
ないに関わらず、地域社会を取り巻く居住環境を前提とし  
て捉え、その枠内でどのような緊急対応をしていかに焦  
点があわされたのである。初期消火、避難誘導、救出救護  
等の技術の習得・訓練と責任体制の確立、それを実現す  
るための防災意識の啓蒙に、照準を置いた行政の働きかけ  
や指導が積極的に行われたのは、こうした背景による。指  
導の効率と技術の普及のため、ややもすると地域の特性に  
配慮した個別の課題の発掘と解決よりも、どの地域におい  
ても共通するようにみえる<普遍的>課題に対する一律の  
行政指導・誘導が目立っていたという印象もここからくる  
ように思う。

したがって、長期にわたって地域の居住環境改善を進め、  
ハード面で災害につよまちをつくらうとする地域住民  
の防災まちづくり活動が、上記の自主防災活動と交叉せず  
無関係に進行した場合もなかったわけではない。

しかしながら、<防災まちづくり>活動や自主防災活動  
は、いずれも本来、住んでいる地域を「安全で住みよい、  
災害に強いまち」にするための、住民を主体とする活動で  
ある。<現在ある環境のなかでどのような緊急対応を可能  
にしていくか>は、地域を知り地域を守るしかけをつくる  
ことに留まらず、地域のもつ環境上の弱点を冷静にチェッ  
クし環境条件を改善していく試みによってはじめて地域  
をよく知ることでもできるという循環を考慮に入れる必要  
がある。

災害に強い安全な地域社会をつくるためには、住民一人  
ひとりが、日ごろから自主防災の意識をもって地域の安全  
を考え、災害が発生した場合にも的確に対処できるような  
基礎知識を身につけておくことが大切である。そのうえで、  
住民や企業、その地域にある諸施設が連携・協力して防災  
活動を行っていくしかけを育てていく必要がある。とくに、  
大規模な災害が起きたときには、電話が普通になったり、  
道路交通網、電気・ガス・水道施設等が寸断されて、消防  
等の防災関連機関の活動が制限されることが予想される  
ため、そうした場合に備え、地域住民が連帯し協力しあっ  
て身近な地域単位での防災体制を確立することが必要で  
ある。

こうした活動を、リアリティを持ち続けながら進めてい  
くには、<災害をよく知り>、<地域をよく知り>、災害  
弱者を含めた地域におけるさまざまな住民層の実際の生  
活を十分読み込んだ上でそうした<知識を生かす>努力  
が基本になれば難しい。

近年、自主防災活動を進めていく上での基本は、<地域  
をよく知る>ことであるとますますいわれるようになって  
きている。この場合、地域を知ることには、地域の物理

的都市構造的な環境のほか、地域を取り巻く行政・企業・住民組織・ボランティア団体相互の社会関係や住民特性なども含まれる。

地域をよく知り、地域を災害危険との関係でできるだけ正確に把握するには、過去の災害についてその災害因の特徴や被害の内容をよく知り、地域内外での危険箇所を検討することを通じて、災害危険の内容をできるだけ具体的に把握することが出発点になる。災害因(地震、風水害、火山噴火、ガス爆発等)ごとに、想定される原因を検討しながら、被害状況や被災後に地域社会で起こる現象などを加味して、災害危険の内容を想定していくのである。そのさい、地域の人口データ、土地建物データ、危険物・危険箇所、防災施設・資源などの項目をチェックして、災害因との関係で(例えば、南関東地震を想定し、当該地域の予想震度6というように)被災状況と被災後に発生する社会状況を予測していくことになる。

このようにしてはじめて、それぞれの地域がおかれている状況に応じた、地域課題、活動目標の設定、運営の仕方、活動を進めていく上での障害の質が見えてくる。地域の自主防災活動の活性化は、それぞれの地域に適した<課題の発掘とそれへの対処>を媒介にして可能になり、活動のリアリティを高めていくことができるのである。

なお、この発想は、同時に防災まちづくり活動の原点でもあることはいうまでもない。次章で分析する防災まちづくり大賞の事例は、大都市のみならず地方の農山村にも及んでいるが、従来からの<防災まちづくり>の典型的なイメージのひとつは、大都市の木造住宅密集地区における住環境改善の取り組みとそれを支える組織的な住民活動ということになる。

木造住宅密集地区における防災活動の問題連関をみていくと、同じ木造住宅密集地区であっても、たとえば、山の手と川の手といった地域の違いによって、問題の連関する構図、住民意識、活動のスタイル等は若干異なる。しかし、ある地域において防災活動を行うさい、そこに住む住民の防災に対する関心度や地域への愛着度といったものが、その活動を進展させる原動力となる点では共通である。どのようにして地域の潜在的な防災意識を掘り起こし、地域全体の防災環境づくりの合意を確立していくかは、<防災まちづくり活動>にとっても、きわめて根本的問題になるのである。

#### 《参考文献》

(財)消防科学総合センター編『地域防災データ総覧 自主防災活動編』1991年3月

浦野正樹『自主防災リーダーマニュアル』東京法規出版 1996年

『季刊自治体学研究 特集/都市災害とガバナンス』1995年夏号 神奈川県自治総合研究センター刊

『すまいるん 特集都市コミュニティの再認識』季刊1996冬号(浦野正樹編)住宅総合研究財団刊

## 行政の災害対策と自主防災活動

従来の防災対策は、少なくとも行政が中心になって進める災害対策と地域や企業が中心になって進める自主防災活動という二つのレベルで行われてきた。社会の構成単位として地域コミュニティや企業組織等を想定し、そこでの自主的な防災活動を促す一方で、その単位を超える防災対策は行政が中心になって企画立案・推進し全体システムを統括・管理運営するのが建前である。

確かに、災害直後の救出・救護、救急医療、災害の拡大阻止等を想定すれば、あらかじめ当該地域の自治体が防災関連諸団体や他の自治体と常日頃から連携を取り合っ て対応策を協議し計画化しておくとともに、特定の機関や団体等との協定や登録制度等を通じて、これら特定のニーズに応えられる専門職や専門的な技能保持者との強いネットワークを事前につくっておく必要がある(危機管理体制のシステム化)。震災発生数時間、一両日の生命の救出、安全確保に関連する対策を考えれば、当然、事前の計画とそれに沿ってきちんと役割分掌・担当者の定まった組織化がなされなければ、責任感を伴った迅速な組織的対応は望めず、被害は波及・拡大していくことになるからである。

また、従来から自主防災活動や防災まちづくりという形で進められてきた地域防災力の強化も非常に重要である。地域で予想される災害への対策を推し進める、一方の主役はその地域の住民であり、日頃から地域の危険要因に対して関心を払い、安全性を視野に入れた地域社会づくりに努めると共に、緊急時には自治体や他の地域防災活動と連携をとって地域住民全体(とりわけ地域の災害弱者を含めた住民全体)のケアが出来る体制をつくりあげていく必要がある。災害を防ぎ被害を最小限にとどめるには、自分や家族だけの安全を考えるのでは十分でなく、家族を取り巻く地域社会全体が安全になってはじめて、自分や家族が安全になれるからである。そして、地域社会全体を安全にするには、住民や企業、その地域にある諸施設が連携・協力して防災活動を行っていくしかけを育てていく必要がある。阪神・淡路大震災等の被災地において繰り広げられた緊急時相互扶助や生活再建・まちの再興をめざす諸活動は、地域コミュニティが依然基本的で重要な生活問題解決の拠点であることを示しているといえるだろう。

## ローカルな住民活動の制約と展開

安全・安心をめざすローカルな住民活動は、地域住民の防災意識を高めるという点ではさらに今後も充実させていく必要があるが、それとともにこうした住民活動になう自主防災組織が従来往々にしてもっていた組織上の性格や活動面では、多くの問題を内包しており、組織のあり方をめぐり再検討を要する段階が来ている。

第一は、従来、初期消火や避難等の<緊急時の対応>を目標にして自主防災活動が組み立てられてきた傾向が強いが、今後はさらに日常時における地域危険箇所の点検から環境改善、高齢者・障害者等の日常的な福祉まで視野

に入れた活動が必要とされているという点である。高齢型社会への移行をふまえて、ローカルな住民活動も〈防災まちづくり〉や〈防災福祉コミュニティ〉への視野の拡大が問われているのである。

第二は、従来、自主防災というイメージのゆえに、地域内の危険に対処し地域住民のみを対象にした地域内に閉ざされた活動という性格が強かったのに対し、今後は日常時における地域外の防災活動団体との多様な連携や関係の構築（相互支援活動や交流の活性化）、通勤者を含めた住民以外の関係者との連絡調整、地域内外のさまざまなボランティア活動団体との活動交流等、より開かれた活動の展開が必要とされている点である。

第三は、組織面において従来から自主防災活動の担い手層の高齢化がいわれつつづけており、担い手の年齢層の拡大とサブ・リーダー群の新たなリクルートが課題になっている点である。また、大都市を取り巻く環境の変化に対応して、地域資源・技術者の新たな発掘と活用も必要になっている。

第四は、以上の諸点と関係するが、自主防災活動の理念や志向性という点で、より生活圏が広域化した大都市の生活実態や住民ニーズにあった活動理念や志向性を再構築していくことの必要性についてである。ローカルな住民活動そのものが、現代社会の変容のなかで、活動理念や志向性を含めて再編を迫られているのである。

〈ボランティア・ネットワーク〉と〈地域住民による自主防災活動〉との関係構築は、自主防災活動のこうした課題を克服していくうえで、重要な視点を提供するものである。さらに、この関係構築により、帰宅困難者問題など大都市での災害対応上の課題を解決するうえで、いくつかのヒントが生まれてくるように思われる。

#### ボランティア・ネットワークの可能性と必要性

現代の大都市災害を考えた場合、既存の自治体における災害対策や、自主防災活動などに典型的な〈小地域のコミュニティ〉をベースにした地域住民活動では必ずしも充分に対応しきれない問題群が構造的に発生する。またそれがゆえに、災害時には従来の対策の射程では捉え切れなかった活動の担い手も出現しうる。阪神・淡路大震災における災害ボランティアの活躍は、災害時にかなり広範なボランティア活動が展開していく可能性があること、そしてそうした活動を必要とする被災者ニーズが確かに発生していることを明確に示した。

しかしながら、これらの活動の担い手は、そのコアの一部分（既存のボランティア活動団体の中核部分）を除けば未だ必ずしもはっきりとした形をとっておらず、日常的なボランティア活動に則して見る限り、確かに存在はするものの災害時になんらかの機能を担っていくには余りにも脆弱なものにしか見えない。こうした活動が、災害時になってはじめて顕在化するのではなく、日常的にも人・物資・財源の点で厚みと広がりをもつ組織や活動団体が連携

する姿として明確な形で現われるためには、ボランティアを取り巻く社会状況の成熟が今後なお必要である。

現代の大都市災害の様相を念頭に置いた場合、ボランティア・ネットワークの必要性について、次のような点を指摘することができよう。

#### 生活圏の拡大と広域ネットワーク

ひとつには、現代の大都市を念頭に置いた場合、個々の生活者の生活圏が拡大しており、居住地を遠く離れて勤務先や学校に通ったり、買い物や文化活動等で活動圏が広範囲に広がってきている。災害時の問題に照らし合わせれば、このような生活圏の拡大は、東京都の直下型地震の被害想定における370万人もの帰宅困難者の発生等に反映してくる。家族の安否確認が出来ず不安な状況にいるということがいかなる行動を引き起こすのかを考えてみるだけでも、日中に被災した場合、個別の地域コミュニティのなかだけでは解決できない問題群がいかに多いか想像することが出来よう。

さらに、都市間の機能関係が非常に広範囲なものとなっているため、ある都市圏域が被災した場合、その影響は必然的にかなり遠隔地にまで波及する。また、同時にある都市圏域の都市機能が維持されるためには、非常に広範囲にわたって張り巡らされたネットワーク（例えば、資源調達のネットワーク等）がある程度作動していることが必要になる。したがって、現実的に、都市の日常生活自体、空間的な距離を超えたさまざまな重層的な関係を内包しており、ひとたび災害が発生するとそうした関係ゆえに生じる人々のニーズもある。遠隔地の取引先や友人・知人による状況把握・安否確認等の連絡や支援の発動、救命・救急・救援のための人や物資の移動ニーズなどは、そのひとつの現われである。

また、日常時の備えという点でも、各地域が個別に備えるだけでは、対応がとれなくなっており、より広域な範囲を対象にして、実質的に機能しかつ整合性のとれた対応を必要としている。現代の大都市の生活自体が、より広い範囲を想定した支援関係の必要性とその必然性を示唆しているのである。

#### 地域性の差異の拡大

第二に、大都市圏内の各地域における地域性の差異をめぐる問題がある。大都市の地域構造を反映して、各地域における災害危険の質や程度に違いが見られ、また住民構成やその多様性の度合いにも違いが見られる。事業所や商業施設が大量に集積する反面、居住住民が少なく多量の帰宅困難者が発生する地域、パブやスナック等が立ち並び夜間には大量の飲酒客を抱える繁華街、火災発生・延焼危険度の高い住商混在の密集地域、居住者同士の結束力の薄い高層住宅地域、昼間時には世帯主がいなくなる一般郊外住宅地域等々である。

したがって、実際の災害時における被害発生の様相や

それらの危険に対する備えの難易度、さらに災害発生に向けた地域コミュニティの活動程度も、地域性の差異により構造的な影響を受ける。大災害時に多数の問題が集約的に現われ壊滅状態に陥る地域、特定の問題が集中的に発生して対応に苦慮する地域、そして比較的問題が少なく地域の活動力もあり地域外との応援協定等のネットワークも充実しているため被災時のさまざまな障害に立ち向かえる地域・…など、地域の被災時の状況も大都市全体の構造を反映して落差が大きい。大都市の構造自体が都市圏全体での地域防災対策の構造的調整を必要としており、その実質的な調整ができてはじめて個別地域でも対応可能になるという面を無視し得ない。それは、災害ボランティアがとくに活動対象に据えた被災者の生活支援についても例外ではない。

阪神・淡路大震災では、マスコミの災害報道によって、特定地域へのボランティアや救援物資の集中が起こり、避難所間でボランティア支援の大幅な格差が生じる一方で、神戸市などでは良質で真摯なボランティア志願者にすら有効な対処ができない状況であったといわれている。神戸市よりも広域な巨大都市を想定したばあい、実質的な調整機能が働かないと、小地域や避難所単位で見たボランティア支援や救援物資の集中度の落差はさらに厳しいものになることが予想されよう。

このような被災者支援の落差を少しでも埋めるためには、被災状況と被災者支援に関する情報の流通とボランティア・コーディネーターが重要なポイントとなっていくのである。

#### ボランティア・ネットワークと情報流通

すでに述べたように、詳細な防災計画や対策が小地域、市区町村、都県のレベルで仮につくられていくとしても、それを支える防災意識の風化や想定したシナリオを逸脱する災害状況の展開により、計画された組織対応が十分に起動せず、組織対応が断片的で局地的なものに制限される場面・ケースを否定することはできない。

災害直後の初期対応に関しては、行政を含む防災関連機関と地域住民が連携をとってしのぐ以外には難しいものの、その後発生する膨大な被災者生活の支援(とくに被災により災害弱者に転化した人々への支援)ニーズへの対応という側面では、もっと広域で多様なルートでの支援態勢を構築する余地はありうる。その際に、民間ベースでの支援態勢が発動し個々の被災住民にまで届くための条件は、少なくとも被害発生状況と被災者の置かれている状況やニーズ、民間の支援が活動しうる環境条件等に関する情報がなんらかの形で被災地内から被災地外に流布し伝達されることである。こうした情報は、第一次的には組織活動を通して得られ伝達されるものではあるが、仮に組織活動が点在化し局地化したとしても、単一組織を超えて情報が伝達されることによって広範な支援につながる可能性を秘めている。支援を可能にする諸情報の流通を維持す

るしくみは最終的で最も重要なライフラインであり、ボランティア・ネットワークの機能のひとつはその情報機能になることである。

#### 安全性を視野に入れた地域社会づくり ハードとソフトの管理と計画

災害時のボランティア・ネットワークは、理想的には、小学校区程度の小地域から、基礎自治体、さらに巨大都市圏をおおうような規模まで、それぞれのレベルで想定できる。また、断片的であれ各レベルでボランティア・ネットワークの実践的な試みがなされてきたのはみてきたとおりである。ネットワークを重層的に連鎖させ支援システムの鎖をつくることによって、市民レベルでの草の根的な被災者支援のしくみが威力を発揮する。

グローバルな広がりを念頭においた対策は、中心的には(基礎自治体を含めた)行政府が主導して企画立案・推進し全体システムを統括・管理運営するのが原則である。それは、市民が社会生活を送るうえで欠く事のできない基本的なサービスであり、そのことを「公」の役割として委任してきたばかりか、行政府は公的な資源・財・関係等の適性配分が可能な立場にあるからである。しかし、「公」的な資源・財・関係等の諸々の制約や、被災者の立場に立った活動を自由に展開するという点での「公」の制約を考えると、民間セクターにおけるボランティア・ネットワークが機能しないと、グローバルな性格を強める現代社会では諸々の危険に対応できなくなってしまうのである。

さらに、現代社会における危険への対処のしくみを、ハードとソフトの両面で管理し計画していくためには、行政府を通じた危機管理体制のシステム化と民間セクターにおけるボランティア・ネットワークが、日常時において機能し、さまざまな危険のチェックと計画の立案や推進に双方が関与していくしくみがないと、グローバルな社会変化に対応できなくなっているのである。

他方、ローカルな対応についても、民間セクターにおける安全・安心をめざす地域の住民活動が、ハード面での地道な地域改善(地域環境の管理と計画)をめざすまちづくり活動や日常の高齢者・障害者等への福祉活動にも視野を広げつつ、地域が抱える危険への対応に充分配慮したうえで、(基礎自治体を含めた)行政府と民間セクターとの協働、連携のしくみを構築していくことが重要になっている。ローカルな安全・安心をめざす地域の住民活動は、依然として人々が安全性を考える認識の基盤としては重要な意味を持ちつづけている。その意味では、ボランティア・ネットワークの実践そのものも今後多様なかたちで、地域の住民活動とどう接合し関わっていくかが問われているといえよう。

#### 【参考文献】

浦野正樹, 1995, 『自主防災リーダーマニュアル』東京

法規出版

浦野正樹, 1995, 「被災者の生活再建への道程：高齢者を取り巻く課題」『季刊自治体学研究』第65号  
浦野正樹 b, 1996 「阪神・淡路大震災の災害体験から学ぶ」『関東都市学会論集』第2号  
浦野正樹編 c, 1996 「特集＝都市コミュニティの再認識」『すまいるん』1996冬号  
浦野正樹・土屋淳二・大矢根淳編, 1996, 『阪神・淡路大震災における災害ボランティア活動／早稲田大学社会科学研究所研究シリーズ（都市研究部会）第36号』

岩崎信彦・浦野正樹ほか編著, 1999.2, 『阪神・淡路大震災の社会学』第1～3巻 昭和堂  
浦野正樹, 1999 「都市と危機管理」藤田弘夫・吉原直樹編『都市社会学』有斐閣ブックス 1999.7.  
東京ボランティア・市民活動センター編『市民主体の危機管理：災害時におけるコミュニティとボランティア』筒井書房 2000.1.  
「災害の社会学的研究への招待」：早稲田大学ホームページ(<http://www.littera.waseda.ac.jp/saigai/>)

## 第2章 安全・安心をめざすまちづくり-----活動実態と可能性-----

浦野 正樹

はじめに

ここでは、第1章での分析をふまえた上で、〈安全・安心をめざすまちづくり活動〉の実態と可能性を検討する。扱う事例は、主として総務省消防庁（旧自治省消防庁）・財団法人消防科学総合センター共催事業として実施されている「防災まちづくり大賞」への推薦事例（自薦・他薦）を用い、それに若干そこで推薦されていない活動領域の事例を補足することにしたい。

この大賞は、阪神・淡路大震災を契機に1996年度設置され、平常時から防災に関心を寄せ活動を行っている団体を、県及び消防本部からの推薦や自薦のかたちで全国から募集し、表彰するものである。選定委員会の設置要綱によれば、次のような目的が掲げられている。

「阪神・淡路大震災や近年の大規模な災害の教訓を踏まえて、各地で防災対策の強化を図るための取り組みが進められているが、防災力の向上を図るためには、防災に直結する優れた事業の実施は勿論、まちづくりや住民生活等において防災に関する視点を盛り込んでいくことが重要であり、防災に関するハード・ソフトの工夫、アイデアが防災対策の充実や防災意識の高揚等に大きく寄与するものである。（中略）防災まちづくり大賞の審査・選定等を行うことにより、防災に関する幅広い視点からの効果的な取り組みを推奨し、もって地方公共団体等における災害に強い安全なまちづくりの一層の推進に資することを目的とする。」

防災まちづくり大賞には、毎年、全国から100前後の団体が応募しており、そこから総務大臣賞、消防庁長官賞、消防科学総合センター理事長賞など毎年10事例程度を選び出し表彰している。今回この防災まちづくり大賞への推薦事例を対象に分析しようとするのは、この賞が狭い意味での自主防災組織だけでなく、次のように領域的にはかなり多様な活動を対象にしているため、推薦事例も多様なものを含んでおり、本調査で扱おうとしている〈安全・安心をめざすまちづくり〉の検討の趣旨にあうと考えたためである。

「（推薦の対象は、）都道府県、市町村（一部事務組合を含む）、消防団、自主防災組織（町内会・自治会を含む）、婦人防火クラブ、少年・幼年消防クラブ、事業所、ボランティア団体、NPO、大学などの教育機関、まちづくり協議会等の各種団体、組織とする。なお、防災以外に福祉など複合的な活動についても、表彰の対象としている。」（総務省消防庁・財団法人消防科学総合センター編『第6回まちづくり事例集』平成14年3月）

また、安全・安心をめざすまちづくりの実態と可能性を探るうえでは、県や消防本部など日頃から活動の実態を知っている団体からの推薦事例や過去の受賞事例に照らし

て自薦に値すると判断して応募してきた自薦事例をとりあげることで、安全・安心をめざすまちづくりの活動領域ごとのおおよその特徴をつかみ、今後の活動の方向性と可能性を探ることができると考えた。さらに、この賞の選考にあたって各々の活動団体からかなり豊富な参考資料が提出されており、それらを利用することが可能であった点も背景の事情としてある。ただし、推薦事例に出てこない活動領域で、特徴的な活動をしていると思われるものについては、別途追加調査を実施した。

ちなみに、防災まちづくり大賞に係る事例の審査にあたっては、「防災に関する様々な取り組み、工夫・アイデアに関し、次のような視点から総合的に評価し、災害に強い安全なまちづくりの推進に顕著な功績のあった事例を選定」と応募用紙に明記されており、次のような項目があげられている。

- ・ 創意工夫
- ・ 継続性
- ・ 自主性
- ・ 地域特性の配慮
- ・ 行政・住民・団体・事業所等の連携
- ・ 他団体への応用性の高さ
- ・ 日常生活への関連性（福祉などの多分野との連携）など

なお、説明資料には、事例分類として「防災ものづくり」（防災関係の施設整備、道路や公園、建築物、植樹等における防災面での配慮など、ハード面を中心とする〈防災まちづくり〉についての取組み）、「防災ことづくり」（防災意識の高揚・啓発や防災マップの作成、自主防災組織など、地域におけるソフト面を中心とする防災に関する取組み）、「防災ひとづくり」（防災に関わる人材の育成や人々の災害対応能力の向上のための実践的な防災訓練・教育訓練、講座・研修などの取組み）が掲げられており、内容の例示がされている。実際には、個別の項目ごとではなく、それらが相互にかなり融合し一体化したものとして審査対象にされている。また、活動のコンセプトや時代を引き付けるテーマ性についても、やはり審査のさいのポイントになっており、重要な防災課題との関係で、その課題解決につながるような示唆的な取組みが評価の対象にされているといえよう。

近年の受賞団体の傾向としては、地域住民が主体となった団体だけでなく、次第に、学校、企業などや、異色の活動団体など、多様な主体が受賞対象になってくる傾向にある。

以下では、これまでの候補として推薦されてきた団体の活動から、とくにコミュニティ活動に関わるものに関して特徴的なものをみておきたい。なお、推薦事例ではないが、

<外国人と共存する都市>に向けた安全への取組みについても紹介しておく。

#### 京都市崇仁学区自主防災会

市の推薦文によれば、この地域の活動の特徴として連続放火の防止対策を中心に据えた描きかたがされていたが、それは地域活動のひとつの側面であり、実際の活動はもっと多様でかつ広がりや深みをもったものであった。参考資料として提出した「地区レポート」でも述べている通り、崇仁学区の活動は、地域の伝統文化の復権、川辺の環境改善、ハード・ソフト両面にわたるまちづくり活動、高齢者と若者がふれあうなかでの地域福祉の実現等々多面的な性格をもっている。評価項目にある、災意識の高揚、住民への活動の浸透度、継続性については、連続放火が長い期間にわたる夜回りを継続した住民の力により鎮静化したことによって明らかである。今後の発展については、世代を超えたつながりを演出しつつ高齢者対策や地域福祉を進める施策が進行中であり、活動の先駆性が認められる。

#### 【地区 Report】

崇仁学区は、京都駅から至近距離にあり、旅館・簡易宿泊施設を含む住商混在の木造密集地区を含む学区である。住環境整備のための改良事業として中高層住宅の建設が進められてきたがまだ途上であり、まちづくり推進事業とのからみで京都市による用地買収がかなり進んでいる。大正から昭和初期の人口ピーク時には約9000人、平成12年10月現在人口2269人、世帯数1224、65歳以上人口比28%であり、典型的なインナーシティ部の人口減少地区である。

連続放火は、1995.8からはじまり、1997年がピークで22件が集中しており、一応の終息が1998.10である。計37件の放火発生があり、その連続放火防止対策が、今回の大賞の直接的な推薦事例として提出されてきたものである。

放火初期には、放置車両、ごみ、既に京都市や民間業者に売却された空家を狙って夜半の放火が行われたが、その後、深夜にわたる地域パトロールが行われた後などの隙を狙った執拗な放火が続き、居住家屋への放火にまで対象が広がった結果、焼死者が出た。高齢者の多い地域にとって、地域の安全と存亡の危機というほどの強い危機意識が生まれた。(この危機意識には後述するような地域活動の歴史と背景がからんでいると思われる。)

推薦事例のレポートでは、この「連続放火防止対策」が中心に据えられていたが、これは消防署からの推薦ということで活動の意義が限定されて表現された結果であり、委員個人の見解では、崇仁学区自治連合会の活動----これは地域の伝統文化の復権、川辺の環境改善(ピオトープ等の視点を入れた)ハード・ソフト両面にわたるまちづくり活動、高齢者と若者がふれあうなかでの地域福祉の実現等々----そのものがこの賞の対象となる活動であり、それが放火対策の面での成果としてあらわれたも

のである。この活動の多面性こそが、この地域活動の魅力であり、その核には人々の地域リーダー群に対する信頼とコミュニティ意識の醸成があったと思われる。これは、長い運動と抗争の歴史のなかで、地域改善運動にとり組んできた地域の歩みが結実してきた成果でもある。

崇仁学区自治連合会は、学区内にある地域関連団体27団体の役員を結集した統合組織として名実ともに機能している地域組織である。これらの団体の中には、教育連絡会、育成会、小中学校PTA、民生児童委員協議会、保健連絡協議会、浴場委員会、社会福祉協議会、体育振興会、子供神輿実行委員会、文化会、女性会、シルバークラブ、消防分団、住宅推進委員会、防犯推進委員会、自主防災会、などが含まれており、自治連合会は実質上地域住民に関わるすべての団体を束ねる横断組織になっている。

通常こうした組織形態をとるとどうしても各種団体の連絡調整のみに追われ、活動自体が空洞化し形骸化してきてしまうものであるが、この地域においては長い地域改善活動を背景に、また平成7年以降連合会会長に就任したリーダーの統率力もあって、多面的な地域活動が相互に関連づけられながら進められているという印象を強くもった。

平成元年自治連合会本部に自主防災会を設置。自治連合会本部長が消防分団の団員だったため、自主防災会会長には自治連合会副会長がなったという経緯がある。地域の権力構造の二重化は避けたいという意図もあり、自主防災会の実質的な活動は自治連合会全体のネットワークを駆使し活用するなかでこれまで進められてきた。

崇仁自治連合会がリードし、部落解放同盟、全国部落解放運動連合会も結束して、1997年7月まちづくり推進委員会が発足。きめ細かくブロック別住民意見交換会を積み上げて、住民主導の「まちづくり構想(案)」を発表(1997.11.29.)し、ハード面ではまちの景観・環境改善事業(柳原銀行の復元、川辺空間の改善等)、高瀬川の付替え工事の推進、地域住宅改善、ソフト面では船鉾復元と祭の復活、文化の振興(コーラス、和太鼓、御囃子、詩吟等、切絵、園芸、詩吟等)など、地域の伝統や文化、景観保存に留意した「若い人たちが定住し、お年寄りと共に楽しく暮らせるまちづくり」をめざして本格的な取組みを行っている。

現在、地域の高齢化に対応する福祉対策として、子供からお年寄りまでの各世代の人々が集える場づくり(いわゆる「交流ゾーン」)中核施設としては、保育所と、診療所・保健所分室・高齢者のための福祉施設、コミュニティ・センターの合築施設などを集積させる。)を構築中であり、地域でどんな施設が必要なのか、各種団体のニーズを調整して地域全体としての必要性を吟味し、それぞれの施設や施策の関連づけをしながら、ゾーンの全体設計をする作業を進めている最中である。また、地域リーダーの育成という点でも、PTA役員などを積極的に

活動に取り込むなど次世代リーダーへつなぐ工夫を進めている。

また、運動組織が対立して分断されがちであった地域を束ねて、コミュニティ改善運動として一本化し活動を推進してきたことに、現在の地域リーダー層の力量が読み取れる。これまでの長い努力とその包容力に対して、深い敬意を表さずにはいられない。過去に京都市の場合、春日学区自主防災会が消防庁長官賞を受賞した経緯があり、活動の性格としては似た側面も見られるが、地域の特性と歴史を鑑み、さらに最も予防対策が難しいとされる「放火」が頻発する中でコミュニティが最大の知恵を絞りながら、その危機をどのように克服しようとしてきたか、を考えると、大賞にふさわしい活動であるとの思いが強い。

## 早稲田商店会防災企画

( <http://bousai-waseda.hoops.ne.jp/> )

( <http://www.shoutengai.co.jp/bousai/> )

早稲田商店会は、実にアクティブに活動を展開している団体である。いろいろなアイデアが生まれ実現される、まさに孵化器(インキュベータ)のような役割を果たしているのが、実に魅力的である。早稲田周辺における住民活動は、10年以上前から大学町のメリットを生かしたカルチャー・ラタン構想などユニークな活動を展開してきたが、早稲田商店会の環境や防災を中心に据えた一連の活動は1996年からであり、早稲田いのちのまちづくりの一貫として、エコ・サマー・フェスティバルをたちあげたことにはじまる。このイベントが大学の夏休み、売上減になる「夏枯れ」対策として実施したものであるなど、早稲田商店会の事業には、「儲かって、楽しい」というモットーと精神が浸透している。これが多数の修学旅行生を引き付ける原動力になっているのだろう。実にユニークな疎開先提携の呼びかけと疎開費用保険制度の実現、ふだんの顧客サービスを盛り込み IC チップを活用する震災時安否確認システムの構想、大学や学生とタイアップしたユニークな活動の開拓など、これからも早稲田商店会の活動から目が離せない。

名古屋市「昭和区ホーム・ファイヤー・モニターズ・クラブ」

大都市内の人口流動性が激しい地域ではどこでも、防災活動の核づくりと担い手層の若返りやリクルートに苦勞している。名古屋市の昭和区ホーム・ファイヤー・モニターズ・クラブは、そうした状況に一石を投じようとする試みである。

名古屋市では、学区単位で防災安心まちづくり運動を推進する組織として、地域住民組織の代表や地域各種団体の代表を結集した学区防災安心まちづくり委員会を結成しているが、その核の一翼を担うのが、昭和区の場合、ホーム・ファイヤー・モニターズ・クラブの会員である。主婦を対象にして消防署が実施する防火・防災・救急の3つの講習（各講習約3時間）をファースト・セミナーと称して1年間かけて受講する。これがモニターズ・クラブの会員になる通過儀礼であり、その後、昭和区の11の学区ごとの単位クラブに所属した活動がはじまる。最初は何もわからず義理で引き受けたファースト・セミナーの若いモニターたちが、こうした活動の中でいつの間にか「自分の家から火を出しては」という意識をもち地域防災活動の核に育っていく。

常に新しいメンバーを勧誘し育てるきっかけとしてモニター制度をみれば、その30年間にわたるモニター制度の歴史、15年間のモニターズ・クラブの活動実績は、大きな財産になりつつある。一人暮らし高齢者への愛の一声運動や小学校の「ふれあい」授業への参加など、それぞれの学区で工夫を凝らして活動する姿は、その果実であるといえよう。こうしたしくみは、都市部で担い手層の手薄さや高齢化に悩む地域では、大いに参考になろう。

## <外国人と共存する都市>に向けた安全への取組み

### 1. 外国人の防災に関する問題点と課題

巨大都市・東京においてもし震災が起こったら、滞日外国人をめぐる状況はどのようになるのだろうか？また、外国人が多く滞在する地域では、どのような事態が発生するのだろうか？そうしたときを念頭におき、どのような対策を日常的にとっておくことが望ましいのだろうか。

本章での課題は、外国人と共存する都市という観点から、現状での問題点と課題を析出したうえで、安全への取組みを進めている地域事例について今後のまちづくり活動の方向性と可能性について検討することである。

ただし、外国人の防災をめぐる問題は奥が深く、問題点は防災のみならず日常的な対応とも深く結びついている。したがって、冒頭で、外国人をめぐる防災対策についてのポイントをいくつか整理し、当面、行政や地域住民、滞日外国人自身などが進めていくべき対策の全体像を示したうえで、個別地域での試みを検討することにした。

まず、東京において震災が起こった時に、それに巻き込まれる外国人はどのくらいなのか、人口推計を簡単に試みてみると、東京の外国人登録者数は30万人以上で、その構成は、韓国・朝鮮が32.5%、中国が30.7%、フィリピン8.5%である。「外国人登録者」としてカウントされている以外の外国人定住者を含めると、その数の1.5倍とも2倍ともいわれており、また、日中であれば周辺県からも多くの外国人が通勤・通学・ショッピングなどで東京に集まり、その数はさらに膨れ上がる。

また、東京を訪問している外国人観光客は、ある特定の1日をとってみた場合、1月には約6万人、7月には約8~9万人いると推計される(国際観光協会による調査によれば、日本への訪問・観光客数が平成12年度475万人で、月別には1月33万人、7月48万人となっており、東京への平均訪問率58%、平均滞日数9.3日から推計すると、上記のようになる)。サッカーのワールドカップなどを契機に観光客などがさらに増えていくことを想定すると、こうした外国人の一時滞在者対策も今後ますます重要になってくると思われる。

そうした滞日外国人に対する情報提供の手段としては、マスコミの力が大きい、東京で甚大な地震被害が発生し、放送局も一定規模以上の建物被害を受けると、東京発の全国テレビ放送が復旧するのは、早くとも約1時間後、さらに、英語放送が開始できるのは、英語放送の可能なアナウンサーが到着してからというのが、現在の推定である。

なお、ラジオ放送については、NHK、民放を含めたラジオ局全体の対応として、平成7年3月から在京のラジオ局7社(NHK、TBS、文化放送、ニッポン放送、ラジオ日本、FM東京、J-Wave)と東京ガス、東京電力、NTT、東京都水道局を会議用電話でひとつに結んだラジオ・ライフライン・ネットワークが立ち上がっており、大震災発生時にはライフライン各社の被害状況並びに復旧

情報を同時生放送できる体制が確立されている。また、災害時における各局の役割分担と連携の中身についての検討も徐々に進んできているため、被災地向け・被災者向けのメディアとしては、ラジオの役割は大きいし期待もできるが、<外国人に向けた外国語による放送>という点に限定すると、災害時における情報提供内容の広さや報道一般へのニーズの高さゆえ、外国語放送にさける時間がかかり制約されることや多言語化への体制づくり・対応の難しさなどを考慮すると、まだまだかなり厳しい状況にあるといえよう。

震災後の報道・放送としては、まず、地震直後の大地震発生速報及び地震時での対処のしかたや注意、その後情報が入り次第、地震速報(各地の震度、震源、地震の範囲……)、被害状況・規模などが徐々に報道されていき、その後ゆっくりと避難所情報や救援物資・生活情報の報道へと移っていく。安否確認情報等の個別情報は、かなり時間がたって状況が一段落した後に、FMや教育テレビ等を通じて一部報道できるか否かというところであろう。

災害時に、どのようなかたち、どのような時間的タイミングで被害概況が把握され、それが報道機関によって情報として流されていくかをシミュレーション[推定]するにあたっては、(災害発生が日中か深夜かによって状況は異なるが、被害の甚大な地震災害を想定するがぎり、)地震から早くも数時間後、標準的にはほぼ6時間後というのがひとつの区切りになる。ほぼこれくらいの時間を経過して、各防災関連機関は、収集した情報を集約して被害の全体像を描き出し、それをふまえて防災機関側の対策の基本線を打ち出し、その決定内容がラジオや行政広報等を通して徐々に報道されるようになってくる。

シミュレーション[推定]する際に、次に重要になるのは、報道・放送側から見た場合、災害発生から電話復旧までがひとつの重要な区切りになるということである。

電話回線が復旧し輻輳が緩和すれば、電話回線(インターネットを含む)を通じた個別の連絡がスムーズに進むため、安否確認を含めてかなりの情報ニーズが徐々に解消されるようになっていくという判断である。大地震災害時を推定すると、翌日の電話不通率は30%であり、応急復旧完了には2週間程度かかる。電話輻輳状態がいつまで続くかは、状況に依存しており不明である。

以上、みてきた災害時の外国人を取り巻く状況や被害情報等の報道のタイミングなどを念頭においた場合、外国人の防災に関する問題点と課題は、この2時点(震災後数時間~6時間後、及び電話復旧=輻輳緩和時点)を契機にして、少しずつ質や内容が変わっていく可能性がある。

震災直後から数時間~6時間後まで[第 期]は、対策としては主として次に掲げる Point1【ごく日常的な場面での(防災)情報の伝達と普及】がとりわけ重視される時期である。

それ以降、電話復旧=輻輳緩和時点[第 期]までは、近隣コミュニティの活動拠点や病院などの特定関係機関、各

区市町村、都や関連施設近辺など各拠点での活動が重要度を増していく時期である。この時期も、依然としてPoint1【ごく日常的な場面での(防災)情報の伝達と普及】が中心的な課題であるが、徐々に医療現場などの特定機関や都、区市町村などの活動拠点では、Point 2【より高度な内容に関する情報提供の仕組みの構築】が中心的な課題として加わってくる。

その後、電話が復旧し輻輳も緩和してくる時期[第 期]には、専門的な内容やニーズへの対応も徐々に増えていき、Point 2【より高度な内容に関する情報提供の仕組みの構築】に中心的な課題が徐々に移っていく。この時期に入ると、滞日外国人をとりまく線的・面的なネットワークを充実させていながら、それらを駆使して多彩な外国人のニーズに対応していくような活動が重要で不可欠になってくるであろう。

なお、Point 3【災害時に流れているうわさや流言などを、常時モニターし、それに対して適切に打ち消し情報を流していけるような仕組み】は、すべての時期において配慮されなければならないポイントである。

いずれの時期をとっても、近隣コミュニティにおける関係構築をもとにしながら、それを活動拠点としつつ、小地区コミュニティ-----市区町村-----都府県という縦のつながり、隣接する小地区コミュニティ相互の横のつながりを生かしながら、混乱を避け安全・安心を確保していくような地域での対策が必要になってこよう。とくに、震災直後からの比較的早い災害段階では、そうした狭域での関係構築とそれを重層的にネットワークさせるしかけが重要になってくるのである。

### 【問題点の整理】地域国際化推進における防災面での課題

Point 1【ごく日常的な場面での(防災)情報の伝達と普及】

日常生活場面での生活情報や防災情報を、どのようにわかり易く伝えていくか？(日常生活場面で考えると、多言語で伝える努力をすることは必要だが、す

べてを多言語で伝えることは現実的に難しくまた必ずしも有効ではない。それではコミュニケーションの方法として、何が適切か？災害発生時においても、コミュニティ・レベルでのさまざまな対応を迫られていくが、その局面でのコミュニケーションの有効な方法は何か？)

Point 2【より高度な内容に関する情報提供の仕組みの構築】

日常生活場面において生じるが、より高度でより個別的な性格をもつ(あるいはより専門的な内容の)問題に対して解決できる手段や仕組みを構築する必要がある。(例：罹災証明や仮設入居資格などの生活再建支援に関わる詳細情報、特定の言語集団を対象にした支援情報、法律やフィナンシャル・プランニングなどの個別相談……)

これらは、同一言語集団(及びそのサポート組織・ボランティア団体等)のネットワークと連携し、かつ各種行政サービスとも深く関連するため行政広報ルートとも連結したものである必要があろう。

Point 3【災害時に流れているうわさや流言などを、常時モニターし、それに対して適切に打ち消し情報を流していけるような仕組み】

外国人に関係するうわさや流言のうち、有害だと思われるものや誤解からなる事実無根のものについて、拡散や波及を抑制しうるような仕組み。ただし、これは日本社会に一般的なルートで流されるもの以外に、Point2で扱った各種言語集団ルートを経由して流されるものも対象になる。これらの有害なうわさや流言などを抑制するには、日常時における外国人を含めた地域での社会関係をより共生的なものにしていく必要がある。

## 2. 滞日外国人を対象とする当面の防災対策

外国人を対象とする防災対策として当面考えられるものを、筆者が委員長を務めた東京都地域国際化推進委員会（生活文化局主管）でまとめているが、そこで提示された基本的な考え方を簡単に示しておこう。

1)と2)は、日本語を解さない外国人にも自分の置かれた状況を理解し、身の安全を確保するための最低限の環境条件をつくるのが目的である。ここでは、安全を確保するためのガイドラインを示したうえで他の人々と意思疎通をするためのツールとしてのマニュアル、自分の居場所と危険から逃れる道順を確認するための道路標識の二つをとりあげた。3)は、対策の基礎になる日常的な啓発活動の展開についてである。活動をすすめていくために、どういうルートが有効か、いわば日常的な関係性のなかでいかに安全について備え考えていくかに照準を合わせている。4)は、災害時における情報提供ルートについてである。一面では情報そのもので伝達ということで、情報機器や技術の問題であるが、他方では、3)と密接に関係しているといえよう。これらを支えるしくみとして、5)では、災害時のサポート体制の充実化について言及している。

### 1) サバイバル・キットとしての防災マニュアルの充実と流布

#### 【マニュアルの構成及び内容】

簡易版＝命を守る「地震時の心得」編（ハンディ版／パンフレット版）

ハンディ版は言語ごと。パンフレット版は、＜韓国・朝鮮語--中国語と日本語との併用版＞と＜ヨーロッパ系言語と日本語との併用版＞との二本立て。

詳細版＝少し専門的な用語・技術や地域情報なども掲載したサバイバル・キット

＜韓国・朝鮮語--中国語と日本語との併用版＞と＜ヨーロッパ系言語と日本語との併用版＞の二本立て。

簡易版は、防災の心得を浸透させ、徹底して身の安全を守るための教育内容にする。詳細版は、救急医療情報、NTT 災害用伝言ダイヤル（171）、避難場所や避難後の生活情報、関連機関に関する連絡先や情報入手先（インターネット等の情報）なども記載し、日本語との併記により翻訳機能をもつものにする。ともに、シンボルやサイン（ピクトグラム）、ないし、やさしい日本語などを活用したマニュアルにする。

#### 【配布方法及びルート】

基本は、外国人登録者全員に配布。その他、空港や入国管理局、大使館、区役所などでも配布し、住民登録時などには必ず渡すようにする必要がある。その他、銀行などサービス機関（例：銀行の口座開

設時に、サービスの一環として簡易版・詳細版防災パンフレット等を配布）会社などの職域集団、学校（外国人学生担当課）、居住地の地域集団、出身地の同郷会の集まりなどを通じた配布（及び防災啓発活動の実施時）が有効であろう。できれば、パンフレットの配布とともに、地震などの知識と関連情報の提供をしたうえで、徹底して身の安全を守るための防災教育を進めていく必要がある。

また、在住外国人向けの新聞・雑誌・情報誌やテレビ・ラジオなど（例：IPC ワールド／ブラジル・スペイン語放送、中国留学生新聞）の各種媒体に、普段から＜地震等の災害時における心得＞を報道してもらうとともに、上記マニュアルを配布する回転をしてもらう。

なお、短期滞在者（観光客）に対しては、入国時に空港や空港売店、ホテルなどにおいて、ハンディ版を配布（入手可能に）する。また、観光情報を掲載したパンフレットなどにも、安全に観光を行なうための指針になる防災情報（「万が一の手引き」）・防犯情報も盛り込んでおく。

これらの詳細版マニュアルは、各地域の自主防災組織や交番など主な拠点においておき、そのマニュアルを介した意思疎通が可能になるように工夫する。

### 2) まちの標識の充実（及び防災マニュアルとの連携化）

まちの標識や駅構内の標識の充実を、順次進めていく必要がある。

英語併記は必要であるが、それ以外の言語を含めて、すべての標識について多言語で対応するには限界もあるので、できるだけ国際標準のピクトグラム（サイン）などを活用して表現する。上記1)のマニュアルに掲載されたピクトグラム（サイン）と連関させて、相乗効果を持たせるようにする。その他、防災用のピクトグラム（サイン）をうまくつくり活用する。また、街角にある交番は、有効なインフォメーション・センターの機能を日常的に果たしているのだから、災害時にもうまく活用できないか？

### 3) 日常的な啓発活動の展開

発災時に命を守るためのより具体的な知識を滞日外国人に伝えることが大切である。そのためには、日常的な啓発活動の展開が必要になる。地域の自主防災ネットワークなどのほか、学校や幼稚園のPTA、（日本語）学校など集団を形成しているところで、滞日外国人なども対象にした防災知識の普及・伝達や、防災訓練などを進めていく必要がある。製造業で仕事をしている外国人の場合には、会社や職域を通じた防災知識の普及・啓発や教育を実施することが可能ではないか。日常的な

啓発活動の展開にあたっては、職域系ルート、地域系ルート、同一言語集団ルートという3つの性格の異なるルートを想定し、それらを重層的に組み合わせる必要がある。

とくに、滞日外国人の多い地域では、安全マップを地域でつくったり防災訓練を行ったりするさいなどに、言葉がわからない外国人や耳の聞こえない聴覚困難者たちの視点を意識しながらやってみる必要がある。また、滞日外国人自身も、職域、地域、同一言語グループなどで、顔のみえる関係をつくって、外国人がいざというときに頼れる人たちを育てる努力を積み重ね、防災コミュニティづくりに参加することが必要である。また、災害時に混乱を誘発させないような意識の啓発や一定のルールの教育も必要である。行政は、今後、積極的にそのような交流の機会をつくっていく必要があるだろう。

#### 4) 災害時の情報提供（英語／英語以外）

災害時の情報提供ルートとしては、メディア系、行政無線系、情報機器（電話・携帯電話・インターネット等）系、対面ルート系などがあげられる。

##### メディア系

##### 在日外国人向け放送・報道について

NHKには、必ず1局、多言語での外国語放送を担当してもらうこと、

災害時における英語放送については、AFNにも協力要請をするとともに、情報提供をきちんとできる体制をつくること、

各民放も、どういう言語のできる職員がいるか調査したうえで、それぞれの局が1ヶ国語ずつ受け持つて分担して放送をすること、

その他、ミニFM局などの活動支援と情報提供体制を充実させること。

なお、個人の安否情報の扱いについては、今後情報機器系の活用を含めて、情報提供のしくみについて検討を進めること。

##### 行政無線系

現在、港区では、防災行政無線（固定系）で放送する場合、日本語と英語による2カ国語を用いることになっている。放送原稿は事前にテープに録音されており、それを状況に応じて流す形式である。上記のような対応は、滞日外国人の多い他の市区町村でも可能であろう。

また、防災広報に関しては、小中学生や高齢者、外国人にも配慮したやさしい日本語の活用に充分配慮すべきである。

##### 情報機器系

NTT 災害用伝言ダイヤル(171)の活用については、

そのしくみについて、滞日外国人に対しても広く広報していく必要がある。また、今後さらに高齢者や外国人に配慮した、よりわかりやすい説明アナウンスの工夫を加える必要があるだろう。また、できれば海外からもその伝言を聞けるようなしくみの開発も検討されることが望ましい。

その他、災害時のインターネットや携帯電話、モバイル機器などの活用については、個人の安否情報の伝達を含めて、一般的な災害情報の伝達に非常に有効であり、一層の活用方法を考えるべきである。但し、通信網がダウンする場合を考えた対策も併行して考えておく必要がある。

##### 対面ルート系

上記の3)の項目で述べたように、さまざまなルートを通じて、滞日外国人同士や日本人との間で顔のみえる関係を構築しておく必要がある。また、滞日外国人の多い地域などでは、地域活動について外国人に情報を渡せるような告知板をつくったり、災害時に、避難場所等において、各町内の自主防災活動の責任者が旗を立て、地域に居住している外国人に対して情報入手や相談窓口をわかりやすくしたりするなどの取り組みや配慮も必要になるだろう。

#### 5) 災害時のサポート体制の充実化

災害時における交番の活用可能性

避難所等における被災外国人への対応

（オーバーステイや保険未加入者への診療などの非常処置の配慮など）

近隣の外国人のステーションとして機能する学校（例：西町インターナショナルスクール）

各種ネットワークの充実化と防災（語学）ボランティアの活動強化、

その東京都の窓口としての「外国人災害時情報センター」の位置付け

地域危険度を念頭においた上で、地域の危険要因を発見し、活動しうる資源を発掘していくプロセスを整理し、地域活動を促進するための学習プログラム・実践マニュアルを作成した。以下にその内容を紹介する。なお、このマニュアルは、要約して『自主防災活動実践ガイド わがまち、わが家を災害から守ろう』（浦野正樹監修、東京法規出版）として発行したものである。

## 1. あなたの街の災害危険度は？

1995年1月17日未明に発生した阪神・淡路大震災は、現代都市が、災害に対していかにもろいものであるかを見せつけました。そして、災害というものが、われわれの社会の弱い部分を集中的に襲うものであること、また、一応の混乱が終息した後も、長期間にわたり、市民生活を圧迫するものであることを、明らかにしました。

災害を未然に防ぎ、その被害を最小限に抑えるためには、日常的な備えが欠かせません。第1章ではまず、「災害とは何か」を理解する際の視点と、災害に対する知識や感覚を身につけていく上でのポイントを紹介し、「なぜ普段から災害に備えておく必要があるのか？」について考えていきたいと思います。

### (1)「災害」とは何か？ 生活基盤の破壊

「災害」というと、地震、噴火、台風などが思い起こされますが、しかし津波が無人島を襲っても、それは即「災害」にはなりません。「災害」とは、地震や風雨といった自然現象によって、あるいは工場の爆発や大規模火災などの人為的な事故によって、人々の生活基盤 住宅やさまざまな社会的な施設 が破壊され、行政サービスや経済活動など、通常の社会システムも動かなくなり、人々が正常な社会生活を営めなくなる状態を指します。

### (2) まずは「知ること」

「災害」に陥らないためには、一人一人が災害に対する知識と感覚を身につけ、自分の周囲 隣近所や職場・学校など の人々とともに、自分達の地域社会に降りかかってきそうな危険や被害について考え、自分たちの安全にとって必要な対策を講じていくことが欠かせません。

まず、災害を引き起こす原因となる自然現象や人為事故そのものについて、それらにはどのような種類があり、どのようなメカニズムで被害を引き起こすのか、近年どのような傾向があるのかを「知ること」です。災害に対する「知識」を身につけるためには、過去の災害事例やその被災体験を調べたり、自分が住む地域の「被害想定」を閲覧したりしながら、具体的に自分たちの住んでいる地で起こりう

る危険やその影響をできるかぎり想像してみることが有効です。また、災害を体験した人から話を聞いたり、専門施設などで実際に煙や地震動を体験したりすることも、災害に対する「感覚」を身につける有効な方法であると言えるでしょう。

## 2. 地域社会の問題点を洗い出す（防災カルテの作成）

### (1) 被害を予測してみよう

自分の住んでいる地域や、職場・学校のある地域（通勤・通学経路も視野に入れて）の現状を把握し、自分のいる地域が、災害に対してどのような弱点をもっているのか、災害と地域社会との関係を、具体的に把握しておくことはとても重要です。

実際には、先に見た災害原因（地震・風水害・ガス爆発など）ごとに、想定される被害の内容や特徴、被害規模などを検討しながら、自分たちの居る地域が被災したらどのような状況になるかを予測していくこととなります。

こうした予測は、専門家による地域危険度の測定が必要になりますが、地域住民自身による調査でもある程度まで知ることはできますし、何よりも、住民同士が共同で作業し、共有の知識と体験を増やせる格好の機会になるという意味でも、重要な防災活動の一つなのです。

災害原因については、行政が発行している「地域防災計画」や「被害想定報告書」が参考になるでしょう。これらは地域の図書館や行政の担当部署で閲覧・入手できます。地域の現状を把握するための人口データや、土地建物データもここで入手できるでしょう。

災害原因と地域特性を大づかみに把握した後で、実際に、危険物・危険箇所、防災施設や防災資源などといった項目を、【表1】を参考にしながらチェックしてみましょう。この危険箇所のチェックは、実際の作業を、地域オリエンテーリングなどのイベントや、子供会活動の一環として行ってみるなど、工夫次第では、地域住民同士の親睦を深め、防災意識を向上させるという効果も期待できます。

こうして把握した地域の状況を定期的に更新し、災害危険の検討を継続して行っていくことも重要です。その際、チェックした結果を地図にまとめ「防災マップ」「防災カルテ」を作っておくと非常に役に立ちます。地域の弱点や長所が一目瞭然になりますし、更新作業への動機づけも高まるでしょう。さらに障害者の福祉マップやまちづくりなど、ほかの地域活動に応用できるというメリットもあります。

## 3. 地域の特性による災害危険の違いとその問題点

## (1) 危険箇所のチェックポイント 危険箇所にはどう対応すればよいか？

地域の現状を正確に把握し、どのような危険があるのかを認識することが地域防災の第1歩であることについて見てきました。特に、建物と人口上の特性が、地域ごとにかなりの格差がある都市部では、同じ災害に遭遇しても、地域によって全く被害の様相が違ってくることが予想されます。そこで次に、いくつかの典型的な地域タイプ

中高層の集合住宅地区 古い木造家屋が密集する下町地区 繁華街・商業地区 の3つを提示し、その構造上の問題と対応能力の関係を紹介しながら、地域の危険を考える際のポイントを指摘しておきたいと思います。

### 中高層住宅地区における災害危険

マンションなどの中高層住宅の構造は、基本的に耐火構造になっており、耐震技術の発達もあって、都市の中では比較的、災害に強い地区と見られてきました。しかし、こうしたハード面の強さに対して、ソフト面の災害対応力は低い状況にあると言えます。充実した設備を背景に、地域住民の危機意識が薄れ、防災への無関心が拡大していく傾向があります。住民の居住地区への無関心は自治会未加入度の高さともあいまって、自主防災組織の組織基盤を脅かしています。さらに、比較的若いサラリーマン世帯が多いため、地区の昼間人口が少なく、常時活動できる住民が限定されてしまうという問題もあります。

こうしたハード面の防災力の高さ、昼間人口に占める女性比率の高さという、地区特性を踏まえると、日常的なサークル活動の場を利用して、災害時に活躍できる特殊技能保有者（看護婦等）や介助が必要なる人を把握し、災害時の対応について検討していくことや、初期消火をする人や集合住宅のオープンスペースに避難しに来る外部の人たちの受入れ態勢整備（炊出し等）などが、具体的な活動のメニューとして挙げられるでしょう。

### 木造住宅密集地区における災害危険

木造住宅密集地区の特徴として、狭い道路、複雑な路地、木造老朽家屋の密集と人口密度の高さなどが挙げられます。災害時にはこれらの要素が相互に作用しあい、火災の発生・延焼の危険性が高まります。避難時の危険性も高く、かつ避難が困難になることも予想されます。

木造住宅密集地区における自主防災組織の活動は、地域の災害危険度の高さや、比較的古くからいる住民の意識に支えられ、ほかの地域に比べると充実度は高いようですが、単身者用のアパートや小規模マンションなどの増加で、住民全体の自治会への加入率・行事への参加率が低下する傾向も見られます。こうした地区では、地域の状況に疎く、

危険要因に対する関心が薄い人たちも少なくありません。

多くの住環境上の問題を抱え、災害危険度も高い木造住宅密集地区では、地域防災力を向上させていく取り組みが、そのまま普段の生活を快適にしていけることにつながりません。防災意識も高いので、実践的な防災訓練を行なっている地区もあります（総合訓練の項参照）。しかし、防災力の向上という意味では、住環境のハード面の整備が欠かせません。この点については、「防災まちづくり」という形をとった防災活動が求められます。そこでは住民同士の合意形成や、行政の担当各セクションとの調整や交渉などといった根強い取り組みが求められます。

### 繁華街・商業地区の災害危険と防災上の課題

大都市の繁華街・商業地区は、昼夜間の大量の人口移動を問題として抱え、さらに災害時のコントロールがききにくいという地域特性を持っています。住民の極端な減少と事業所の集積により「町内会の法人会員化」も進んでいます。災害時の活動の中心も、昼間住民（事業所の従業員）とならざるをえません。その中でも特に人的危険度の高い繁華街では、来街者の安全確保と混乱の防止という点が重要な課題となります。

繁華街・商業地区の地域防災活動をレベルアップさせていくためには、新しい地域防災の概念に基づく新たな組織づくりが求められます。例えば、不特定多数の来街者を対象に、災害発生時の混乱防止を目的として、多数の事業所と行政を巻き込む地域防災のネットワークづくりが考えられています。

### 【表1】危険箇所のチェックポイント

がけ地、急斜面の裏山を背負った地域、河川や谷沿いの地域、  
古い擁壁のある場所、  
沖積地、河川面や海面より低い地域、  
木造家屋の密集地、老朽家屋の密集地、  
多数の人が集まる施設、危険物取り扱い施設、大量の薬品がある場所、  
道路の有効幅が5.5m未満の場所、避難場所から遠い地域、  
交通渋滞箇所、路上駐車が多い場所、  
ベランダの無い高い建物の周辺、ため池やダムの下流域

危険箇所と思われる場所は、避難経路から避けるようにし、行政などと協力してこうした箇所の安全対策を検討するようにしましょう。

## 4. 災害弱者支援

### (1) 災害弱者とは

阪神・淡路大震災では、低家賃の老朽家屋に住んでいて圧死した高齢者の悲劇が繰り返し伝えられました。また、甚大な被害により避難生活も長期にわたりましたが、厳しい避難生活は、社会的・体力的に弱い立場にある人達にとって耐え難いものでした。日本語が不自由なため緊急物資の配給からもれてしまった外国人、寒さや水分の不足から肺炎に罹り、亡くなってしまった高齢者も少なくありませんでした。

「災害弱者」とは、災害時、自分の生命・安全の確保が困難で、何らかの支援を必要としている人達を指す防災対策上の概念です。具体的には、

危険を察知しにくい人...危険を知らせる警告が聞えない・見えない視聴覚障害者など

危険に対して危険と理解・判断しにくい人...言葉が分からない外国人、判断力に乏しい精神障害者・乳幼児、地理に疎い旅行者など

危険に対して適切な行動がとれない人...肢体が不自由な傷病者・障害者・高齢者・妊婦など

加えて、最近では、避難生活における生活弱者 経済的な弱者としての高齢者、内部障害を抱える人、子どもなども、配慮が必要な「災害弱者」として考えられるようになってきています。その背景には、施設から在宅へという福祉政策の流れの中で、障害を抱えて介護サービスを受けながら地域で暮らす障害者や高齢者が増えていることや、在日外国人が増加していることで、災害時に支援を要する人達が潜在的に増えているということも関係しているかもしれません。

### (2) 災害弱者対策のポイント

**どう対応すればよいか、災害弱者自身は何を心がければよいか？**

まず、災害弱者への具体的な支援・対応を考える前に、そのハンディキャップの内容や、心理的な傾向を知っておく必要があります。一口に災害弱者といっても、そのハンディキャップの内容や程度によって、災害時に期待される支援の内容は全く異なってきます。また、内部障害者や外国人、子供などは、一見すると健常者と同じなので、見過ごされやすいという問題もあります。

このような災害弱者についての問題を理解した上で、次に、彼らへの対応策を検討していくこととなりますが、そのためにはまず、地域の災害弱者の所在や、世帯構成や近隣の状況、ハンディの内容や程度などを的確に把握していくことが必要となります。3ページで触れた「防災マップ」の中に、災害弱者の所在やその態様に関する情報を盛り込んでいくことも有効でしょう。ただし、これらはプライバシーにかかわる情報なので、実情把握が難しいうえ、取り

扱い上、十分な配慮も求められます。

災害弱者に必要なことを理解する上でも、またその状態を把握しておくという意味でも、日ごろから災害弱者と接し交流を図っておくことは、とても大切なことです。実際、災害弱者対策の出発点は、日常的な安全対策やケア体制そのものにあると言っても過言ではありません。ほかの災害対策でも同様のことが言えますが、非常時だけを想定した対策・体制では 上記のような近年の傾向を考えても必ずしも有効に働きません。また、災害の被害が大きくなればなるほど、支援する側が被災して弱者になってしまう危険も高くなります。

逆に、日ごろから福祉や環境、まちづくりなどの活動を通じて、社会的に弱い立場の人達に目を向けた取り組みをしていた地域では、弱者の救出が比較的速やかに行なわれていたことが報告されています。またそうした地域では、地域住民が連帯して災害に立ち向かい、被害を最小限に食い止めていたことも確認されています。例えば、30年前の公害反対運動に始まり、近年では福祉のまちづくりにも取り組み始めていた、阪神・淡路大震災の被災地・真野地区では、住民と地元企業とが連携した初期消火で成功を収め、その後の避難生活でも弱者に配慮した支援活動を展開し、注目を集めてきました。

災害弱者対策は、弱者へのサポート体制作りだけに止まりません。その対策を考えていくことは、地域が受ける災害の被害をより深く理解していくことにもつながってきます。地域で、日常的に行われている社会的に弱い立場の人達に対するさまざまな支援活動も、こうした視点を持ちながら取り組んでいくことが重要になってくるのです。

## 5. 図上演習 その方法と効用

### (1) 図上演習とは

多くの人は、災害対策の重要性を認識しているでしょうが、常日ごろから、非常時のためだけに時間とコストを割ける人は少ないでしょう。そこで、上記のような地域把握や弱者把握、「防災マップ」づくりの取り組みを生かしながら、かつ、教育・福祉・環境といった日常的な活動の一環としても行えるような、一つの防災訓練プログラム「図上演習」を紹介したいと思います。

「図上演習」は、机上に地図を広げて行うシミュレーション訓練です。この「図上演習」は、ちょうど劇やドラマを製作するような流れで進められます。まず、自分や地域の被災可能性をシミュレーションし、「シナリオ」を書き、役者を決めます。そして、「地図」という劇場の上に「大道・小道具」をセットして「上演」します。また上演に至るまでのこうした一連の準備プロセスの中が、地域防災力の向上につながるという特徴ももっています。その手順や効用について、少し詳しくみていきましょう。

## (2) 図上演習の方法

### 演題の設定

まず、家庭・近隣・小学校区など、どのような「単位」を想定して演習を行うのかを決め、その単位で行うべき「テーマ」を選びます。家庭の場合は、発災直後の対応～初動措置（身の安全確保・火の始末）、小学校区という範囲を対象とする場合は、児童の安全確保～避難所の開設、福祉活動をしているボランティアグループの場合は、事務所への参集とメンバーの安否確認、などが設定されるテーマの具体的な例として挙げられます。

### 「シナリオ」の作成

続いて、選んだテーマに従って、事態や対応がどのように展開していくのか、「シナリオ」風の台本を作っていきます。その際、実際の被害想定に基づいて、事態や対応をできるだけ客観的・具体的に書いていくことがポイントになります。例えば、自分の町内の被害想定数値を出す際には、行政の報告書に区市町村単位で記されている数値を、自分の町の面積や人口規模に合わせて縮小させたり、あるいは過去の災害における被害数値（例えば、阪神・淡路大震災の被災地の中から自分の町と人口規模や街区構成などが似ているA地区の被害数値）を参考にします。

### 役者とスタッフ

次に、被災者、支援者、行政の担当者、専門家など、「シナリオ」に登場するキャスト＝役者とスタッフを決めていきます。特に「被災者」はなるべく客観的・具体的に選び、上述のシナリオと併せて、被災状況とその対応がリアリティーを持って検討できるように心がけます。

### 舞台、大道具・小道具の準備

図上演習は、地図という舞台の上で上演される災害ドラマです。そこで上演するテーマにあった大きさの地図を用意します。「家庭内の被災～初動措置」であれば家の間取り図が、「小学校区内の住民を想定した避難所の開設」であれば住宅地図等が「舞台」となるでしょう。既に「防災マップ」を作成していれば、ここで大いに活用できます。また上演の際は、数人がこの地図をのぞき込み、書き込みをしていくので、拡大コピー版を作っておくことも必要でしょう。

次に「大道具・小道具」ですが、時間的な経過に伴う被災状況の変化を、地図の上で要領良く表現するために、ペンで色付けしたビニールクロスを数枚用意し、地図の上に次々に重ねて拡大する火災の延焼範囲を表現していくように使います。変化がよく分かる上、直接書き込む時間も省けます。また、地図上で動く役者を表現するための「駒」となる小物（消しゴムなど手近な物で良い）や、状況を書き込んでいく数色の色ペン、書いたメモを張ったりはがしたりできる付せんなども用意しておきたい「小道具」です。

### シナリオに沿った上演

準備が整ったら「シナリオ」に沿って上演してみます。シナリオは事細かに設定せず、役者が大幅にアドリブを加えられるような自由なものがよいでしょう。役者がとった対応は、付せんなどに記録し、地図上の「駒」の横に張り付けていきます。その対応を賞賛したり批判したりする多くの意見も参加者が自由に書き込み、張り付けていきましょう。

### (3) 図上演習から見えてくること

ひと通り上演してみると、さまざまな反省点が出てきます。状況を特定するための知識が不足していた、時間切れになってしまった、など。このような反省点を盛り込んで、もう一度同じ想定で上演してみます。

さて、出てきた反省点のうち、自分たちの対応の限界を超えているような問題点が抽出されてきたら 例えば、指定された避難所が遠すぎて、そこまでたどり着けないなど それを克服するため、しかるべき部署に働きかけていく、という行動に移っていきます。そしてそれが実現されたら、その改善状況を加え、再びシナリオを書いて上演してみます。状況が改善されているため、アドリブにも苦し紛れという箇所が減ってくることでしょう。

図上演習を経験したシナリオはどんどん成長していきます。そこには私的・公的な改善策が次から次へと盛り込まれ、より現実在即した防災体制が生活者のレベルで整備されていくことになるからです。「防災まちづくり」や「防災生活圏構想」などの行政施策やスローガンを、自分たちの生活に実効性のあるものとして取り込む一つの有力な手段、それが「シナリオ作成」＋「図上演習」なのです。

## 6. 総合演習・突発型訓練

### (1) 予測しえない事態を訓練する

以上のような訓練を通して、それぞれが災害への対応力を身につけておくことが、地域防災の基本ですが、実際の災害時は、こうした従来型の訓練で想定されているような事態が進行していくとは限りません。例えば自宅で被災した場合、自分の身の安全が確保できても、避難場所まで避難する間に、火災に遭遇して、消火活動が求められるかもしれない。道路がふさがれ先に進めなくなったり、近くで助けを求める人の声が聞えてくるかもしれません。予測しない事態が次々と起こってくるのが「災害」なのです。そうした意味でも、発災時の実態に即した訓練が必要になります。そして実際に、災害発生時に限りなく近い状況を設定して防災訓練を行っている地区もあります。

例えば、東京都墨田区の向島地区や京都府の八幡地区などでは、行政の防災担当課や地域の消防署とも連携しながら、地区全体を訓練会場として、多くの住民を巻き込んだ「発災対応型訓練」を行っています。まず、それぞれが自宅に待機している時に「災害」を発生させます。参加者は、

身の安全を確保した上で、家を出て、一時避難場所に向かうのですが、その間、倒壊家屋の下敷きになっている人を救出し、ケガ人を担架で運び、煙を噴いている発煙筒があれば消火器を探して吹き付けていきます。

傍観者の参加になりやすい従来型の防災訓練に比べ、この訓練では、地域内で同時多発的に発生しているさまざまな状況に対して筋骨きの無い対応が求められます。しかも、地区全体が舞台となるので、普段の訓練には参加しない人達も音を聞きつけて顔を出し、結果、多くの住民が参加しました。この訓練を経験した八幡地区では、防災訓練に対するイメージが変わり、防災関係機関との連携を通じて一歩進んだ防災組織づくりの展望が開けたこと、住民の主体的な参加を通じてコミュニティづくりにも貢献できたことなど、大きな成果が得られたことを報告しています。

#### 【引用・参考文献】

- ・ 秋元律郎 編集解説『現代のエスプリ no.181 特集：都市と防災』至文堂,1982年8月
- ・ 1・17 神戸の教訓を伝える会『阪神・淡路大震災 被災地"神戸"の記録』ぎょうせい,1996年5月
- ・ 岩崎信彦・鶴飼孝造・浦野正樹・似田貝香門・野田隆・山本剛郎編著『阪神・淡路大震災の社会学』（第1～3巻）昭和堂,1999年2月
- ・ 浦野正樹・伊藤清隆・横田尚俊『都市における地域防災活動』早稲田大学文学部社会研究室,1990年8月
- ・ 浦野正樹・大矢根淳・土屋淳二編『阪神・淡路大震災における災害ボランティア活動』早稲田大学社会科学研究所（研究シリーズ36号）,1996年9月
- ・ 浦野正樹『自主防災リーダー・マニュアル』東京法規出版,1997年3月
- ・ 大矢根淳「コミュニティ防災の新たな展開に関する一考察」江戸川大学『情報と社会』No.9,1999年
- ・ (財)消防科学総合センター『地域防災データ総覧 自主防災活動編』(財)消防科学総合センター,1991年3月
- ・ 高澤武司・加藤彰彦 編『福祉における危機管理 阪神・淡路大震災に学ぶ』有斐閣,1998年2月
- ・ 田中直人『福祉のまちづくりデザイン』学芸出版社,1996年8月
- ・ 東京ボランティア・市民活動センター『市民主体の危機管理 災害時におけるコミュニティとボランティア』筒井書房,2000年1月
- ・ 西須磨まちづくり懇談会『住民主体への挑戦 被災地須磨のまちづくり』エピック,1997年4月
- ・ 野田北部まちづくり協議会記念誌出版委員会『野田北部の記録（震災後3年のあゆみ）』野田北部まちづくり協議会,1999年3月
- ・ 阪神・淡路大震災復興支援 NPO 編 1995『真野まちづくりと震災からの復興』自治体研究社。
- ・ ピースポート『生活情報からわ版 デイリーニーズ』（縮刷版）あらばき協働印刷所,1995年3月
- ・ 三船康道『防災と市民ネットワーク 安全なまちへのソフトウェア - 』学芸出版社,1998年12月
- ・ 山下祐介・菅磨志保『震災ボランティアの社会学』ミネルヴァ書房,2002年11月

## 補論 2 災害のリアリティと想像力の〈拡張〉

----自主防災活動の活性化をめざして----

浦野正樹（早稲田大学文学部）

情報ツールの開発とわかりやすい情報提供の技術

インターネットの普及に対応して各機関・団体ではホームページやデータベース機能などの充実をめざして情報提供のしかたを開発してきたため、ここ数年、防災関連情報の提供手法は格段に進歩しつつある。また、情報の検索・整理・利用のための各種ツールも充実してきており、公共機関・民間団体を問わず関連情報を探し出し参照し利用することがより容易になってきた。総務省消防庁でも e-ラーニングに力を入れ、インターネットを通じた市民にもわかりやすい情報提供と防災学習の手法開発に力を注いでいる。こうした動きは、日常時・災害緊急時を問わず、従来は、通信回線の輻輳の危険性に加えて、コストと時間・労力がかかりすぎるため、とくに市民レベルの実践にはほとんど通用しそうな膨大な情報の処理を可能にし、それらをさばき活用する糸口を開くものとして期待されている。これから、これらの情報（及び情報ツール）をいかに市民レベルで使える道具にしていくか、実践応用段階に入りつつあるなかで、自主防災活動もどのような新たな展開が可能になるか、ひとつの岐路をむかえているように思う。

自主防災活動の岐路

従来から、自主防災活動を展開していくうえで「災害を知り、地域を知り、知識を生かす」ことが重要であるといわれ続けてきた。しかし、これら自主防災活動は、阪神・淡路大震災のような厳しい被災状況を身近に見聞したり、資機材整備の予算補助のような強力な推進策が打ち出されたりする限りでは、町内会・自治会を基盤に組織化が進められるものの、なかなか〈組織化〉を越えた〈活動の活性化〉にまでは結びついていないというジレンマを抱えていた。阪神・淡路大震災から 8 年がたち災害の記憶の風化も進んできた。東海地震・東南海地震・南海地震・南関東直下型地震などの危険性が指摘されるわりには、（少なくとも表面的には）市民レベルの反応は鈍くなっているというのが実情であろう。いわば、「災害を知り、地域を知り、知識を生かす」ことが形骸化しているのである。

その原因のひとつは、明らかに防災意識の風化・希薄化であり、災害対応のリアリティの欠如にある。その点では、地域住民の防災意識を高めるという意味で、安全・安心をめざすローカルな住民活動をさらに充実させていくことの重要性が、繰り返し強調される必要はある。しかし、他方で、現代の大都市災害を考えた場合、既存の自治体における災害対策や、自主防災活動などに典型的な〈小地域のコミュニティ〉をベースにした

地域住民活動では必ずしも充分に対応しきれない問題群が構造的に発生することも事実である。広域化し家族がばらばらになっている時間帯の長い日常生活の実態を念頭においたとき、「果たして地域に内向的な従来型の自主防災組織が、時空間が特定される被災の局面でどこまで有効か」という疑問の声に対して、災害時における緊急対応のみに焦点をあてた活動計画をメニューとする従来の自主防育成策は、必ずしも説得的ではなかったように思う。

自主防災活動の課題とその克服

それとともに、こうした住民活動をになう自主防災組織が従来往々にしてもっていた組織上や活動面での特徴は、多くの問題を内包しており、組織のあり方をめぐり再検討を要する段階が来ている。

第一は、従来、初期消火や避難等の〈緊急時の対応〉を目標にして自主防災活動が組み立てられてきた傾向が強いのにに対して、今後はさらに日常時における地域危険箇所の点検から環境改善、高齢者・障害者等の日常的な福祉まで視野に入れた活動が必要とされているという点である。高齢型社会への移行をふまえて、ローカルな住民活動も〈防災まちづくり〉や〈防災福祉コミュニティ〉への視野の拡大が問われているのである。

第二は、従来、自主防災というイメージのゆえに、地域内の危険に対処し地域住民のみを対象にした地域内に閉ざされた活動という性格が強かったのに対し、今後は日常時における地域外の防災活動団体との多様な連携や関係の構築（相互支援活動や交流の活性化）、通勤者を含めた住民以外の関係者との連絡調整、地域内外のさまざまなボランティア活動団体との活動交流等、より開かれた活動の展開が必要とされている点である。

第三は、組織面において従来から自主防災活動の担い手層の高齢化がいわれつつけており、担い手の年齢層の拡大とサブ・リーダー群の新たなリクルートが課題になっている点である。また、大都市を取り巻く環境の変化に対応して、地域資源・技術者の新たな発掘と活用も必要になっている。

第四は、以上の諸点と関係するが、自主防災活動の理念や志向性という点で、より生活圏が広域化した大都市の生活実態や住民ニーズにあった活動理念や志向性を再構築していくことの必要性についてである。ローカルな住民活動そのものが、現代社会の変容のなかで、活動理念や志向性を含めて再編を迫られているのである。

〈ボランティア・ネットワーク〉と〈地域住民による自主防

災活動>との関係構築は、自主防災活動のこうした課題を克服していくうえで、重要な視点を提供するものである。(さらに、こうした関係構築により、帰宅困難者問題など大都市での災害対応上の課題を解決するうえで、いくつかのヒントが生まれてくるように思われる。)

#### 「災害を知り、地域を知り、知識を生かす」再考

さて、以上のような自主防災活動の現状と課題を念頭において、冒頭に述べた情報革新とその応用は、どのような意味で期待され可能性をもつと考えられるのだろうか?それを考えるにあたって、もう一度「災害を知り、地域を知り、知識を生かす」ことについて、私見を交えレビューしておこう。

「災害を知る」とは、過去の災害経験を学び教訓を蓄積させていくことで、災害が襲ってくるメカニズムと危険の現出する様相を<よりリアル>に把握することである。「地域を知る」とは、過去の災害履歴や土地利用の特徴を掘り起こしたり、現状での地域社会の特徴や現在進行中の地域の変化が及ぼす影響を多面的に検討したり、地域の未来像を充分話し合い意思疎通を図ったりすることを通じて、地域の(災害)脆弱性やポテンシャルをよく見極めるとともに、地域で活用しうる人材や資源を発掘し確認しあっていくことである。そして、「知識を生かす」とは、地域の文脈にそくして災害時の体験や知識を解説し、地域の探索・再発見を進めつつ、それを実践的なかたちで生かせるようなしくみをつくり、地域の内外の人材や資源をネットワーク化する試みということになる。

このようにしてみると、災害時の危険を理解し防災を考えることは、日常性の中に埋没しその中でまわりの環境を空気のように感じて特別な疑問をもたずに生活しているわれわれにとっては、いかに想像力の<拡張>を迫られることが、理解できるであろう。

災害を限りなく体験に近い形でリアルに想像しうる力、……その想像の世界に身を投じることによって見えてくるさまざまな危険性や可能性の発見と可視化、……その危険性や可能性を予測し対抗・制御し社会の設計をしていく力の実効化、これが<災害時の危険を理解し防災を考え備える>という実践なのである。これは、次々と出てくる錯綜した課題群の糸を解きほぐし、補助線を引いて理解しやすいかたちにしようとして、個人・集団・企業・行政の連携を構築しつつ問題解決の可能性を設計していく継続した作業ということにもなる。

#### 想像力の<拡張>

現在、自主防災活動に要請される力として、私自身は、「想像力」(より深く災害を知りそれを活動に定着させていく力)「創造力」(自立的に地域の問題解決をはかるため、活動を企画し組

立てていく力)「総合力」(活動を持続させ個別の活動領域を越えて対応していく力)の三つが最も大切であると思っているが、冒頭に述べた情報革新とその応用は、この三つの力のうち、とくに想像力を<拡張>させる有力なツールをつくりだそううで大いに役立ちうると期待している。いわば、消防防災館などでの3Dの映像画面が、臨場感ある擬似災害体験を可能にするように、いろいろな想像力の拡張ツールを開発することで、災害時に想定しうる事態に関わる、より豊かな生活情報の流布を事前に可能にし、日常生活感覚の延長として災害の社会的インパクトをつかむことができるようにするということである。別の言い方をすると、従来、死傷者データや被害概況、復旧・復興施策と対応というかたちで断片的に記録されてきたものを、災害に巻き込まれた人々が直面する出来事や課題、人々の体験やそこでの感じ方まで引きおろし、日常生活感覚のなかに存在する不安や社会課題と連続した文脈で災害現象を生活者の立場から立体的に理解しうる可能性を切り拓くともいえないのだろうか?

少し抽象的な言い方をしたが、こうした想像力の<拡張>のためのツールは、当然のことながら多角的である。

過去の災害の記録を「災害を知る」ことにつなげるという点では、災害が襲ってくるメカニズムと危険の現出する様相を<よりリアル>に把握できる装置・ツールの開発とともに、災害発生から復旧・復興過程に至る個人・集団・社会のインパクトや対応、施策などに関する膨大な情報を記録・整理し、状況に照らして多面的に取り出すことが容易にできるデータベースの開発に行き着くであろう。また、映像記録やオーラルヒストリーのアーカイブズ、災害のハザードマップや再現図、詳細な災害記録の発掘・作成なども重要な補強ツールになる。

また、防災マップ(防災地図、防災カルテ)などの作成や地理情報システム(GIS)の利用は、地域を空間的な広がりとしてビジュアルに把握するツールとして、災害対応シミュレーションやシナリオ型被害想定手法などは、主として異なる領域の事象が時間の流れのなかで相互に影響しあっていく姿を時間的な展開のなかで把握するツールとして、位置づけることが出来る。簡易図上演習とシナリオ型被害想定手法を組み合わせる実施する試みは、地域活動の脆弱性や課題を発見し、地域としての対応力を鍛え想像力を<拡張>するうえで非常に有力なツールになる。防災まちづくりなどで実施されるワークショップの実施やDI G(Disaster Imagination Game)などの手法による訓練はそうした試みのひとつの局面をとりだして企画化されたものといえよう。

その他、緊急時において時々刻々と進行する被災情報の収集・整理・流通のしくみ、行政の個別領域を越えた(さらに個別地域を越えた広域的な)情報の共有化やそれに基づく対策の

相互調整のしくみ、さらには行政と市民セクター間の相互連携のしくみなども、日常時に構築され情報が開示されることで、市民レベルのネットワーク化が促進され、想像力の〈拡張〉をサポートすることにつながってくるものと思われる。

今後は、これらをより一体的なものとして連携させながら、市民レベルで実践的に活用しうるツールとして練り直していくことが重要であろう。その際、日常時におけるさまざまな生活の歪みや課題を顕在化させて共有化し、それへの対処を積み重ねていくことが、確実に災害緊急時や復旧・復興過程においてメリットになる筋道がわかりやすく提示されること、また、災害時の安全・安心を確保しようとする努力の積み重ねが同時に日常生活の質を確実に高めていくことが実感としてわかるしくみを構築することに充分留意すべきである。

どのようなしかけで自主防災活動の担い手たちの想像力の〈拡張〉を企てるか、それが前述の活動の課題と克服という点において、非常に重要なポイントになると思っている。

## Ⅱ 危機に瀕した地域社会と生活の安全・安心

### 第3章 阪神・淡路大震災と地域社会の対応

浦野正樹

#### 1. はじめに

阪神・淡路大震災は、戦後の自然災害史上では最も大きな被害をもたらし、その後の復旧・復興過程を含めた生活への影響は実に甚大でかつ非常に深いものであった。災害の復旧・復興過程は、一からの生活設計の組み直しや地域生活の将来像の再創造を含むだけに、被災地から離れた人々が考える以上に、継続的で息の長い試行が繰り返されることになる。

ところで、阪神・淡路大震災は、結果として、高齢者等の災害弱者、比較的社会階層の低い人たちに集中的な被害を与えたといわれている。高齢者の問題は、とくに、すべての人々がいつかは経験することがらである。高齢者が安心して住めるとはどういうことか？今回の震災は都市生活のあり方を含めて多くの課題と問題提起を投げかけているように思われる。震災からの復旧・復興への試みとその支援は、安心して住めることの基準と条件をあらためて問い直す嘗為でもある。そうした文脈のなかで、都市コミュニティの実態とその果たす役割について鋭い問いが投げかけられている。

阪神・淡路大震災の災害直後の救出・救助から避難、救援、応急復旧、復興への体験は、いかに地域のなかでの住民同士の結束が災害時のそれぞれの局面で重要な役割を果たすかをあらためて写しだした。今回の震災の場合、とくに都市部での被害が大きく、地域の絆が日頃から弱いために災害時にさまざまな弱点をさらけだしたという事実が目に見え続けているだけに、よけいそのコントラストが鮮明になった。

阪神大震災は災害直後からさまざまな社会的問題を生じさせたが、社会的問題の質の変化は急速で次々と波及や連鎖を生み出していった。阪神大震災を契機にした社会的問題の展開は、「災害直後～救出・救助期」「緊急避難～避難救援期」「応急復旧・復興期」のそれぞれの段階で違った様相をみせていったが、同時にそれぞれの時期においても複数の異なる次元の問題がからみあっていた。

異なる次元の社会的問題群がどのように関連しあいながら災害時に顕在化していくかは、地域特性、他のさまざまな社会的要因、レベルの異なる政策変数群によって左右される。親族・近隣関係が濃密な農村型の地域社会では、北淡町富島集落の事例のように、震源地に近く被害が甚大で全半壊の建物が八割に達していたにもかかわらず、行方不明者の発見が地震当日の夕方には終了している。富島集落の場合、近隣同士での救出活動がまず迅速に行われ、それに加えて消防団の活躍がめだった。ひとつの決め手は、近隣や親族の誰かが、潰れた家の下に埋まっている人の寝

ていた位置を推測でき、その情報を、近隣や消防団等による救出活動に確実に伝え活用できたことだといわれている。こうした例は、農村型の地域社会のみならず、都市の下町的な住宅街においても、神戸市真野地区などで同様に報告されている。真野地区の場合には、日頃のつきあいの濃密さに加えて、自治会を中心とした住民の地域活動の実績と組織力が、高齢者の倒壊家屋からの救出と火災延焼のくい止め、被害の縮小につながったのである。また、災害後いち早く、組織力を生かして、救援物資の組・班ルートでの配布や地域のお年寄りの身の安全の確認などを実施し、安心して避難時の生活を送ることのできるしくみをつくりあげていった。

こうした地域の絆や結束力が重要な役割を果たすのは、救出・救護や避難生活の時期ばかりではない。むしろ、都市においては、災害直後よりも長期にわたる復旧・復興過程における方が、十分力を発揮できるのである。

災害直後は、緊急避難のために隣近所がばらばらに近くの避難所に逃げていき町内会・自治会の役員も高齢で組織的な動きがほとんどとれなかった地域でも、がれきの処理やその後のまちづくりといった課題では徐々に落ちつきを取り戻して組織的活動が可能になったり、地域を支える新たな人的核が形成されて活動を開始したりする事例が少なからずある。

復興まちづくりへの取り組みという点では、自治会やまちづくり協議会などの自治活動が災害前から活発で実質的な内容をもっているところほど、スムーズな対応が取れる可能性が増す。長田区の久二塚地区まちづくり協議会などは、そうした事例のひとつである。

災害後の生活再建やまちの復興にあたっては、住民が単独では解決がつけられず、地域住民のさまざまな創意工夫と共同化や組織力を駆使して初めて可能になることがらも少なくない。災害後、被災住民は生活再建に向けてさまざまな取り組みを試みてきた。その取り組みの中には、被害の原因を共有するがために組織をつくって特定のタイプの要求運動を展開するもの（例えば、特定街区の住宅所有者による火災保険要求運動）、特定の社会的階層の人々が同じような社会経済的要求を掲げて生活再建を実現しようとする共同活動、同一地域に居住する人たちがその地域での居住継続を可能にするための共同活動など、方向性や内容の異なる重層的な活動が含まれる。

集団およびコミュニティのレベルにおいて、生活再建をめぐる住民諸階層の要求の葛藤・集約過程、およびそれらをめぐる諸集団の組織化と対応の過程を明らかにすることは、被災住民の生活再建への試みを理解するうえで決定

的に重要である。こうした生活再建のためのさまざまな試みを、復興に向けての取り組みと正当性を獲得するための戦略づくりと位置づけて、地域特性や活動の根拠となる共同性の性格に配慮しながら見ていく必要がある。

これからの復興とまちづくりを考えていく場合、被害の拡大の抑止や避難生活における安心の確保、復興への力強い取り組みといった点から地域の社会生活を見直し、安全で安心な生活を築いていく努力が欠かせない。

都市コミュニティ再考の眼差しは、同時に社会生活のあり方や人間関係の問い直しを含んでいる。1995年をボランティア元年とする言い回しも、こうした文脈での期待感のあらわれであると読み取れよう。

都市コミュニティといったとき、従来は、自分と生き方を共にし、同一の趣味や考え方もつ人々との同志的な結合という意味でのコミュニティに期待がかけられ意味付与がされていたように思う。これが、いわば、過去の地縁や血縁が重層化した排他的な農村型地域社会へのアンチテーゼとして掲げられていたといえよう。前者はより選択的で自主的な点で後者のものとは異なっており、そこに積極性を見だしていたのである。

そのなかで、阪神・淡路大震災の提起した問題というのは、まさに地域から拡散し異質な存在との接触を絶つ、行き過ぎた都市コミュニティのとらえ方に対して、ある程度ブレーキをかけ再考を迫るという側面をもっていたことは事実であろう。人間がまさに社会的存在であること――すなわち、社会のメカニズムそのものが多様な存在を生み出すだけでなく、歴史・文化・民族・環境の違いが、必ずしも収れんしつくさぬ認識の違いや文化の多様性を生みだし続けており、そのなかで多様な関係を築きあげることを通して社会生活が営まれているということ――という人間生活の原点が突きつけられたのである。

住民の意識、生活様式は、高度成長を経て大きく変わっており、伝統的なスタイルの地域社会――農村社会や村落、あるいは都市部の自営業層主体の町内会のイメージ――では、閉ざされた地域社会というイメージが強く、なかなか現在の住民の生活様式や意識の変化への対応が難しい。それでは、今後、どういうコミュニティ像に向けて旅立ちをしていくか。地域で生活していくうえでの問題を発見し、それを住民個別の問題としてではなく、地域共通の課題、さらには市民社会共通の課題、として解決していくための合意の源泉を創り出していく過程――いわば、正統性が生み出される源泉――をいかに豊かに構想しうるかを含めて、現代の都市コミュニティの課題を読みとく必要がある。

## 2. 阪神・淡路大震災の特質と被災後の社会問題

阪神・淡路大震災（1995年1月17日 am5:46）の被害の特質

阪神大震災による直後の死者は、5,500人を超え、自然災害による被害としては戦後最大の規模になった。そのうち、89%は圧死であると伝えられている。その原因は、老朽木造家屋の倒壊であり、災害はとりわけ高齢者と貧困者を集中的に襲ったといわれる。

「（死者の）多くは、戦前から戦後に建てられた、築後30年以上の古い瓦葺きの木造家屋の下敷きによるものだ。これらは、瓦を葺き土で固定していたため屋根が重いこと、筋かいがなく外壁も剥落してしまい水平抵抗力が小さかったこと、材が腐食するなど老朽化によって耐力が低下していたこと、などが倒壊の主な原因と見られている。」（日経7-7777編『阪神大震災の教訓』1995年刊）

地区別に60歳以上と60歳未満の死亡率の差異を検討すると、住民人口比当たりの死亡率の高かった東灘区、灘区、長田区などでは、60歳未満の男性に比べて、60歳以上の女性は4倍以上の高い死亡率になっており、災害が弱者を集中的に襲っている状況が如実に現れている。

また、被害の集中地区は、山手の高級住宅地とは異なり、古くからこの地で生まれ育った老人達が安い木造住宅に住んでいたところが多く、月3万円前後の非常に安い木造アパートに住む独居老人も多かったといわれている。賃貸用の老朽木造住宅のばあい、ほとんど増築や補修・改修といった手をいれずに長い間貸しているケースが多く、それが一気に倒壊という形で顕在化した。一方、土地家屋を自己所有し、ときどき増築や補修といったメンテナンスを行ってきた住宅の場合、同時期に建てられた周囲の家屋の倒壊にも関わらず倒壊を免れたところが少なくない。

倒壊による圧死という局面のみに注目すれば、居住地（古くからの中心市街地）と住宅種類・老朽度の片寄り、続いてメンテナンスの有無に現れた住宅所有形態（所有の有無）の差が、災害時における生死を分けたともいえよう。これが同時に高齢者への人的被害の片寄りを生み出していったのである。

### 被災後の社会的問題の展開

阪神・淡路大震災は、戦後の日本社会が経験してきた諸災害と比較して被災者が受けた衝撃の大きさ、被害の大きさ（全半壊家屋数、人的被害の大きさ）などがけた違いに大きい災害であった。その点では、被災後の社会的対応という面がかつてない規模と内容的な広がりをもつ社会的問題が一気に噴き出し、それに対する行政、防災関連機関をはじめとする社会のすべてのレベルにおける対応のあり方が問われたのである。

阪神大震災は災害直後からさまざまな社会的問題を発生させてきたが、社会的問題の質の変化は急速で次々と波及や連鎖を生み出していった。同時に災害の激震地からの距離と時間的経過の違いに応じて異なる社会的問題の様相があらわれている。災害過程で発生するさまざまな社会的問題は行政の施策や住民の対応によって確かに一方で解消されていくが、他方では、問題を解消するために行われた行政施策等の社会的対応が、また質の異なる新たな社会的問題を招き出す。この社会的問題の展開過程は、被災から復旧・復興にいたる一般的な災害現象の展開として描かれるだけでなく、その時代や社会に応じた独特な連鎖の特徴をもつことがあり、時代や社会システムのもつ陰の部分や脆弱な体質を投影するのである。これは、被災実態そのものが陰の部分や脆弱な部分を直撃するというだけ

ではなく、大規模な災害であればあるほど、厳しい制約下での社会的対応となるため、いくつかの選択肢のなかでの優先順位が厳しく問われ、そこにその時代や社会の価値観や対処基準が自ずと潜入することから生じるのである。

ここでは、阪神大震災の社会的問題の展開を、「災害直後～救出・救助期」「緊急避難～避難救援期」「応急復旧・復興期」の3つの時期区分に分けて概観しておく。異なる次元間の社会的問題群がどのように関連しあいながら災害時に顕在化していくかは、地域特性、他のさまざまな社会的要因、レベルの異なる政策変数群によって左右される。しかし、ここでは程度の強さはともかくとして、次元の異なる社会的問題群間の波及・連鎖関係(とくに、質的な災害の影響の広がりや深さ)を具体的な事例のなかから把握し、図1に整理してみた(図1参照)。

阪神大震災においては、上にあげたどの時期においても、とくに高齢者をはじめとする災害弱者への影響の深刻さが特徴的である。そこで、時期ごとに整理した一般的な社会的問題群の連鎖を踏まえて、社会的問題集積の縮図として、高齢者の生活問題を中心に生活再建に至るそれぞれの過程での住民生活へのインパクトの広さと深さの一端を明らかにし、社会的問題の発生とその波及・連鎖の様相を検討してみよう。

#### 災害直後～救出・救助期

「災害直後～救出・救助期」は、おおむね災害発生直後から人々が避難所に移動するまでの時期を想定しており、行政と地域住民によって救出・救助活動が行われる時期であり、生命の安全確保が最優先課題に据えられる。この時期には、大きく三つのラインに沿った社会的問題群の波及・連鎖が特徴的であり、かつ重要であった。

第一は、人的被害や医療施設の損壊、ライフライン等の途絶による医療業務機能の低下と、それによって生じた救命・救急処置の遅れに伴う社会的問題群である。第二は、社会の各レベルにおける危機管理問題が、実際の災害時の対応力の問題を呼び起こし、具体的な消火活動や防災機関等の災害対応の遅れとして顕在化することに伴う社会的問題群である。第三は、直下型地震の衝撃により物的・人的被害が発生し、それが精神的な打撃を及ぼすに伴う社会的問題群である。

被災直後から救出・救助期にかけて、高齢者に多くみられた特徴的な現象として、危機状況における生命への執着の弱さがある。

阪神大震災では確かに、災害直後がれきの下に埋まっている人々を見知らぬ若者や近所の人々が助けるというシーンが多々みられ、人間の災害時における生命を守る助け合いは、事前の人間関係の有無に関わらず災害時にはある程度までなされる可能性のあることが明らかにされた。しかしながら、それはがれきの下であれ、うめき声や助けを呼ぶ声がしたり、確実に埋まっていることが推測される家の場合に限られており、近隣関係が薄く高齢者の所在すら不明な地域では、高齢者自身が何らかのサインを出さない限り救出不能になる。生命への執着の弱さは、建物が潰れ家

財道具が散乱しているなかで逃げる意欲をなくしそのまま留まろうとしていたお年寄りが数多くいたことなどに現れており、助けを呼ぶサインすら出さない(出せない)お年寄りも少なくないのである。茫然自失状態が長く続き意識が正常に戻らなかつたり、病気や体力的な衰えなどの理由で危機状況からの自力での脱出が困難だったといった事情も相乗化して現れるため、この時期における高齢者の置かれた状況が非常に厳しく、高齢者の心身に大きな影響を及ぼしていることが各種の調査記録や記事、ルポ等からもみてとれる。阪神大震災では、崩れたアパートの一室で餓死したお年寄りが震災から54日目に発見されたケースが報道されている。

この時期における体験が厳しいものであればあるほど、心身にわたる被害の拡大、精神的心理的なダメージの大きさ、自立感の喪失として刻印され、次の時期での対応に大きな影響を及ぼし、高齢者の辿る軌跡を制約するという連鎖を描くことになる。

表 3 - 1 阪神・淡路大震災による被害の概要

<p>* 人的被害 死者5,500人を超える。避難生活の中での死者を加えると優に6400人を超過。 大部分は圧死（89%） ～ AM6まで（6割）、AM6～12（25%）死亡 死亡者の年齢構成は、半数以上が60歳以上、70歳以上が1/3 ----<u>高齢者、弱者、低所得層に被害が集中。</u></p> <p>* 倒壊家屋数 全半壊20万棟 <u>老朽木造家屋の倒壊</u> 新耐震設計法の施行（81年）以前の建築物 <u>1962 - 85年ごろまでの狭小な建売住宅での被害大</u> （東灘区西部での関西建築家ボランティア調査による）</p> <p>* ライフラインの破壊---ピーク断水（約129万戸）、停電（約260万戸）、ガス（約86万戸）</p> <p>* 高速道路、鉄道、新幹線、新交通システムの被害 / 高架、橋梁部</p>
---

今回の災害を特徴づけるキーワード：高齢者等の災害弱者、被害の階層性、直下型地震と延焼被害

表 3 - 2 災害時の時期区分と基本課題

災害時の時期区分	基本課題
被災直後～救出・救助期	生命の安全確保
緊急避難期	（食住衣の）避難生活での生命維持基準の確保
避難救援期	避難生活継続の基本条件の確保 ボランティアの活躍と期待 生活不安の高まり、 <u>心のケアの必要性 = 個別領域での生活再建を考える</u> <u>意欲と余裕を取り戻していく過程</u>
応急復旧期	家族単位でのプラパシが辛うじて確保できる空間と家族 生活の確保 生活不安の高まり、 <u>同上</u>
復興期	<u>生活の個別領域での生活の再建を設計していく過程</u> 対応する行政施策メニューの検討・整備 就労 - 雇用確保 経済復興、産業再編、 地域全体の振興 住宅確保 住宅再建支援策、区画整理事業等 福祉サービス 人的ネットワークによるサポートシステム再構築 被災住民が共同で活動し行政へ働きかける社会参加の 重要性！

備考（1）上記は、被災後の各時期における基本課題の推移を記したものである。なお、それぞれの時期における社会問題の連鎖と広がりについては、図1を参照すること。

（2）災害時の基本課題の推移を見ていくとき、次の2点に留意する必要がある。

\* 被害の中心部と周辺部とでの展開のテンポの違い

\* 被災直後からの急速な展開（社会問題の展開、ニーズや要求水準の変化）

（3）どの時期においても、とくに災害弱者への影響の深刻さが特徴的である。

## 緊急避難～避難救援期

次に、「緊急避難～避難救援期」は、住民がいったん避難所等の身の安全を確保できる場所に移り、そこで避難生活を行う時期である。典型的には、避難所での集団避難生活がイメージされよう。この時期は、当初は食住衣の避難生活での生命維持基準の確保が最優先され、徐々に要求水準が上昇して避難生活継続の基本条件の確保が必要とされていく。当初の危機的状況が去り、避難生活が長引いて興奮がややおさまるにつれ、徐々に今後の生活への不安が高まり、いわゆる「心のケア」が必要とされるのである。この「心のケア」が必要とされる時期は、人々の生活再建プロセスとの関連で位置づけなおすと、就労や住宅確保等々といった個別領域での生活再建を考えるための意欲と余裕を取り戻していく過程ととらえなおすこともできよう。

この時期においては、次のようなラインに沿う社会的問題群の波及・連鎖が特徴的である。第一は、避難所生活における過酷な生活環境とそれから生じる精神的・肉体的変調に関わって生じる社会的問題群である。第二に、それに関連して、その避難生活を支えるものとしてのボランティア活動の運営と維持に関わる問題が浮上してきたのが今回の災害の特徴であるといわれている。ライフラインの途絶や社会システムの機能麻痺により、一時期に爆発的に表面化する被災住民の諸需要に対して、ボランティアの可能性と運営の試行が行われ、そこで発生する問題群もあきらかになってきたのである。また、第三として、避難所生活等における過酷な生活環境に関連して、多種多様のニーズのあつれきのなかで人間関係の緊張が起こればトラブルが発生するといった事柄に伴う社会的問題群も重要である。

避難救援期における高齢者の問題としては、避難所での集団生活や倒壊の危険の高い自室での孤立した生活が典型的である。家族に引き取られる疎開や行政等のサポートによる老人ホーム等施設への入所は、この段階だけを取り上げてみれば、避難所生活に比べ幾分日常的な生活に近いといえよう。

避難所生活の実態については、既に多くの報道、記事、ルポ等が伝え調査報告も公表されつつあるため、徐々にさまざまな局面を理解できる条件が整いつつある。一般的には、水や食料確保に奔走し情報を待ちわびながら長い行列をつくらなければならなかった生活物資確保の困難さ、度重なる避難場所の移動による心労、足を曲げてようやく寝られる程度の狭い避難スペースに、暖房なしで冷たい床やテントで過ごす夜の厳しい寒さ、冷たい食事の継続等々に、典型的に示される避難生活の過酷さである。高齢者の場合には、プライバシーのない生活ゆえに夜間のトイレを避け脱水症状に陥るケースや内臓疾患をもつため食事に苦勞するケース、避難生活のストレスや冷たい食事の継続から食欲が減退し体力の消耗により衰弱していくケース等が少なくない。避難生活は、当初、確かに知り合いどうしの協力に加え、見知らぬもの同士の助け合いがみられるが、徐々に長期化するにつれストレスが溜まり、個々の習慣や規範、従来の生活環境の違いがさまざまなあつれきを生み

トラブルを発生させる。いわば、弱肉強食の競争原理が是認される状況も出現してくるのである。こうした中で、さまざまなハンディから高齢者はややもすると孤立化し、動かずじっと耐える場面が少なくなかった。プライバシーを包み隠せぬ避難所生活を疎んじて、危険のレッテルを張られたアパートに戻っていく身体障害や痴呆症等のハンディを持つお年寄りの事例、衛生状態の悪さとインフルエンザの蔓延のなかで、肺炎の一手前まで行きながら高熱にならぬため、体の不調をじっと耐え手遅れになった事例、医者通いが欠かせぬ持病を抱えながら被災後医者に一切かかろうとしなくなったお年寄りの事例等々、決して少なくない。

こうした中で、将来への展望を喪失したり、痴呆症の急速な進行をはじめとする心身の病の悪化が進行したりする状況も発生してくるのである。「避難生活死」や将来の希望を失った自殺は、その典型である。被災状況や救出・救助期における体験が、避難生活での人々の対応に深い刻印を押していくように、避難生活における体験とその受けとめ方が、応急復旧・復興期における生活再建への歩みにも、大きな影を投げかけていくのである。

## 応急復旧・復興期

「応急復旧・復興期」は仮設住宅が建設され、住民が入居し、とりあえずの生活の場が確保され、そこから生活再建を始める時期である。応急復旧期に入り、家族単位でのプライバシーが辛うじて保たれる空間の確保がようやく実現する。被災住民は徐々に生活再建を考えるための意欲と余裕を取り戻していき、さらに一歩踏み込んで生活の個別領域での再建を設計していく段階に入っていく。この時期は、同時に個別領域での生活再建を支援する行政施策メニューが各種住民団体による要望を受けながら徐々に検討され整備されていく過程でもある。

この時期においては、次にあげる三つのラインに沿う社会的問題群の波及・連鎖が特徴的である。第一は、主として仮設住宅等のテナポリ・ハウジングに伴うものであり、仮設住宅への入居とその過程で生じる社会関係の断絶、災害弱者優先配分の結果としての高齢者が集中する仮設住宅の運営と心身両面でのサポートの難しさ、土地不足による遠隔地仮設住宅出現による弊害等に関連する社会的問題群が含まれる。第二は、被災者に対する行政サービスの縮小とボランティア引き上げに伴う人的資源の不足に関連する社会的問題群であり、これは同時に疎開生活を含めた被災時の緊急サポート・システムから切り離されて自立的な生活再建をめざす(余儀なくされる)過程で生じるさまざまな社会的問題群の一つとして位置づけることができよう。

避難生活が長期化し、外部からのボランティア支援が撤退しはじめると、ボランティア支援により維持されてきた震災下の高齢者の福祉サービス水準が見直されるため、とくに地域や家族・親族のネットワークから切り離された高齢者にとっては厳しい現実と直面することも少なくない。ボランティアたちとの悲しい別れは、同時に客観的な条件

が整わぬ不安のなかで、被災住民への諸サービスの後退による相対的剥奪感を感じながらの、無理矢理の自立へのはじまりでもある。

また、この避難救援期から応急復旧期への移行期には避難所での集団生活から、プライバシーが一応保たれるが同時に孤立もしがちな仮設等の応急住宅での個々の生活へと変化し、生活を送る場所も移動することが多いため、人間関係をはじめとした生活を支える諸ネットワークの再構築が必要とされる。したがって、如何にスムーズに移行過程を切り抜けるかも高齢者にとっては極めて重要な課題になる。

第三は、経済生活や住生活、日常的な社会関係の再構築といった社会経済的な意味での生活再建の実現に関わる社会的問題群である。

高齢者の場合、被災前にある程度生涯にわたる「生活設計」を行い、それに従って生活形態を確立していることが多い。生涯に必要と見込まれる資金、住宅等居住場所の確保、余暇や趣味を含めた生きがいの選択、そうした生活に必要な諸ネットワークの創造と維持……こうした努力や選択の結果として、被災前の生活が成り立っているのである。単身で生活するお年寄りも、それまでに置かれた社会状況を前提とする選択の積み重ねで、単身で生きるためのさまざまな仕組みやネットワークを創り上げながら、そうした生活を送っているのである。巨大災害の直接の結果である住宅被害と人的被害、被災後の混乱による近隣や友人・知人との消息の途絶は、こうした高齢者を取りまく生活の仕組み自体を揺るがせ（破壊し）、生活形態を強制的に改変させた。また、その後の復旧・復興に向けての行政や人々の社会的対応も、大きな影響を及ぼし、時にはマイナスに働いたのである。災害後に避難所生活等で築かれた人間関係は、確かに緊急生活をしのぐためには大きな力を与えてくれるが、生活再建に向けての力になるには、さらに関係が成熟していくための条件が必要である。

こうした中での高齢者の生活再建を考えると、高齢者自身が受けたダメージの大きさや心身の条件、社会経済的条件にもよるが、自力で生活展望を考える難しさが指摘されよう。高齢者が張り巡らすネットワークは、家族関係に典型的にみられるように、支援を受けるだけの一方的なものではなく、長いタイム・スパンの中では相互依存的な性格をもっていたものであるが、それから切断されると、自力での生活力の衰え、新規の環境への適応力の衰え、収入源の限定等の経済的なハンディ等と過去への追憶が相乗化するため、生活展望を切り拓く自己決定力は弱まり、置かれた周囲の状況への依存度を増すことになる。

### 3 災害によるダメージの質と生活再建への展望

災害時における問題は、社会的脆弱度の高い層に凝縮して出現する。阪神・淡路大震災においては、災害時の需要が急激に増大するなかで、緊急対策予算の制約も絡んで行政機関のきめ細かい対応は遅れ、そのなかで災害弱者の生活への〈被災の爪痕〉は、とりわけ甚大でかつ今までの想

定を超えた深さをもつにいたっている。また、受けた衝撃に対する心身両面での癒しの過程（さらに生活再建の過程）は、災害弱者のばあい健常者に比べ、数多くの困難が重層的に横たわっているために長期化し、しかも復旧・復興のそれぞれの局面で新たな質の問題を発生させる。そうした問題の発生が投げかけている〈問い〉をいかに受けとめていくかが、今後の具体的な防災対策を練っていく上では極めて重要になってくるのである。今回の災害では、高齢者等の災害弱者の問題に加えて、社会経済的な階層性の問題がクローズアップされたが、ここでは災害によるダメージの質と生活再建への展望をみていく上でクリティカル・ポイントとなる3つの住民層（必ずしも相互に排他的ではなく重なり合う場合も少なくない）を取り上げて、彼らが直面する問題点を明らかにしておきたい。

#### 高齢者等の災害弱者

災害弱者と一般的にいうとき、通常は高齢者、幼児・児童、身体障害者、言語や文化、地理に不案内な外国人などを列挙することが多い。そのうち高齢者については年齢を基準として高齢者のカテゴリーを設けることが一般的に行われている。しかしながら、災害時の高齢者問題の対象者として高齢者をとらえるとき、必ずしも年齢そのものに焦点がおかれるわけではなく、高齢となることで派生的にあらわれてくるさまざまな条件が災害時での対応や被災生活を送っていくうえで障害となることが重要なポイントである。

高齢者の場合、一般的には、身体機能の衰えや健康状態の悪化など肉体的な制約、周囲の環境への適応の柔軟度の衰えなどの心理・精神面での制約、生活諸資源の調達や利用のしかた等の経済的社会的諸側面における制約が強いため、災害過程における適応という点では問題を生じさせやすいのである。しかし、高齢者におこる生活問題は、高齢者だけが受けるストレスに常に起因するわけではなく、むしろその大半は災害過程のなかに巻き込まれたすべての社会成員が多かれ少なかれ体験するものでもある。こうした点では、高齢者の生活問題は、社会成員全体に共通する側面を強くもっており、その高齢者への典型的なあらわれとして捉えることができる。

概括的にみると、高齢者の場合、かなり高い比率でさまざまな内部疾患がみられる。平成2年に兵庫県下で実施された要介護高齢者実態調査（姫路市など県下6市町にて、満55歳以上の男女から1万人を抽出し面接調査実施）によれば、55歳以上の調査対象者全体の半数が有病状態で、75～84歳では有病率が男67.8%、女69.1%となっている。現在有病状態にある者のうち、最も多いのが高血圧（36.8%）、続いて関節炎・神経痛・リウマチ（24.3%）、眼疾患（21.9%）となっている。これら有病者のうち、85%のものが通院しており、入院しているもの、医師の往診を受けているものは、それぞれ4%である。

また、65歳以上の者のうちで寝たきり及び痴呆の出現率（全県推定値）は、ねたきりが3.0%、痴呆が4.2%となっている。このように高齢者の場合、常に持病を抱えながら

生活を維持しているものが多く、したがって、災害時も常に医者との連絡が不可欠であり、保健、医療、福祉の複合的な介護ネットワークが必要とされるのである。災害直後における介護システムの欠如は、持病の種類によっては、病気の急速な悪化につながることも少なくない。災害直後の短期におけるサービスの欠如が、中長期での膨大なサービス需要を生み出すことにもなる。

但し、一口に高齢者といっても障害の有無と質量は千差万別である。肉体的には、何歳も若い身体機能・運動能力をもつ人もいれば、衰えの著しい人もいる。また、健常者も病弱者もいる。さらに障害の有無と程度によってもそこに描かれる高齢者のイメージは多彩なものとなろう。経済的な問題については、年金と若干の蓄えだけで生活している人が平均的な高齢者イメージとして想像されるが、実際には年金支給額にも大きく差があり、また保険金の多寡、財産の大きさなども個人差があることはいうまでもない。さらに、障害による問題の大きさは当該高齢者を取り巻いている環境（一人暮らし、同居家族の経済力、別居家族の居住環境など）によっても異なるのである。

いわば災害時における高齢者問題というのは、内容的質的にみていくと、一般成人が災害時に抱える問題の位相から各種の身体的障害や、言語や文化、地理に不案内な外国人が抱える問題の位相までを、必然的に含み込み全体を覆う問題になる。たとえば、身体障害という点でいえば、高齢者のなかには、一般成人となんら変わらず災害時に町内会・自治会や自主防災組織等の地域リーダーとして統率力・判断力を駆使して貢献できる高齢者から、行動能力が衰え介護の必要な高齢者までが、存在することになる。聴覚障害、視覚障害もしかりであるし、周囲の文化的社会的環境条件への適応という面では、外国人が経験する質の問題を高齢者が経験する場合も少なくないのである。しかも、高齢者問題としては、それらの個別の種類の障害を複合的に扱うことが必要になってくるのである。

高齢者が災害時に抱える生活問題をみていくさい、その問題の捉え方には若干の異なる視点が要求される。災害直後の救出・救助問題はもちろんではあるが、その後顕在化した、精神障害、健康障害といった精神衛生面の問題や、災害後の喪失感のなかでの緊急耐乏生活への適応に関する問題、復旧・復興への過程であられる新たな生活設計と展望に関わる問題等々が、継起的に現れ、時には重層し錯綜するからである。

また、災害が長期に影響を及ぼしていく過程は、被災状況の違いや地域社会での社会階層上の位置の違いなどが影響して、地域の復旧・復興に向けて住民各層に微妙な取り組みかたの違いを生み出すことになり、それらをめぐる調整と一定のビジョンへの収れん、合意形成プロセスは、当該地域社会にとって、将来非常に重要なポイントになる。とくに、今回被災した地域には、高齢者が集住していた地域が少なくなかった。したがって、被災地域の復旧・復興と高齢者問題は深く関連しあい相互に影響を及ぼしあいながら、推移していく傾向がみられている。

前節で示した災害後の時間的経過のなかでの高齢者問

題の推移を概観していくと、高齢者を取り巻く社会が高齢者の生活再建をサポートしていくうえでのいくつかの留意点が浮かび上がってこよう。

一つは、災害直後の緊急対策から中長期にわたる復旧・復興策までを、高齢者対策といった観点で検討して、統一的一貫した流れとして設計する必要があるという点である。災害直後の体験は、高齢者にとってはとくに強烈であり、この対応の悪さや遅れによっては、健常者に限りなく近く避難生活においても活躍できる高齢者が容易に種々の介護を必要とするお年寄りに転化してしまうのである。身体的な面より精神的な面を考えると、このことのもつ意味は広範な広がりをもっている。また、多少の心身のハンディを持っていても、日頃からそれを知り合っている関係性の中では、一方的な被介護者としてではなく互酬的な協力者としての活動も可能である。しかし、いったん日常的な関係性が切られると、他人への配慮が難しい厳しい環境下では被介護者としてしか関係性を築けなくなってしまいう危険性が大きい。災害直後での対応のまずさが、中長期段階での膨大な行政需要を生み出すのである。また逆に、避難救援期の体験や築き上げた関係性を生かし糧にして復旧・復興期の生活再建をスムーズに進めることも期待しうる。

第二は、このことから派生することであるが、災害前の既存の家族・親族、近隣、知人、各種のボランティア・グループ等々のネットワークをできるだけ活性化できるような支援策を検討し、条件整備を行っていくことが必要である。

これは災害以前の予防策としては、災害弱者を視野に入れた自主防災活動の啓蒙と支援が従来から叫ばれているが、それのみならず、遠くの親族からの援助をスムーズに媒介できるような情報伝達と流通の仕組み（安否情報や被災者ニーズ等の迅速な伝達、援助物資の輸送の仕組み等）、高齢者の緊急通報・介護システムの改善、地域福祉支援のネットワークづくり、ボランティア・グループの柔軟なネットワーク化や災害支援の技術的交流の促進等々、広範に検討することが必要になる。また、災害発生後のそれぞれの局面でも、避難所や仮設住宅の設営や運営にさいして既存のネットワークを生かせるような配慮をしていくことは十分可能であるし必要であろう。今回の災害でも、淡路島北淡町富島地区、神戸市長田区真野地区の活動をはじめ多くの地区では、地縁をベースにしたネットワークが被災後活躍している。

第三は、緊急避難生活のなかで創られていった人的ネットワークの維持・継続をはかり、仮設住宅等の新しい環境に移行したさいにも人間関係形成を積極的に支援するための条件整備についてである。高齢者の場合、とくに、居住地区での人的ネットワーク自体が災害によりダメージを受け縮小しているのに加え、新しい環境での適応や人間関係形成が概して難しいため、十分な配慮が必要である。最近、仮設住宅での高齢者の死亡が報道されているが、仮設住宅等の新しい環境のなかで人間関係を築くための設備や仕組みづくりは、緊急の課題である。さらに、ボラン

ティアの撤退と移行処置についての計画的な検討とともに、緊急避難生活のなかで創られた人的ネットワークの維持・継続がはかれるような施策（例えば、避難所の友人数組単位での仮設住宅への応募・入居方式等）を十分検討する必要がある。

第四は、災害は高齢者にとって、生活を支えるためのさまざまな仕組みやネットワークにダメージを与え、老後の〈生活設計〉を崩すことでもあるとの認識を踏まえて、単なる経済的な融資や住宅供給といった限定された側面だけではなく、より幅広い社会関係やいきがいとといった側面まで考慮に入れて自立の条件の吟味をしていく必要があるということである。この点では、今までの被災者への自立のすすめだけでは、災害弱者にとっては一面的であり、今後どのような事項を誰がどこまですべきか十分な検討が必要になる。

以上みてきたように、災害によるダメージの質と生活再建への展望をみていく上で、高齢者等の災害弱者が抱える問題をみていくことは、いくつかの重要な論点を提示することにつながっていくのである。

居住に関する権利面での弱者：借家 - 借地 - 零細規模土地所有層等

災害によるダメージの質と生活再建への展望をみていく上でクリティカル・ポイントとなる第2の住民層は、借家・借地・零細規模土地所有層等の居住に関する権利面での弱者である。

生活の基盤が激変し環境変化が厳しいとき、人間はひとりでは生きられず、(人間関係を中心とする)何らかの関係を再構築しつつ生きるすべや根拠を見出していく。人間が自然の猛威に曝されその中で生活を構築しようとするとき、素朴な意味で、居住を支え維持する〈「居住点」を中心にするネットワーク〉をどのように再構築するかが問われることになる。こうした意味では、居住面での安定性をどのように確保していくか、生活拠点をどのように定め、そこでの人間関係をどのように築き広げていくかが、生活再建を考えていく上で根本的に重要なポイントになるのである。

阪神・淡路大震災の激甚被災地においては、避難所 仮設住宅 恒久住宅という居住点移行のシナリオが公的には用意されたが、従前居住地から離れた仮設住宅などが多かったため、従前居住地に戻って、従前の〈「居住点」を中心にするネットワーク〉を生かしながら生活再建をするという点では、多くの障害をもたらすことになった。とくに、居住に関する権利面での弱者にとっては、多くのハードルがあり、従前の関係から切り離されたかたちでの生活再建を模索せざるをえなくなったケースが多かったのである。災害によるダメージの質と生活再建への展望をみていく上で、居住に関する権利面での弱者が抱える問題をみていくことは、居住の不安定性がもたらす障害とそれに伴ういくつかの論点を提示することにつながる。

さて、従来の居住の安定性を確保するための法的な保護は、居住支援に関する公共政策領域を別にすれば、主とし

て土地・建物等の所有権、財産権の保護に委ねられてきたといつてよい。その上でそれを前提にしつつ、実際に営まれている生活や営業への侵害に対して、借地借家法等により限定的な保護や損失補償が与えられてきたというのが、大枠の体系である。

こうした観点からみていくと、激甚災害の場合には、災害による建物被害(及び建物の再建)と借地借家の賃貸借契約の継続との関係が、居住の安定性の確保を考えるうえでのひとつのポイントとなる。

借家の場合、通常、借家人と家主との賃貸借関係が契約上終了するとみなされるか否かの判定基準は、借りていた家・ビルが、物理的に損壊または焼失し建物としての効力を失ったかどうか(「滅失」：全部損壊、または全焼)である。但し、物理的には修理可能であっても、新築に匹敵するような高額の費用がかかる場合には滅失と判定されるため、家主と借家人双方の思惑の違いによる主観的な判断のズレが紛争要因につながりやすい。実際の場面では、大半が双方の直接的な交渉の推移によって決着がつけられていくが、震災の場合には建物の大規模な損壊・焼失と避難等の混乱状況のなかで、結果的に双方の交渉能力に差が生じ、交渉機会の設定も非常に難しくなってくるため、意思疎通が途切れ事実認定や見通し、生活展望についてのズレや亀裂が拡大して、交渉がスムーズに進まないケースが多くなる。そのため、建物の建替えや大規模な修築をしない限り居住継続が難しくなるようなケースの場合、概して借家人に不利なかたちで推移する傾向が強いといわれている。

そのため、阪神・淡路大震災では、これらの権利弱者の保護をはかる罹災都市借地借家臨時処置法の適用が1995年2月6日に決められている。この法律は、関東大震災後の臨時立法に起源をもち、第二次世界大戦時に焼け野原となった都市において、罹災者の保護、権利関係の調整、都市の復興を後押しする臨時処置法として制定されたものである。この処置法は、借家人や借地人に対していくつかの権利を優先的に付与することにより、地元に残る人たちの活力を利用して地域の復旧の促進をねらったものだといわれている(神戸大学〈震災研究会〉, 1995.11, p.256)。

この処置法によれば、震災及びこれに伴って起こった火災のために「滅失した建物」の借家人に対して、敷地の賃借権の優先的取得、敷地の借地権の優先的譲受け、新建物の賃借権の優先的取得という三つの特例的権利を与えるとしている。

「優先的な取得・譲り受け」の中身は、従前の借家人が、従前の家主(土地も所有しているケース)に対して自ら建物を建てる目的で二ヶ年以内にその土地(またはその換地)の賃借を申し出た場合、土地所有者は正当な理由がない限り拒否できない。従前の家主が建物の敷地の借地権者であるケースでは、その借地権を相当の対価で優先的に譲り受けることが出来る。また、元の家主が元の敷地(またはその換地)上に新建物を建築する場合、従前の借家人が完成前に賃借を申し出れば、正当な事由がない限り拒否できない、というものである。なお、借地人の場合も同様の

趣旨の特例的権利が与えられている。

このように借家人等に対する優先的な権利の付与と保護にもかかわらず、土地や建物の賃貸借契約にあたっては、双方の取り引きによって賃料、権利金の水準が決められるわけで、双方の震災後における実際の力関係に委ねられる部分が圧倒的に大きい。

したがって、実際の災害復旧・復興の場面では、臨時処置法の適用を含む従来の法的な保護処置に定められた権利が制限を受けたり、法的な保護が必ずしも十分に機能しなかったり、それらの保護規定だけでは生活問題の解決に不十分であるケースが少なからず出てくる。ここでは、そのうち典型的なケースをとりあげ列挙しておく。

第一は、土地区画整理事業や都市再開発事業等において典型的に見られるように、公共の利益との関係で私権の制限が加えられるばあいである。震災復興においては、将来的な都市の計画・設計と被災者の生活復旧をともににらんだ対応がとられ、それが短期間で凝縮してあらわれるため、日常時における事業推進と比べ格段に問題が先鋭化し歪みも大きくなる可能性がある。今回の震災でも、震災復興区画整理事業等の計画そのものの「公共性」や、計画内容の公共性に照らした適否を問う論議が各地で展開されていた。これらの論議は、実質的には次にとりあげる権利弱者の保護の問題と微妙な関係をもちつつ展開されていく。

第二は、借家・借地やマンション等の区分所有、零細規模の宅地所有等のように、権利内容が法的に定められているものの、その権利内容が弱いためそこでの生活再建を考えるさいにいろいろな制約がかかるばあいである。

借家・借地のばあいは前述したように、罹災都市借地借家臨時処置法の適用により権利保護がなされているが、実際の震災復興の場面では建物が解体・撤去されてしまうと地主・借地権者・従前の借家人の力関係や発言力の差が格段についてくるのが現状である。まちづくり協議会の運営等でも、概して借家人の場合には地域に留まり関わりつづけること自体が難しいため、発言力は弱く運営等に関与できないのが現実である。

今回の災害では、マンション等の区分所有に絡む問題も噴出した。マンションの管理組合の運営と大規模改修・改築のさいの諸決定や合意・負担のルール等をめぐって、さまざまな障壁が顕在化し、区分所有権に伴う実際上の制約が問題にされた。

また、土地所有者でも零細宅地の場合には、住宅再建にあたりさまざまな障害が生じる。例えば、従前の建物がいったん「滅失」してしまうと再築のさいには、建築基準法により4メートル幅以上の道路への接道義務、建ぺい率等を守らなければならない。今回の災害では都市の住宅密集地区が被災し細街路(いわゆる幅4メートル未満の二項道路)に面した建物の倒壊・焼失が多かったため、細街路に面した零細規模の宅地では建物自体を建てるのが困難になるというケースもみられたのである。

第三は、土地・建物等が何らかの理由で登記されておらず、災害前の段階で法的に未確定なため権利が不安定なば

あいである。戦後復興の影を引きずりながら(土地所有権が不安定なまま)建物をつくり生活している場合などでは、建物そのものが「滅失」してしまうと借地権も確保しがたくなる。また、もっと普遍的には、隣地との境界が確定しておらず(定かでなくなり)地籍測量もしていないため、土地紛争が予想される場合などがあげられよう。こうした問題は、法的な権利保護の埒外で処理されることが多く、実際の場面ではその土地と関わりをもつすべての者による交渉によって決着がつけられていく。交渉力のないものは、実際にはふるい落とされていくのである。

さらに、震災時の混乱の中で、新たに土地を占拠して始められた居住生活、営業活動なども考慮に入れると、実際にはさまざまな種類・レベルの民事紛争、公的空間の私的占拠による「公」と「私」とのせめぎあい(所有権・管理権と居住権との拮抗)が想定されよう。以上のように考えていくと、法的な権利の確保自体が、本来その権利を生かすためのさまざまな活動に支えられていることがよく分かる。従って、法的な権利を生かすためのこうした諸活動に制約がかかったばあいに、実際の場面では権利を確保しかつ行使しつづけることが出来なくなる危険性が常に伴う。

震災復興の場面では、住んでいた居住地から離れることが、精神的なコミュニティとの一体感を失うだけではなく、生活再建を進める方向性や戦略、運動を起こしていくための基盤<及びその共通認識>を喪失することにつながるのである。したがって、土地所有権や借地権、居住権などの権利が不安定な住民層ほど、その権利を維持し確保しつづけるには被災地を離れることが出来なくなる。遠隔地の仮設住宅に入ることは、同時に権利を確実に保つための日々の実践を難しくさせ、従前の居住地域での情報交換や運動への参加、意向表明の回路を閉ざしてしまうのである。公的に用意された避難所 仮設住宅 恒久住宅という<居住点移行のシナリオ>は、とくに上記のような権利弱者に対しては生活再建の面で多重の障害を課すことになり、さまざまなあつれきを生じさせることになる。

#### 不安定就労層等の職業生活面での弱者

災害によるダメージの質と生活再建への展望をみていく上でクリティカル・ポイントとなる第3の住民層は、不安定就労層等の職業生活面での弱者である。ここでいう不安定就労層等の職業生活面での弱者とは、日常時に雇用が確保されず生活の糧である収入が得られない失業者(あるいは収入が非常に不安定な就労者)も含むが、震災によって職業生活の基盤を失い生活の糧である収入が得られなくなるものを主として想定している。それは、震災による直接の影響という点では、後者の問題がより顕在化しやすく、日常生活が経済的に破綻していく過程が社会状況との関わりで明確にとらえやすく、災害前の生活レベルまで戻すという災害対策面での限定された「生活復旧の考え方」に基づいても、被災後の諸施策の直接の対象になるからである。

いうまでもないが、生活再建を図る上での基本のひとつ

は、経済生活の核となる職業生活面での安定化である。職業生活が安定し経済生活面での展望が見えてくることで、ようやく生活再建の糸口がみえてくるからである。

震災直後、被災地区の企業が深刻な経営上の危機に直面したことは想像に難くない。とくに、地域に集積する地場産業、地域に基盤をもつ事業者やサービス業者など中小企業の場合、商売を存続するか否か、存続しうるか否かの決断は、当面の〈身の安全〉を確保した直後における大きなターニング・ポイントになる。そこで働く従業員にとっても、その重大性は同様である。

災害後は、生存を維持する〈当座の生活〉に追われて、不自由で不便な生活の対応に注意が向けられる。避難救援物資が集められボランティア支援活動等の緊急避難支援が展開されることで、何とか震災から生き延びたもの同士、苦楽をともにしながら〈当座の生活〉をしのぐことに専念することが出来る。しかし、法的支援やボランティア支援の両面とも、その状況は長くは続かない。経済生活の核となる職業生活面での展望を切り開いていくためには、地域に基盤をもつ事業者やサービス業者を想定するかぎり、確かに被災地域においても市場経済の早期の回復が必須であり、物とお金の循環が日常時のように復旧・復活していかないと経済生活としては立ち行かない。その点では、被災地域の経済は、つねに被災地住民の生活とともにあり、その脆弱性をもろに反映し動いていくものである。かつての居住者の離散は、被災地域の経済循環を直撃する。

雇用上の不安が生活に及ぼす影響については、体験的な記述が多く残されているが、災害からの復旧が長びき生活展望が見えない状況が続くと、雇用上の不安(あるいはさまざまな原因の総体として現われる結果としての失業)が引き金になって、中年層のアルコール中毒等が多発していった状況がうかがわれる。

この場合、「雇用対策といっても、生産設備、建物、インフラストラクチャーの壊滅に起因する雇用状況の悪化であるから、根本的には経済の全般的な復興が不可欠であり、最大の雇用対策は産業の復旧と発展である」(朝日、p.303)ということになる。

被災地域の雇用状況の推移は、ここで詳述することはできないが、緊急対策としてさまざまな復興資源も投入され、それに伴って外部から参入する経済セクターもあるので、マクロに見た経済計算では把握できず、かつての居住者を中心に、年齢別、性別など階層別に雇用状況をみたくて検討し震災の影響を判断していく必要性のあることを指摘しておこう。

ここでは、次のA、B、Cの問題として論じることができ、そしてとりわけ経済弱者の問題はAとBをみていくことが重要であることを指摘しておこう。

#### A. 生活再建の条件としての雇用・労働

1) 従前からの不安定就労層のもつ課題(雇用調整…)

2) 企業倒産・廃業等による解雇、雇用縮小の波及(雇用促進事業) [Bに関連]

#### B. 中小零細規模の企業の復旧・維持と雇用の確保

[企業環境全般の問題としてCに関連]

地場産業(ケミカルシューズ、酒造業、ファッション産業等)

第三次産業(サービス産業)

#### C. 産業全体の復興と地域経済の活性化

### 3 <危機に瀕した地域社会とその対応>の分析に向けて

阪神・淡路大震災の発生以来、それぞれの被災地で自分達の生活を立て直していくための息の長い試みが繰り返されてきた。被災した人々は、被災体験の重みを背負いながら、向き合っている生活の現実を見据えて、どのように当面の生活問題を切り抜け今後の生活を展望すべきか考えあぐねてきた。生活水準を以前の状態に戻しさらに向上させる期待をもつことができる層は限定されており、被害を集中的に受けた高齢者等の災害弱者や社会経済的弱者は多かれ少なかれ、生活を切り詰めたうえで「医」「職」「住」を中心とする生活の全面的な見直し・立て直しの枠組みを模索していくしかない。こうした生活の再設計をしていくさいに、行政や地域住民組織等による一定のサポート体制が作動することにより辛うじてその枠組みがつけられると考えるか、それとも、生活を見直し切り詰めることで自力再建が可能と考えるかは、クリアすべき最低生活水準ラインとのかねあいもあり、どこで線引きするかを含む激しい論争が震災復興の最大の争点として繰り返行われてきた。震災発生以降の時間の経過は、そうした被災地での熱い論争を、生活の復旧が進まぬあせりや長い試行錯誤を経た倦怠感・あきらめを伴うものに変え、さらに日本経済の沈滞とそれに随伴しておこった社会的風潮はセイフティ・ネットとしての生活復旧への展望すら厳しいものに変えていった。

とくに、被災地から離れた地域のばあい、自治体レベルでの地域防災計画改訂作業の進捗により、今後の防災対策の課題抽出とそうした対策を支える「限定的な」住民の防災意識の喚起に焦点をあわせた議論へと論点が移行し、被災現場の状況とそこでの苦難の様相についてはなかなか伝わりづらい状況になってきている。さらに、あれだけの被害体験も、直接被害を受けなかった人々にとっては、とくに〈震災の記憶〉の風化が著しい。「過疎地域が恒常的に抱えてきた地域問題に比べれば、大都市の被災地での生活再建と地域振興はまだまだ展望があるのではないか」との本音が、厳しい地域(都市)間競争の現実さらされていくなかで、被災地と被災地外との「温度差」を生み出してきたのである。この「温度差」を乗り越え被災地の住民と被災地外の住民とがリアリティをもって連携できるロジックと仕掛けを創造していくという高いハードルが、震災発生後1年を越えることから被災地に重くのしかかり、とくに経済停滞の長期化がはつきりしてくる3年後あたりからはその難しさと厳しさが被災地の復旧に大きな影響を及ぼしてくるようになっていったといえよう。

災害の復旧・復興過程を住民の生活再建という側面から

みていく際に、検討すべき次元として次の三つがあげられる。

(1)被災住民個人や家族のレベル：職と住をめぐる生活再建と生活スタイルの選択・転換がさまざまな条件下(たとえば、被災の程度や階層的条件等)でどのように行われるのかという実態の把握。

(2)集団およびコミュニティのレベル：

生活再建をめぐる住民諸階層の要求の葛藤・集約過程、およびそれらをめぐる諸集団の組織化と対応の状況。

被災コミュニティの再編過程(被災コミュニティの変動)、とりわけ行政の復興政策・復興計画との関連のなかでの再編のメカニズム。

(3)自治体のレベル：

上記のコミュニティの再編・変動の集積を、人口構成、産業構成、自治体行財政構造等の変化と突き合わせて分析することにより、災害後の都市社会構造の変容(社会変動)を明らかにすること。

これ以下のいくつかの章では、これら三つのレベルのうち、(1)や(3)のレベルに配慮しながらも、(2)のレベルに焦点をあてて検討を加えていきたい。とくに、災害発生以降の一・二年は、個人、コミュニティ、自治体ともに、何を課題としどのようなロジックを構築し戦略をたてるかを考え、震災からの復興の筋道を模索した時期であり、(1)や(3)のレベルでのさまざまな動きが、(2)のレベルの動きを促進したり牽制したりするかたちで顕在化していく傾向がみられた。とくに、この時期には、(2)のレベルでの活動の成否によって、(1)や(3)のレベルでの動きの基本的な枠組みが決定されていく傾向が顕著にみられる。

大矢根淳は、この点を次のような表現で述べている。

「個々の被災世帯の(住・職)生活再建の諸要求が地区の要求として昇華して取り込まれ、まちづくりの具体的なイメージ図として位置づけられる、まさに世帯レベル 再開発事業レベルにおける動的な復興コミュニケーション過程が尊重される必要がある。作為要求・阻止型の住民運動を越えたコミュニティ復興ビジョン創造のための土俵設定は、『住民の痛みを緩和するために存在する手法』を行政側に求めるばかりではなく、双方が既存の法・制度の弾力的運用や新制度の創案を徹底的な討論によって導き出すことで、その可能性がみえてくるのではないか？」(大矢根淳「コミュニティ復興ビジョンと復興都市計画事業」『すまいるん』1996年冬号)

震災後、被災住民は生活再建に向けてさまざまな取り組みを試みてきた。その取り組みの中には、被害の原因を共有するために組織をつくって特定のタイプの要求運動を展開するもの(特定街区の住宅所有者による火災保険要求運動)、特定の社会的階層の人々が生活再建を実現するための共同活動、同一地域に居住する人たちがその地域での居住継続を可能にするためのさまざまな共同活動など、重層的な活動が行われてきている。

こうした生活再建のためのさまざまな試みを、復興に向けての取り組みと正当性を獲得するための戦略づくりと位置づけて、地域特性や根拠とする共同性の性格に配慮しながら検討していくことが重要である。ただし、その際に

災害直後からみられた地域等を母体にした各種組織や住民相互の相互扶助・協力の体験が、生活再建段階にもなんらかの影響を及ぼしていることは想像に難くない。したがって、ここでは、生活再建段階のみを切り離して描くのではなく、災害以前の地域構造や地域活動の実態、災害直後の対応についても一定の配慮をしながら事例分析を行う必要がある。

なお、震災発生後から2年を越える時期については、このようにしてそれぞれの個人、集団やコミュニティでたてた戦略やそれを支えるロジックが、それぞれの場における社会経済的あるいは政治的力学のなかでどのように評価され、一定のリアリティを獲得していったか、あるいは拡散・分裂して力を失っていったかの微細な経過を探る分析になる。

### 復旧・復興過程の推移と制度的な枠組み

各地区における震災復興まちづくりをみていく上で、重要なひとつのポイントとして、行政が地域まちづくりに関与する形態を決定づける、黒地地区 - 灰色地区 - 白地地区と呼ばれる線引きがある。この線引きは、行政がどこまで地域に働きかけて復興事業を展開するか、どこまでの権限と責任をもって地域まちづくりに関与するかを示すものである。この線引きが出来ていく経緯と線引きの内容について簡単にふれておく。

阪神・淡路大震災発生から二週間の1995年1月末までに神戸市は「復興計画基本方針」を発表し、倒壊・焼失家屋が集中して被害の大きかった市内6地区の計233ヘクタールを建築基準法84条にもとづく建築制限地域に指定した。震災発生後、救出・救護、衣食住の確保と避難生活の維持で怒涛のような日々が続くが、住宅再建やまちの復興全体を一定のルールにあわせてコントロールし法秩序の維持と都市全体の空間構造の是正・改編を図る都市計画部局の動きも、急テンポであった。被災地全体の復興をどう進めるか、復興政策の重点地区をどこに置くかの都市計画の骨格がこの段階で決められていった。

この建築制限地域の指定は、震災発生後の混乱状況のなかでの家屋の建設などに制限を加え、無秩序な住宅再建による都市環境の悪化を防止するという意図によるものである。同法による建築制限は災害発生から最長2ヶ月まで延長可能とされており、その間に、基本計画の枠組みに沿って、震災復興の土地区画整理事業や市街地再開発事業の対象地域の特定、「防災モデル都市」の骨格とされる幹線道路や公園などを中心とした復興事業の計画立案、縦覧等決定に至るまでに必要な措置・手続きが進められていった。この間、他の被災自治体も若干の方針の違いはあれ、ほぼ神戸市と同じような基本枠組みやテンポで進んでいる。

3月14日神戸市都市計画審議会の開催、3月15日西宮、芦屋、宝塚の各市および北淡町の都市計画審議会開催、それを受けて、3月16日兵庫県都市計画審議会が開催され、提出された計16地区、約250ヘクタールの復興計画案が原案通り承認される。これにより、該当地区では空白期間をつくらず、建築制限が引き続き課されることになる(但し、建築基準法84条にかわって都市計画法53条による建築制限に変わる)。

また、上記地区の都市計画決定にあわせて、神戸市は都市計画事業の対象地域を含む市内の被災地24地域、約

1225ヘクトールを「震災復興緊急整備条例」にもとづく「重点復興地域」に指定し、「それぞれの地区ごとにまちづくりの方針を決め、住宅市街地総合整備事業や住宅地区改良事業など国の補助事業を導入して住宅や都市基盤の整備を進める」と表明する。

以上のような経過で、神戸・阪神間・淡路の各市町村は3月末までにそれぞれ震災復興緊急整備条例を成立させ、震災復興地域と、特に重点的に住宅供給や市街地整備を進める重点復興地域を指定した。重点復興地域のうち16地区で復興都市計画(土地区画整理事業10地区、市街地再開発事業6地区。なお、8月に土地区画整理事業1地区が追加決定)が決定された。この線引きは、それぞれの地域にどのような規制をかけたまちの復興を進めていくかについて、行政側の関与の度合いとその責任を示しており、その後のまちづくりの進展や直面した課題を、行政の介入や行政-地域住民間関係という観点からみていくさいに、非常に重要なフレームになる。

線引きの内容を簡単に要約すると次のようになる。

「都市計画事業対象区域」(通称、黒地地区):市街地再開発事業や土地区画整理事業、地区計画等により、建築制限をかけた区域。ここでは、鉄筋コンクリートの建物、3階建て以上の建物の建設は禁止される。被災市街地全体の3%程度を占め、行政や公団等の公共機関が一定のプランを出した上で、予算的な裏付けを行ない事業を推進する権限と責任をもつ。

「重点復興区域」(通称、灰色地区):都市計画事業区域以外の重点復興地域を灰色地区と呼び、いわば、まちづくり協議会などの住民組織が行なう独自の検討を前提にして、行政としては住宅市街地総合整備事業、密集市街地整備促進事業などの適用によりサポートを行なう。

「震災復興促進区域」(通称、白地地区): 以外の復興推進区域で民間の自力再建が期待されている区域である。

このうち の都市計画事業対象区域は、地区計画手法で行われる三宮地区を除けば、面的整備を主眼とする区画整理事業と立体的な整備をめざす市街地再開発事業に大きく分けられる。後者の市街地再開発事業は全体で6箇所(震災前からの継続事業は除く)となっており、神戸市では、神戸市東部副都心にあたる六甲道駅南東部、西部副都心にあたる新長田駅南部の2箇所、西宮市では西宮北口駅北東地区、宝塚市では仁川駅前、宝塚駅前(花の道周辺)、売布神社駅前の3箇所である。

この市街地再開発事業は、都市再開発法に基づいてなされるもので、それによれば災害危険性の高い木造密集市街地をクリアランスし、堅牢不燃の建築物と道路、広場等の公共施設の整備を一体的に行なうことにより、土地の合理的で健全な高度利用と都市機能の更新とを図る事業とされている。とくに、上記6箇所採用されている<第二種事業>では、事業実施にあたり施行者があらかじめ地区内の建物を買収して、ビル建設後残留希望者に給付するという買収方式がとられる。この方式の特徴は、公益性が高く、権利変換手続きでは事業の実施が困難な大規模な市街地再開発事業に適用され、施行者は、地方公共団体や公団など公的主体に限定されることである。

このように、面的整備である土地区画整理事業に対し、市街地再開発事業の場合は立体的な整備を行なうため、地権者である住民は、事業後は事業で建てられたビルの区分所有者に権利が変換され、ライフスタイルの面でも立体的な土地利用への変更に伴い変化が大きいとされている。

震災復興区画整理事業を含む、都市計画事業対象区域の事業進行の基本的なプロセスは、 事前の調査研究・調整

段階(関係者の勉強会から基本計画の策定まで)、都市計画決定段階、事業計画(基本設計)の作成段階、換地計画あるいは管理処分計画の決定段階という4つの主要な段階をもつといわれている。これらの事業過程の中で出てくる主な争点や障害としては、次のようなポイントが指摘できよう。

第一は、都市全体といった広範囲での公共性・公益性と地区内権利者の私権との調整の問題である。事業計画の中身とその評価(例えば、副都心の意義と具体的な機能、それがどの程度私権を制限するに値するか否か等)、事業に関与するさまざまなアクターへの開発利益配分の適切性、事業が地域振興等に及ぼす効果や計画の適切性などが争点として浮上してくる可能性がある。六甲道駅南東部の事例は、これが重要な争点になった事例のひとつである。

第二は、計画への住民参加と住民の合意形成の手続きに関わる問題である。とくに、阪神大震災では、避難者が多く情報が行き渡らない状況での計画決定の是非が鋭く問われた。神戸市の場合、とくに行政の圧倒的なイニシアティブのもと、なしくずし的に既成事実が積み上げられたため、住民の強い不安と反発につながったといえよう。権利弱者を含めた権利者の意志を尊重しながら、いかに合意形成の手続きを整え、現実的な合意を生み出していかかが大きな課題になったのである。

第三は、関連主体の利害関係の複雑さに関わる問題である。従前地権者の権利関係自体が複雑であるのに加え、事業に関わるアクターの利害関係の複雑さが、事業の推進の障害や課題になることがある。企業部門でも、不動産業や建設業、あるいは再開発コンサルタント、商業地再開発により入るキーテナント等が関与し、しかも事業自体が地権者の権利や地域振興などに深く関係するがゆえに、政治的な争点に結びつきやすい。

第四は、事業計画及びその事業の成否が、時代の経済変動等の影響に大きく左右されることに由来する問題や障害である。また、それと連動して、ミクロ・レベルでも土地・建物の経済性や市場価値自体が状況に応じて(また見方に応じて)流動的であることも、大きな課題になる。これらは、建物の容積率の設定(アメニティと経済効率性とのトレードオフ)、床価格の算出と評価基準(事業の採算性と残留権利者の利益とのトレードオフ)、保留床処分の可能性(不動産の需給予測)、権利変換後の顧客の導線変化による建物の立地評価の変動予測(開発効果の予測)など、事業の各段階での戦略や個々のアクターの判断に直接的な影響を及ぼし、結果としての合意形成に反映していくのである。

第五は、権利弱者や生活弱者への対応・保護の問題である。通常いわれる、借家人など権利弱者への対応・保護の問題に加え、震災復興の場合には、西宮北口駅北東地区の事例で詳述されているように、生活再建との関わりで、とくに事業完了までの生活維持や営業継続、事業後の営業再開に伴う諸問題がクローズアップされる。

災害復興まちづくりの3つのプロセスと膠着化の背景

今まで述べてきたような制度的な枠組みのなかで、震災復興まちづくりの事業プロセスは位置づけられ進んでいくことになるが、その際に充分留意しておかなければならないことは、被災地での災害復興まちづくりが、都市計画や区画整理等の事業計画を遂行していくプロセスという以上に、次の2つの社会的なプロセスをたどるということである。

ひとつは、「まちの共同再建・まちづくりを考えていく

さいに基本となる、まちのイメージの擦り合わせとビジョンの共有化のプロセス」である。もう一つは、「まちに住む、異なる社会的背景をもつ人々（職業、年齢、地域での生活歴、地域における交友関係、利害関係等々の異なる人々）の人間関係を解きほぐして、信頼できる関係を広げ信頼度を増していくプロセス」である。これらのプロセスは、相互に刺激しあいながら進行していくことにより、はじめて住民が相互に納得しうる具体的な事業計画案へと昇華していくのである。

復興まちづくり事業をめぐる紛糾が続いている地域で、論争の焦点に据えられるポイントとして、前提的な現状認識や活動条件の理解のずれ、議論を煮つめていくうえでのルール未確定、地域住民の代表性と地域住民組織（まちづくり協議会等）の決定権の不安定性、地域問題の課題解決のパターンの違い等があげられるが、これらの論争点が表面化するのには上記のプロセスが十分進んでおらず、おろそかにされてきたためでもある。これらの論争点を乗り越えていくためには、この個々の点での理解のずれを埋めていくだけでは不十分で、上記のふたつのプロセス自体が問題になっていることを強く意識する必要がある。

被災地の災害復興まちづくりの現場で多く見られた状況として、地域住民が、区画整理等の事業計画の手続きの細部にわたる議論に詳しくなる一方、生活再建の幅の広い領域に通じる上記ふたつのプロセスについては、際立った進展が見られず表立った話題にもされずに膠着状態が続いていったことである。紛糾していったところでは、信頼関係を狭め亀裂を生む悪循環に陥っている。

被災時の緊急対応に活躍したコミュニティにおいても、制度的な制約のなかで、こうした悪循環に陥っているところは少なくない。そうした典型例のひとつとして、淡路島北淡町富島地区があげられよう。基礎自治体を取り巻く、時間・制度・予算の制約は厚い壁となって、復興まちづくりの前途を遮っていたといえよう。被災地と被災地外との「温度差」は、災害直後はともかく、震災から時間がたつにつれて、これらの壁を崩すうえでの難敵になっていった。

しかし、淡路島北淡町富島地区の事例にも見られるように、時間・制度・予算の大きな制約を絶対的な前提条件として設定したうえで、各地域の復興まちづくりを考えようとしていく限り、住民が相互に納得し生活再建に結びつくプランの形成は難しい。また、基礎自治体が地域住民の亀裂を生み出し、住民間に鋭い対立が膠着化していくかぎり、冒頭に述べた「温度差」を乗り越え被災地の住民と被災地外の住民とがリアリティをもって連携できるロジックと仕掛けを創造する可能性は薄い。基礎自治体と地域住民との間に、より創造的な関係が築かれ、それをバネにして制度そのものや制度の運用のしかたを動かしていく試みが、いままさに被災地の各地で問われている。次章以下では、とくに特定の地域社会に焦点をあてて、このプロセスを検討していくことにしたい。

## 第4章 住民主体のまちづくりを支える住民参加と、専門家・NPOの関わり

---阪神・淡路大震災における御蔵通5・6丁目の復興まちづくり過程の分析から---

浅野 幸子

### 1. 復興まちづくり過程の分析のねらい

本研究のねらいは、壊滅的な被害を被った阪神・淡路大震災の被災地における復興まちづくり過程の分析を通して、現代の都市、特に密集市街地の地域コミュニティを取り巻く複雑な都市環境を明らかにすると同時に、私的権利制限をも伴う住民による主体的なまちづくりへの取り組みを支えるNPOや専門家の役割について検討するものである。

1995年に起こった、阪神・淡路大震災では、6,000人を超える犠牲者が生み出され、その後の復旧・復興過程においても非常に厳しい道程を被災者に強いた。

しかし問題の本質はそのような表面的な被害の大きさにあるのではなく、現代の大都市のあり方そのもの、特に、インナーシティにおける都市地域コミュニティの存在を大きく揺るがしたことにある。住宅の滅失と再建の難しさ、各被災世帯の生活を圧迫し、また被災地域は住民が戻らないことにより、激しい空洞化を引き起こした。そのような状況は、特に権利関係が複雑し、狭小宅地と路地という都市基盤の問題から再建条件が厳しい上、家計を地域経済に依存している割合が多い地域、まさに神戸市長田区のような地域で露呈し、いまなおこれらの地域は人口減少とまち中に広がる更地という現実と直面しつづけている。つまり、震災以前から、老朽化と衰退の波に覆われていたからこそ、被害は拡大したのであり、復興もまたその都市の構造上の制約から、厳しい局面に立たされたのである。

私達は、この被災地の復興まちづくりの経験から多くのことを学ぶことができる。特に震災後専門家などにより指摘されたのは、震災以前からの地域活動、まちづくり活動の蓄積があるかないかが、その過程で厳しく問われたということであった。しかし実際にはその問われ方は一様ではない。地域によって抱えた課題はそれぞれに異なっており、復興戦略も違う。住民組織の自治力や支援する専門家の資質にも差異がある。また、各種の公的な支援策・制度、自治体の対応が、復興の進行度合いとうまくかみ合わなかった背景もあった。そして、比較的早い段階で一定の復興をなしとげた一部を除くほとんどの被災地域では、復興支援策も無いに等しく、またかろうじてまちづくり協議会が立ち上がったとしても、あまり活動を展開できなかったというのが現実である。

したがって、被災した地域を一括して、復興まちづくりとくくり、表面的にその成果を判断することは妥当ではないといえる。住民の主体形成や支援者など各主体のあり方・活動が、刻々と変化していく地域をとりまく状況や各種の支援策・制度との関係で、明らかにされる必要がある。

そこで本研究では、典型的なインナーシティの特徴を

もち、阪神・淡路大震災の被災地においては地域の大半が全焼するという最も厳しい被害を受けた地域の一つである、神戸市長田区御蔵通5・6丁目を対象として、復興まちづくり過程を詳細に分析する。

御蔵通5・6丁目においては、震災以前において特別に「まちづくり」活動が盛んであったとはいえないが、一方で、何十年という居住歴が結ぶ、都市部としてはかなり濃密な人間関係を残し、祭りや行楽などの企画・運営を組織的に遂行する力も持っていた。従って甚大な被害を受けつつも、震災直後の近隣による救命活動、臨時的炊き出し、交通整理、またその後の避難所での助け合いなどが、ごく自然に迅速に行われた。そして、地域活動を担っていた壮年層を中心に有志によって自治組織の再建が行われ、それはやがて区画整理事業の対象地区となるなかで、まちづくり協議会へと役割を変化させていくことになった。そして、専門家・ボランティアなどが、さまざまな形で“復興まちづくり活動”の支援をおこなった。

しかし、私的権利制限を伴う区画整理事業における、住民間の合意形成は困難なものとなり、同じような地域背景をもった区画整理事業地域と比較しても、事業の進行は遅れた。震災から8年以上が経った現在、御蔵通5・6丁目にもどってきたのは元の住民の3割程度である。このように、主体的な住民組織と、専門家を含めた人的資源をもちつつも、御蔵通5・6丁目の復興まちづくりは成功とはかけ離れた結果を迎えた。それだけに、御蔵通5・6丁目の復興過程の詳細な分析からは、地域活動・まちづくり活動を取り巻くさまざまな問題が浮び上がってきている。

なお筆者は、御蔵通5・6丁目の支援を行ったボランティアグループのスタッフとして、研究対象地域に3年半に亘って関わっているが、本研究においてはできるだけ客観化するために、各種の資料及びヒアリングに基づいた分析を行っている。

### 2. 御蔵通5・6丁目の復興まちづくり過程分析

ここでは、御蔵5・6丁目まちづくり協議会および、復興支援に深く関わったボランティアグループ“まち・コミュニケーション”や、専門家などの活動の様子を見ていく。なお、分析の対象とするのは震災後から3年間の時期とする。それはその3年の間に、被災者の恒久住宅取得（自力再建・公営住宅への入居の両方）の目処が立ち、被災直後からの被災者の移動がなくなっていったこと、各種の支援策が3年を期限として実施されていたことから、この段階で被災地全体の状況がほぼ固定化したためである。それは、3年以内に復興まちづくりにおけ

る一定の成果を見出せなかった地域においては、元の住民が元の地域に戻ることでできる可能性が低くなっていたことを意味する。

御蔵通5・6丁目の復興まちづくり過程については、地域内の活動主体別に、3年間の全体の流れを表1にまとめている。

#### (1) 地域背景と現在の状況

御蔵通5・6丁目は、典型的なインナーシティエリアが広がる神戸市長田区にあり、路地を囲んで長屋や文化住宅が立ち並び、その中にケミカルシューズや鉄鋼の工場、飲食店などが事業を行う、住工混在地域であった。御蔵5・6・7丁目目で一つの自治会を構成しており、御蔵通1～7丁目、菅原1～7丁目からなる御菅地区自治会連合会の傘下となっていたが、御蔵・菅原通1～4丁目とは小学校の学区も違い、また長田線・細田線・新湊川に囲まれて、独自のコミュニティを構築していた。そして、区画整理事業の対象となった御蔵通5・6丁目は、震災以前は314世帯・735人が暮らしており、また7割が借家人であった。65歳以上人口は21%に達していた。

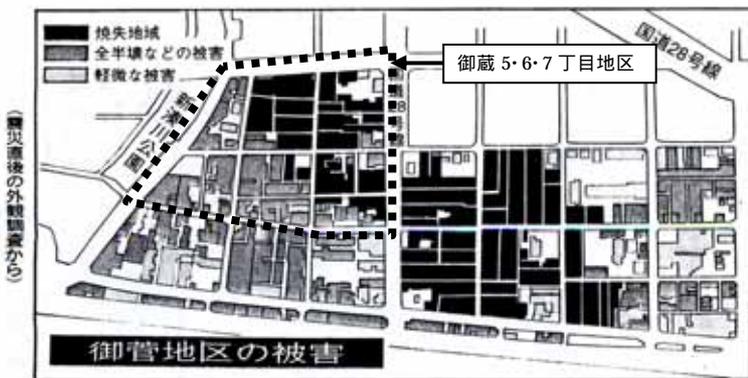


図1 御蔵地区の被害（神戸新聞 1995.10.16）

阪神淡路大震災では、図1が示しているように、地区の大半が壊滅的な被害を受け、御蔵地区全体では120名以上の、御蔵5・6・7丁目でも30名弱の犠牲者を出している。また、資料1で示しているように、震災から7年経った時点でも、元の住民は3割程度しか地区に戻ることができていない。

#### (2) 時期区分

御蔵通5・6丁目の復興まちづくり過程分析にあたっては、震災直後からの3年間のその時期の特徴を考慮して5つに区分し、その各時期ごとに分析を行った。時期区分は以下の通りである。

##### 第 期 住民の自主的活動展開期

(1995年1月17日～)

震災直後の近隣の救援活動などさまざまな相互扶助の活動から、避難所での生活、がれき撤去にいたるまでの時期。この間に、今後の区画整理事業についての自主学習会も行われている。

##### 第 期 御蔵5・6丁目組織の立ち上げ期

(1995年4月23日～)

旧自治会役員が高齢などの理由により、復興をにらんだ意味での新自治会への参加を辞退したため、替わって子供会

などの地域活動を担ってきた40代後半から50代の若手のメンバーが新自治会を結成、これが行政によって区画整理事業のためのまちづくり協議会へ移行させられながら、活動を展開していく時期。区画整理事業の都市計画決定は3月17日に行われていたが、その約1ヶ月後のこの時点から、住民間の合意形成を行っていく場づくりが開始され、コンサルタントの支援のもと、区画整理事業の内容について学習し、住民の所在や再建意向の把握など、基礎的な情報を得るための活動をおこなっていくこととなる。

##### 第 期 ボランティア支援開始期

(1995年10月21日～)

まちづくり協議会での話し合いに大きな展開が見出せない中、役員の中から、地区内に拠点をおいて仮設住宅支援などの活動を行っていたボランティアグループに対し、協議会活動の支援のための人員の派遣要請が行われたことをきっかけに、協議会への支援活動を始めた時期。この時期に集会所の建設、餅つきやバザーなどのイベントが、まち協・ボランティアの協力により行われ出す。その後議論の深まりの中で、区画整理事業の合意形成の過程のみならず、ボランティアでありながら共同再建や個別再建の課題にも関わっていくことになる。

##### 第 期 区画整理事業・地区計画合意形成期

(1996年3月半ば～)

まちづくり協議会が立ち上がった当初から、全住民へ呼びかけての区画整理事業の勉強会や、再建意向アンケートなどが行われていたが、この時期までは学びの域を出ることができなかった。95年12月末に2通りの事業計画案を通信誌に掲載、集会所が開かれ検討しているが、これが住民に具体的に示された最初の機会であった。3月半ばからは、大規模な共同建替え案とともに、合意へ向けての話し合いが進められ、4月1日にまち協の通信誌で12月の案を大きく見直した「まちの将来像(案)」が提示されたのち、紆余曲折を経て9月の市への事業計画案提出へと進んだ。

##### 第 期 共同再建事業立ち上げ期

(1996年12月15日～)

共同再建については96年のはじめから検討が行われ、4月には6丁目北ブロック全体におよぶ共同再建案がボランティアの専門家から提示されたこともあった。しかし具体的なイメージをつくりながら地権者に呼びかけていく動きは、区画整理事業計画および地区計画の検討もある程度軌道に乗りだしたあとの、この時期からである。一方、まちづくり協議会は、停滞期へと入っていく。

### 3. 3年間の動き～各時期の経過と特徴

#### (1) [第 期] 住民の自主的活動展開期

(1995年1月17日～4月半ば)

震災直後から始まった自主的な活動は、近隣住民の救出・防犯会による交通整理・子供会による炊き出しなどであり、その後の避難生活での助け合い、がれき撤去の話し合いなどへ至っている。そして、そこへ、晴天の霹靂として区画整理事業がかかるという事態を迎える。自治会役員が地域再生への取り組みに立ち上がらない中、50代の若手を中心に、地域組織再生へ向けて住民へと呼び

かけを行っていった。

#### a) 地域の動き

震災直後から自治会立ち上げまでの住民の動き

震災直後から近隣同士の救出活動が始まり、一方で火が燃え広がり始める。その後御蔵通 5・6・7 丁目の防犯会のメンバーは、地区周囲の交通整理に当たり、子供会のメンバーらは町の倉庫から器具を取り出し、倒壊した地域の米穀店の米を使って炊き出しを行っている。御蔵 5・6 丁目は約 7 割が焼失したため、多くの住民が避難所で暮らしており、また長期間（最大半年）避難所での生活を送った住民も多い。

やがて 2 月に入ると、地域の復興が課題となるが、御蔵のまちは一面瓦礫に覆われていた。中小零細の工場や商店で生計を立てていたものも多かったため、できるだけ早く焼け焦げて地区の一面を覆っているガレキを撤去することが緊急課題であった。しかしそこへ、更なる課題、「震災復興区画整理事業」が覆い被さってくる。

こうした中で、普段から地域の活動を積極的に担ってきた子ども会のメンバー（ほとんどが 50 歳前後の壮年層）が自治会の活動再開を目指そうとする。まず彼らは、2 月終わりから 3 月はじめにかけて、旧区役所に避難している自治会役員に「前面に立って復旧活動を行ってほしい」という依頼を何度か行った。しかし役員は高齢であることや避難生活による体力的な問題を理由に、これらの願い出を断っている。

また彼らは、ガレキの撤去についても動き出す。地域全体によびかけ、地域として早期にガレキ撤去を行って見えるよう、御蔵 5・6・7 丁目関係者間でできるだけ書類をそろえて、区役所に交渉している。それでもガレキの撤去は 5 月前半までかかることとなる。

この過程で、後に主に復興まちづくりに関する専門家が集まって立ち上げた「長田の良さを考えるまちづくり懇談会」のコア・メンバーで大学教員の R 助教授（民俗学）は、独自にボランティアとして被害のひどかった御蔵地区の支援に取り組み始めていた。R 助教授は当時自主的な行動をはじめていた御蔵・菅原の住民と連絡をとりながら、ガレキ撤去を含めた住民同士の話し合いの支援を行い、4 月 19 日には、地元協議会ができるまでのボランティア通信として「みすが通信」1 号を発行している。このようなサポートを受けながら、有志の住民達が地域でまとまって組織を立ち上げ、活動を進めて行く方向を模索していった。

具体的には、3 月 19 日（日）・26 日（日）に、御蔵通 5 丁目に拠点置くピースポート事務所（プレハブを建て）の一階で「住民の集い」を行った。地域全体でガレキ撤去を進めることを確認すると同時に、専門家を招いて区画整理の学習も行っている。またこの時期、ボランティアが引き上げてしまう前に集会施設となるプレハブを建ててもらおうという話もちあがり、地区住民の土地を借りて、被災者用ピースポートが保有していたプレハブをもらい受け、ピースポートに建設も依頼した。これを地元との間で調整したのは、ピースポートとともに被災者のためにプレハブ建設に奔走してきた、H 商会 T 社長（のちに御蔵通 5・6 丁目まちづくり協議会相談役）である。こうしてようやく 3 月末に独自の集会施設を手に入れることができた。

このように自治会の再生を考える動きは進んでゆくが、

後のまちづくり協議会役員は「自治会長は完全に活動する意欲がなかった。若い者が動きなはれという言葉が会長からでたので、その時点で行動を切り替え、あたらしいメンバーの立ち上げを考えていった。でも誰でもよいということでもない。男性で役所ときちんと対等にケンカもできるよくなければならない。元の自治会の役員 4・5 人に御蔵公園に集ってもらい、誰が会長にふさわしいか話し合った際に S 氏の名前をあげると、彼がふさわしいのではないかということになった。そこで、会長になってくれるよう頼みに行った」と当時を振り返る。一週間考えさせてほしいといった S 氏は、会長を引き受けることを承諾し、4 月 23 日に集会所で住民集会所が開催され、新自治会の成立について合意が計られた。

コンサルタントの関わり

一方、御蔵地区にかかわることになるコンサルタントの A 社（以下、A コンサル）は当時どのように動いていたのだろうか。御蔵地区は、地域全体の衰退・老朽化など問題を抱えていたため、1978 年に神戸市からの働きかけによりまちづくりに取り組んでいた。80 年代に入るとすぐ、神戸市まちづくり条例にもとづくまちづくり構想を提案すべく話し合いやアンケートなどが行われ 1986 年に「まちづくり構想(案)」を提出し、1989 年には「みすが地区まちづくり協定」が結ばれている。A コンサルはこの間、神戸市からの派遣コンサルタントとして関わっていたのだった（もっとも、最初の発意が行政にあったため、ごく一部の役員が熱心に活動した以外に地域的な取り組みは行われていない）。しかしまちの将来像が描き終わり、老人憩いの家が完成した後は、協議会活動全体が福祉系へと向かって行ったこともあって、コンサルタントと地域住民の関係は 5 年近く途絶えていた。大阪に事務所を置く A コンサルでは、震災後すぐに所長を含めて今後の行動の仕方を検討したが、コンサルタントが地域に関わるには行政のバックボーンが必要との考え方により、神戸市の連絡を待つこととなった。

しかし御蔵地区に関わった経験をもつ Y 氏は御蔵地区が気になっていた。そこで震災後約 1 週間目に神戸市から「市役所の庁舎がつぶれていて資料が取り出せないの、御蔵に関する資料を持ってきてほしい」と連絡があり、Y 氏は神戸市役所に資料をとどけたその足で御蔵地区に入り、被害状況を写真に収めてまわっている。さらにその後、御蔵地区の被害現状を押さえておこうと、住宅地図をもって再度御蔵地区を訪問。自分なりの基準で、全焼・全壊・半壊・半焼などの印を、地図上の地区全体にプロットしている。

この後、A コンサルは神戸市からのオフィシャルな依頼により、住宅市街地総合整備事業にもとづいた計画を 2 月中に作成、3 月中にはそのフォローアップを行ったという。しかし交通機関も正常にもどっておらず、御蔵の地元住民とのつながりも途切れたままの状態だったので、地域との具体的ななかかわりはなかった。そして 4 月はじめに神戸市都市計画局の御蔵地区担当課長より電話が入り、区画整理事業の対象となる御蔵地区に、市派遣のコンサルタントとして正式に関わってほしいとの依頼があった。

4 月前半にはボランティアの R 助教授の設定で、A コンサルの所長が地区を見て回り、住民とともに情報交換をする場が持たれている（『みすが通信』1 号）。御蔵地区は、区画整理事業においては御蔵東地区・御蔵西地区

の2つにわかれたが、Aコンサルは両地区を担当することとなった。そして御菅西地区にあたる御蔵5・6丁目には、4月23日にまちづくり協議会地域組織が立ちあがった後から本格的に関わることとなる。

住民の逼迫した要求

この時期、着の身着のまま焼け出された住民の間では、住宅よりも先に減歩で土地を取り上げて道路・公園をつくる話をする事自体が納得いかないと、区画整理反対を唱えるものが多かった。4月9日行われた長田区役所7階での第3回住民集の当日の議事録が残されているが、そこにはこの時期に被災者が抱いていた思い、逼迫した状況が住民の発言に集約されている。なおこの日は神戸市都市計画局の御菅地区担当課長も参加している。

表2 第3回住民の集いでの発言内容

<p>神戸市都市計画局御菅地区担当課長の発言</p> <p>区画整理事業の進行を前提とした基本的な説明</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・まちづくり、土地・道路設計については住民の方とともに考えていきたい。</li> <li>・一定の区域から住民に公平に土地をそれぞれ提供してもらう(減歩)をする。</li> <li>・道路や公園にあたる土地は代わりの土地を渡す(換地)。</li> <li>・大きい道路と公園はほぼ決まっているが、細かい所は住民と相談してやっていく。</li> <li>・まちづくり協議会を住民の方で設置してほしい。</li> <li>・市からはまちづくり専門家を派遣する。</li> <li>・現地相談所をつくっての取り組みを行う。</li> </ul>
<p>住民の主な発言</p> <p>[仮設住宅]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・住んでいた土地に仮設住宅を建てて欲しい。</li> <li>・この地域の公園や湊川の川の上を利用して仮設を建てられないか?</li> <li>・仮設住宅を建てるのに補助は出ないのか?</li> <li>・山奥に仮設をたてて生活できるか? みんなこの地域で働いて生活している。</li> </ul> <p>数をあわせたらよいというものではない。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・商店・工場には仮設住宅建設の補助が出てどうして住宅にはでないのか。</li> </ul> <p>[区画整理]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・区画整理に住民はまだ賛成していない。</li> <li>・避難所生活を続けていて精神的にも落ち着いていない、この先どうやって生きていったらよいのかもわからないのに、区画整理、区画整理というのは間違っている。</li> <li>・御菅地区だけ区画整理というのはおかしい。</li> <li>・道路が広くても火事は広がる。長田線を越えて火の玉がおちてきて私の家が燃えるのを見た。道路幅がせまいから火事になったとは住民は思っていない。今のままの道路で区画整理はできないのか?</li> <li>・先に仮設住宅を建ててから道路を後にしてほしい。</li> <li>・区画整理よりもまず住むところ。早く住ませて欲しい。</li> </ul> <p>それから安心した状態でまちづくりを考えたい。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・六月中に相談をして事業計画を決めたいとのことであるが、住民と話し合いをもちながらそんなに早く決めることができるのか?</li> </ul> <p>[ガレキ]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ガレキはどのような日程でかたづけるつもりなのか?</li> </ul>
<p>住民の発言に対する神戸市の回答</p>

<p>[仮設住宅]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・必要な数が多すぎる。また街のどこにでも仮設を建ててしまうと街を作るときに障害になってしまう。</li> <li>・補助は厚生省にかけあったが、土地を持っている人と持っていない人に差別ができるので不可能といわれた。</li> <li>・必要であるとう認識はあっても出ることできないことがある。</li> <li>・プレハブをみなさんが建てられた場合、その移転代金はある程度出せる。</li> <li>・6月中に合意ができれば、その地主さんに土地をお借りしてでも仮設を建てたいと考えている。ただし何戸建てるということは言えない。</li> </ul> <p>[区画整理]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・個々に家を建て元の様な街になると防災上危険なので御菅地区を区画整理に入れた。</li> <li>・買収については、売ってもよいという方がいれば、4月下旬から5月上旬に単価が決まる予定。6月に入ったら金額について皆さんと相談させていただきます。</li> </ul> <p>[ガレキ]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・4月7日に申入れ書を区役所に提出。4月20日ごろに業者がきまるので、4月末には工事にかかることができる。</li> </ul>
---

b) 第 期 の 評 価 ～ 地 域 組 織 再 生 の 模 索 と 晴 天 の 霹 靂 の 「 区 画 整 理 事 業 」

寝間着一枚で焼け出された住民達は、生活面・経済面で非常に地域に密着したくらしをしているからこそ、まずは地域内に仮設住宅など応急的な住まいを建設してもらうことをのぞんでいた。また、御蔵5・6丁目区画整理の対象となることには大きな反発があった。それは、住宅再建の支援も無いのに土地の一部を取られる事に対する反発、路地生活へのなじみによる広い道路に対する抵抗感、30M幅の長田線を越えて御菅3・4丁目地区から火の固まりが飛びうつり、御蔵通5丁目で燃え広がったのを多くの住民が見ていたため、道路拡幅の必要性への疑問はさらに強まっていたこと、戦災復興区画整理ですて一部地域が区画整理を受けていたため2重取りに対する怒りなどいくつもの要因が重なっている。

一方Y氏へのヒアリングによると、Aコンサル内では当時、御菅地区が区画整理事業対象地域になったと聞いて議論になったという。それは、果たしてこのような完全に焼け落ちてしまった状態で、区画整理事業を適用することは妥当なのかどうか、被災住民にとって最も切実なのは住宅であるため、区画整理事業よりもむしろ、改良事業や住宅市街地総合整備事業で住宅を供給して行くほうがよいのではないかと、という議論である。つまり地域をよく知る都市計画の専門家が、復興事業としての区画整理の妥当性に疑問を抱いていたことになる。

しかし、区画整理事業が都市計画審議会で決定された以上、事業を白紙に戻すことはほぼ不可能だったため、御蔵5・6丁目区画整理が置かれていた状況は非常にシビアなものであった。ましてや、区画整理事業の白紙撤回を求めて闘った芦屋中央地区などと違って、個々の世帯の資金力がそう大きくもなく、また事業を営んでいたものは一刻も早くどこでどのように事業再開をするのか目途を付けなければならない。またこの第 期後半は、住民も御蔵周辺の避難所から仮設住宅などへ移動しはじめており、

話し合いが難しくなっていくのは目に見えていた。

このように、区画整理事業の妥当性や、住民のまちへの住まい方のイメージ、現実の再建問題など、被災者としての言い分はもっともなものであったが、都市計画決定を受けた時点で、事業推進へ向かって住民同士で組織化し、早急に合意形成を進めていく選択肢しか住民には残されていなかったのである。ところがこの時期住民サイドは、その現実を認識しているとはいえず、また行政もそういった発言をおこなってはいない。あくまで住民の不満をなだめながら、協議会の話し合いを尊重した形で事業を進めていく方向へ促そうという態度が発言から伺える。その中でも最も重要な課題が「まちづくり協議会」立ち上げへの誘導である。これまでハードのまちづくり活動をほとんど行ったことの無い地域で、話し合いのお膳立てをしようとする市・コンサルタントの努力が始まった。

## (2) [第 期]御蔵通 5・6 丁目組織の立ち上げ期 (1995 年 4 月 23 日～10 月半ば)

第 期で見たように、地域を何とかしたいという住民有志によって地域の再組織化が図られていった。それは当初は新たな自治会の立ち上げという意図であったが、交渉窓口としてはまちづくり協議会しか認めないという神戸市の誘導で、協議会へ移行する結果となった。住民が仮設住宅などへと離散していく中、まちの将来像を描く、すなわち区画道路・公園の位置を決めるために、地区を 4 つに分けたブロック別勉強会などが積み重ねられた。

### a) 第 期の地域の動き

#### 初期の議論

1995 年 4 月 23 日(日) 13:30 より、第 4 回住民の集いがプレハブ集会所で開催された。議事録によると議題は、 どういうまちづくりをしていったらよいか住民の要望を聞く、 今現在、自治会の活動が止まっているので新役員の選出、となっている。

市は前回の住民集会同様の要望が続出するのに対して、「区画整理にもとづく仮設住宅を考えている」プレハブをすべての土地にたてると何度も移動をしなければならぬので、市営住宅を建てるにも、あたらしいまちづくりが遅れて、10 年もプレハブ生活ということになる」仮に仮設住宅を半分建てても誰を先に入居させるのか、むずかしい」などと回答。最終的には住民側で、減歩無しの要求をしていこうという意思が確認されている。

次に、新自治会と役員選出について議論されている。住民有志によって会長の任を依頼された S 氏は、一週間悩んだ末に引き受けることを決め、この日、特に反対も無く会長となることが決まった。しかしここで行政より、区画整理事業に際しては自治会ではなく「まちづくり協議会」だけを交渉窓口とする神戸市職員の強い意向を受け、急遽、まちづくり協議会設立のための住民総会という形に移行させた。そして他の役員は会長に一任(つまりこの集会所を準備してきた側に一任)ということで「御蔵 5・6 丁目まちづくり協議会」(正式名称。以下、略称として「まちづくり協議会」と一般的な表記を使う)が、当初の住民側の意図に反して突如成立することとなった。

ちなみに、この日の最後には、真っ黒なガレキがまだ街を覆っているような状況下においても、平成六年の自

治会・子ども会・防犯会の会計報告が、震災以前の担当役員からなされている。

4 月 27 日(木)に最初のまちづくり協議会役員会が開催されて以降、5 月に 3 回(うち一回は住民の集い)、6 月に 3 回(うち 1 回は第一回まちづくり協議会全体集会)、7 月～8 月 6 日には 10 回(うち 3 回はブロック別まちづくり説明会)の話し合いが行われている。

当初から会長を筆頭に住民側は、地区内への仮設住宅の建設要求と減歩率を 0 にすることについては一歩も譲れないとの主張を展開。一方で、市の担当課長は 5 月の段階で、防災上も減歩を含めた区画整理事業は必要であると繰り返しつつ、地区内の比較的大きな土地の買収にかかっていると述べており、実質区画整理事業は開始されている。

また、全世帯の 7 割近くが借家人であった御蔵 5・6 丁目の住民にとって、大変重要な課題である受皿住宅(注 1)に関しては、この時期行政は明確な説明を行っていない。すなわち、土地を売った従前居住者については優先権があるが、その上に住んでいた借家人がどのような扱いについては、確保できる戸数もはっきりしておらず、明言できないという姿勢である。むしろ住民が主体となって共同化を進めてもらい、その保留床(多めに作った住戸)を借り上げ公営住宅や買い上げ公営住宅とし、受け皿住宅に利用したいと述べている(7 月 30 日ブロック別まちづくり説明会)。

また、市からは早期の土地所有者の住民の集いの開催も促されるが、御蔵では他の一部の地域で見られたような地権者の組織化はなされていない。さらに市は協議会に対して、仮設住宅に移った住民の行き先を調べて欲しいとも訴えている。住民票を移動させないで移転する者が大変多く、行政だけで被災者の全ての移動を把握することが難しいことが、被災地全体でも問題となっていた時期であった。

こうして話し合いは、激しい応酬も無く、住民による行政への組織的抵抗は展開されなかったものの、根本の部分では要求が平行線のまま進んで行くこととなった。これは神戸市の施策展開の限界と共に、住民側でそのような状況を受容しつつ、刻一刻と変わる状況の変化に応じて課題を着実に整理・分析することができなかつたことも大きいと言えよう。

図 2 事業計画(案)提出以降のスケジュール  
(出典:『ひこばえ』5号, 1996.6.23 発行)

再建意向  
把握アンケートの実施  
御蔵 5・6  
丁目まちづくり協議会  
では、住民がどの程度地区内での再建意向を持っているのかについて、アンケート調査を行っている

(調査は、更に詳細に従前の住宅の広さや家賃、家族構成、車の所有状況等までたずねている。回答率は地権者(地主+借家人)64%、借家人44.8%となっている)。全回答者の内50%が住んでいた場所が今だ更地であり、被災後何らかの建物を建てているのは18.5%である。また、御蔵5・6丁目に住んでいた世帯の内、70%が元の地区での再建・再居住を希望している。また地主や借家人を含めても全世帯の33%が市営住宅への入居を希望している。なお、回答のあった借家人のうち60%が市営住宅への入居を希望していたことから、その後、まちづくり協議会において受皿住宅建設要望への行動が強まっていく一つの大きな要因となった。

#### コンサルタント

この時期Aコンサルは、アンケート調査などまちづくり協議会が住民の住宅再建意向を把握する支援を行うと共に、全体集会・ブロック別学習会にも市派遣コンサルタントとして入り、専門家としての中心的な役割を期待された。

しかし第 期で支援に入ったボランティアから役員会その他での役員とコンサルタントのやり取りを通して見ても、Aコンサルの専門家としてのスタンスが見えてこない、行政と一体的な存在としてしか受け止められないものであった。Aコンサルは、あくまで行政の裁量の範疇の中で、住民同士ができるだけ納得できるよう最低限必要な情報提供とアドバイスを行いながら活動を見守る、という姿勢が当初から貫かれていたのである。ただし、Aコンサルが専門的な能力がなかったということではない。後に御菅東地区で共同再建も実現させている。しかしながら、住民組織とのあいだに、きちんとした信頼関係が築けていなかったことは明白であった。

#### b) 第 期の評価 ~ 離散が進む住民と話し合いの進捗

この時期の被災地全体の動きを見ると、8月20日をもって避難所が閉鎖となったことが大きな節目となっている。御蔵の住民の中には、遠隔地の仮設住宅では仕事に支障があるとして、この直前まで地区に近接した学校等の避難所で暮らしたのも多かったが、この日までに、郊外の仮設に入るか自費で民間の賃貸住宅などへ入るかの選択をしている。こうして避難所閉鎖を契機に、「避難生活」から「自力生活再建」へという考え方が、被災地内でも強く認識されていくことになる。

また、複雑な区画整理や住宅再建問題については、勉強会を重ねる中で一部の住民は理解を深めていたが、一方で特に長田から離れて事業再建や仮設住宅での暮らしを送っている住民達は、話し合いの内容がほとんどわからないという状況であったことがヒアリングからわかった。住民の離散に加え、こうした情報格差も生まれつつある中、迅速な話し合いを行っていくのは難しい。

事業進捗の速度に関しては、7月30日時点で市の担当者が「当初(95年の)9~10月に事業決定を行いたいと考えていたが、現時点で3~4ヶ月遅れている」「(できれば)12月~1月には事業を決め、審議会委員の選挙を行い来年(96年)の4月ごろから換地設計に入りたい」と発言していることから、神戸市側の当初の予定と現状のずれが理解できる。課長はこの発言の最後に「今後少なくとも2年先(1997年夏)には建物が建っているという気持ちで取り組んで行く」とも述べている。図2が示しているように、事業計画決定がなされても、個々の

住宅再建が可能となるにはさらに10ヶ月以上の時間を見る必要があった。

このような現実の厳しさの中で、まちづくり協議会が当初あげていた「減歩0%」の主張は、減歩率の大幅な削減および公営住宅の大量かつ早期の建設という方向へ傾いていったのである。

#### (3) [第 期] ボランティア支援開始期

(1995年10月半ば~1996年3月半ば)

1995年10月半ば、御蔵5・6丁目まちづくり協議会の相談役であり、自社の敷地内にSVAなどのボランティア事務所のプレハブを建てるスペースを無償で貸してきたH商会T社長は、まちづくり協議会の動きを良くしていくために若者の力を貸してほしいと、SAV神戸事務所に来所した。そして、SVA神戸事務所・所長との話し合いの末、復興まちづくりに関心が高く、4月から独自に関連情報の収集を行っていた筆者(=浅野・当時22歳)がしばらく支援に入ることが決まった。また、隣接するボランティアグループのボランティアで、昼間はH商会でアルバイトをしていたO氏(当時28歳)もすでに手伝いに入ることとなっており、10月21日のまちづくり協議会役員会に初めて2人が出席した。

こうしてボランティアによる御蔵5・6丁目まちづくり協議会へ関わりが始まることとなった。この時期は、主にアンケートの再発送や名簿の整理、まちづくりニュースの臨時編集、集会所開所式・御菅地区合同慰霊祭の支援などを行っている。震災から1年という節目の時期でもあり、住民にとっても、区画整理事業計画案検討のための年末の住民集会・年明けの慰霊祭と、忙しい時期となった。

#### a) 第 期の地域の動き

アンケートの再発送とまちづくり構想(案)の検討  
ボランティアが初めて出席した10月21日の役員会では、アンケートのとりあえずの集計結果がコンサルタントから説明されていた。その際、借家人のアンケートの回収率は極端に低かったが、仮設住宅等で高齢者支援に関わっていたボランティアには、アンケートの形式にも問題があると考えられた。配布されたAコンサルの作ったアンケートは、全体的に読みづらく、また地権者の設問が優先的で、そのため高齢で一人暮らしも多く含まれる借家人には非常に答えにくいものであったためである。そこでボランティアで、アンケートのうち借家人を対象とした部分を抜き出し、字を拡大して見やすくして再発送することを提案し、借家人向けアンケートの再編集を担当することとなった。11月8日、返信の無い借家人向けにアンケートの再発送を行っている。

またこの間、事業計画(案)(御蔵では「まちづくり構想(案)」と表現されていた)がAコンサルから役員に示され、どのような案がよいか検討が重ねられたが、区画整理により6mの道路が基本となるまちなみに対する、将来の生活イメージが湧かない様子であった。納得できない役員にその後何度か提出された事業計画(案)にも特に大きな変更は無く、またなぜこのような案しか出ることができないのかについて、行政・コンサルからは区画整理事業の標準設計という理由が示されるのみで、特に、なぜ道路はすべて6m幅にしなければならないのか、2,500㎡もの大きな公園が必要なのか、といったことが議論の焦点であったが、徐々にこれ以上はどうにもなら

ないというあきらめの雰囲気濃厚となった。12月24日の第2回住民集会ではこの計画(案)が提示され、住民の意見を求めている。7月のブロック別まちづくり説明会で市の課長が述べたように、市は当初、この時期にまちづくり協議会が市に提案する事業計画(案)を決めて、事業決定・換地設計と事態を一気に前に運ぶ心づもりであったと考えられる。しかし反応は思わしいものではなかった。公園を2つに分けられないのかといった(案)そのものに対する意見のほかに、借地人・借家人のための話をしてほしい、道路・公園用地を先行買収しているのになぜ減歩が必要なのか、そしてとにかく早く進めてほしいという意見が出ている。結局これらの案では住民の納得いくところには至らず、年明け以降さらに検討が行われることとなった。

#### 集会所開所式・慰霊祭の実施

震災から一年が経とうとしていた時期であるが、連合自治会が区画整理事業によって解体していたため、地域全体での慰霊祭が設けられる様子は無かった。そこで12月に入ってすぐ、震災後の救援活動を通じて御菅地区全体で交流と信頼関係を深めていたH商会T社長により、御菅地区の犠牲者の一回忌合同慰霊祭を行おうと呼びかけが行われ、御蔵5・6丁目の役員はもちろん、御蔵・菅原1~4丁目の自治会役員・協議会役員・民生児童委員などにも巻き込んだ実行委員会が作られ準備に入った。またSVAが曹洞宗を中心とした全国の僧侶120名の法要参列の協力の取り付け、運営費捻出のためのバザーや、参列者の体を温める5千人分の炊き出しなど、支援体制を整えることも決まった。

しかし、慰霊祭の参列者は3千人以上になることが見込まれ、また遺族に対する丁寧な対応や、マスコミの問い合わせや当日の取材調整(10台以上の中継関係車両の持ち込みなど)といった様々な事態が憂慮された。そこで早速、H商会の社長室に電話を引き、御蔵5・6丁目まちづくり協議会の支援に入っていたO氏と浅野が事務局担当として常駐し、1ヵ月半にわたる大規模な行事の事務方と、実行委員会の打ち合わせの下支え、運営のコーディネートを全て担うこととなった。こうして1996年1月17日には御菅地区一周忌合同慰霊祭は開催された。

なお、2名のボランティアがT社長と共に事務局を全面的に担ったが、あくまで慰霊祭の主役は遺族・地区住民となるように、準備プロセスは徹底された。区画整理の指定に入らなかった御蔵・菅原1・2丁目からは旧自治会役員、御蔵・菅原3・4丁目はまちづくり協議会役員の中でも自治会活動経験者と経験は無いが復興まちづくりに熱心な役員の両方が、御蔵5・6・7丁目は子供会活動を担ってきた現まちづくり協議会役員がそれぞれ実行委員となり、一方で炊き出しなどの裏方には、御菅地区の民生児童委員を中心とした主婦のネットワークも参加し、慰霊祭を支えた。当日は、僧侶や学生を中心としたボランティアも、会場設営や警備・誘導・記録・マスコミ対応などで、かなりの人数が参加しており、ボランティアと住民の交流の場ともなった。

同時に、まちづくり協議会では、市が先行買収した土地を借り、H商会T社長の仲介で企業から寄付を受けたプレハブを建設していた(これまでは地区住民の土地を借り、ボランティアに寄贈されたプレハブを建てて使用していたが、利用に関して地権者との間に不都合が生じた)。そして12月17日(日)に「御蔵5・6丁目まちづく

り協議会集会所・開所式」が協議会の主催で行われた。

このように、住民同士の絆に対する思いが年末から年明けに高まったこともあり、慰霊祭の疲れが抜けきらない2月25日には早くも、副会長である二人の女性役員を中心とし、将来の自治会組織再生を見据えての「わが街わがふるさと御蔵5・6・7丁目」という交流の集いが設けられ、主に婦人層を対象として食事が行われている。

#### ボランティア支援の継続議論(1月終わり~3月半ば)

慰霊祭終了後、事務局を担った2人のボランティアは残務処理に追われていたが、H商会の敷地内に拠点を構えるSVA神戸事務所では、次年度も神戸事務所を引き続き現地に残すのか、また残すのであれば、まちづくり支援を継続するのかが議論されていた。そして検討の結果、さらに1年だけ神戸事務所を維持し、活動を継続することが決まった。しかし、善意で集まった寄付を使って支援活動を行って行く以上、それらのプロジェクトは何らかの形で地元の支援組織や住民自身をエンパワメントし、引き継がれて行くような意味あるものとなる事業として企画されなければならない。この状況を見てH商会T社長と御蔵5・6丁目まちづくり協議会会長が話し合いを持ち、ボランティア支援の継続を改めてSVA依頼した。これを受けたSVA神戸事務所の所長およびまちづくり支援担当の浅野、ボランティアのO氏、T社長との話し合いが続けられ、O氏を代表、T社長を顧問として新たにまちづくり支援のためのボランティアグループを立ち上げ、SVAはそこへ引き続き浅野を派遣する、という支援形態が決まった。これが4月に設立された“被災地復興まちづくり支援グループ まち・コミュニケーション”となる。

#### ブロック全体の共同化案の検討

この時期は、共同化に関する関心も役員の中で維持されていた。そこで1996年3月6日には協議会有志と支援ボランティア2名が、K教授案内のもと教授自身が木賃住宅の建替えの設計に携わった、大阪府門真市にある共同住宅の見学に訪れた。

さらにK教授からは御蔵5・6丁目の復興の打開策として、6丁目北ブロック全体(つまり地区の1/4の面積)を3~4階建ての中層の建物を中心とした共同住宅で再建するという、大胆な提案が行われた(敷地面積約7000㎡・住戸200戸)。それは、ブロック一帯を共同化することで(6m道路をつくらずに)路地を再現し、かつての生活を再現。借家人もほほ戻ることができるようにする、という発想に基づいている。もちろんこれは、あえて区画整理を否定する構想で、行政にとっては到底受け入れられる案ではなかった。

しかし、K教授によるこの大規模共同化案は、役員会でそのまま前向きに議論が継続され、事業計画(案)はもちろんこれまでの方向(つまり6m道路入れた標準的な区画整理事業の計画)で検討するものの、この大規模共同化構想についても住民に投げかけてみるようになった。そこには、区画整理事業という展望の見えない制度に押し込められた役員の、何か少しでも可能性を見出したいという強い思いが込められていた。K教授から、3月17日に具体的な設計案が、4月上旬には模型も作られる。そして通信誌『ひこばえ』を通じて模型の写真が公開され、話し合い次第ではこのような計画も実現可能であるということが住民へ投げられた。

役員を中心メンバー達はもちろん、この案に一定の希

望を託して話し合いを進めていた。ただし、役員の捉え方はそれぞれに違ったことが、後のヒアリングでわかる。本当にこのような大規模な共同建替えが実現しようと考えていたケースと、実現性は低くとも発想の転換という意味で重要であるとの認識から積極的に受け止めていたケースである。この2つの発想には大きな隔りがある。加えて、権利調整のための具体的な作業イメージ(つまり膨大な話し合いが必要となること)は、まだこのとき役員にはなかった。つまり、きちんと権利調整を中心とした話し合いをリードして行く「誰か」と、調整のための膨大な「労力」が必要不可欠であることが、共通の認識とはなっていなかったといえる。

#### b) 第 期 の 評 価 ～ソフトとハードのまちづくり、運動の模索

震災から1年以上が経とうとしている時期であり、住民同士の交流が疎遠になってゆくことへの憂慮が地域関係者の間で大きくなっていった。そこで、ボランティアの協力を一定程度受けることが可能となったこともあり、住民同士が集える場作りと、区画整理事業の話し合いを行う場作りとをうまく連動させる活動が協議会において模索された。そしてこの時期は“わが街わがふるさと御蔵5・6・7丁目”交流会など、将来の自治組織再生を見据えた継続的な交流活動につながって行く動きも芽生えている。ただし協議会としては、まちづくり構想を早急に決めて行かなければならない状態にありながら、これらの交流イベントに、限られたマンパワーと活動時間を大きく割かれていく結果にもなっていた。

また、ボランティアが地域の中心的な課題に関わること(特に役員会に毎回出席するなど)は、他の地域では考えにくいことであったが、御蔵地区は被害が甚大、かつ旧組織の再統合化や新組織の体制強化が難しかったことから、震災直後よりボランティア・マスコミ・専門家などがさまざまな形で出入りしていたため、ボランティアを当然のこととして受け止める素地ができていたことが大きい。

一方でボランティアからは、役員会の運営に大きな課題があることも認識された。第1に、相談役以外の役員(=住民としての役員)はほとんどが零細企業・工場の経営者か従業員、もしくは主婦であったため、「会議」の運営に慣れたものが皆無に近かったこと。第2に、ワープロやパソコンなどを使うものがほとんどいないため、細かい文書作成にもあまり慣れておらず、何らかの独自の発信や迅速な情報共有が難しかったこと。第3に、一部役員の都合により役員会が6時から始まり、仕事を終えた後の7時ごろから参加する男性役員が、議事の進行にきちんと入ることができなかったこと、第4に、会長・副会長・顧問の4人以外は、話し合いが難しかったり借家人や小規模な権利者が多かったことから、総じて受身的に議事に参加していたこと(ただし復興への思いは強く、また、イベント的な行事の運営には常に積極的・主体的に協力を行っている)第5に、役員会の運営に影響をもつ会長および相談役は、行政を協議会と対立的な存在であると認識しており、激しい対立こそ無いものの、ほぼ法律・制度によって復興まちづくりが規定されている状況下で、現実的な着地点を行政とともに探すような話し合いはできず、(現実的に無理なもので

あっても)住民の願い・希望を常に要求しつづけながら、行きつ戻りつの議論が繰り返されていたこと、などである。

またコンサルタントについては、一貫して受身で役員会の話聞き、必要な資料を用意するという範囲に限られ、住民とともにあらかじめ想定された制度のぎりぎりの線上でよりよい条件を引き出し、時には神戸市とも駆け引きをするような役割は、全く期待できないことが役員からも理解できた。また、新たなボランティアの出現により、部外者が多少といえども協議会の話し合いに意見を述べ、必要に応じて通信紙づくりなどを担い、区画整理事業の話し合い時間が減るほどに様々な行事が増えるような状況となっていたが、戸惑いをみせつつも、協議会が認めたボランティアの活動であるとして、その関与を放置した。住民の住宅再建問題は時間との闘いであり、地域に密着して関わる支援グループの動きいかなるかは、良いほうにも悪いほうにも影響しうるため、コンサルタントとしては何らかの形で話し合いを持つべきであったであろう。また、K教授による大規模な共同建替えの提案に関してもジレンマを抱えつつも、役員とK教授・ボランティアのやり取りを見守る状況で、同じ専門家として、何らかの積極的な介入は一切無かった。

このように、役員会の会議はつねに適切なマネジメントが行われること無く、一見有意義なやり取りがなされているように見えて、実は同じような議論を繰り返しながら微々たる速度で進んでいくのであった。こうして震災が起こって一年、御蔵5・6丁目地域としては目に見えるような進展は無いままに終わってしまった。行政が当初目標としていた1月中の事業計画決定は実現せず、それはつまり被災から2年半の1997年夏に至っても、まだ本格的な再建をはじめることができないという現実が、ここで決まってしまうことを示している。

#### (4) [第 期] 区画整理事業・地区計画合意形成作業実践期 1996年3月半ば～

震災から2年目に入ったこの時期は、地権者の再建意欲・機会が時間が経つごとに失われていく状況の中で、いよいよ区画整理事業の事業計画を決定していかねばならない段階となっていく。実はこの時期すでに神戸市内の3つの区画整理事業地域において、事業計画決定が行われていたが、御蔵5・6丁目の場合、思うように議論は進まなかった。12月24日に検討されたまちづくり将来像(案)(=事業計画(案))は、その後、大きすぎるとして否定的な意見が多かった公園を二つにし、住宅建設の際に影響のない場所にいくつか4m幅の歩行者専用道路を入れた最終に近い案となって、7月ようやく住民集会で事業計画(案)が決定する。ところが、同時並行で、神戸市に対する協議会からの要求を「要望書」の形でまとめており、借家人も含めて地域にもどることができる「公営住宅」の必要戸数200戸の建設を市側に認めさせるため、協議会は「要望書」を神戸市に突きつけながら、事業計画(案)の提出を引きのばすという戦略にでたが、成果を挙げることはできなかった。

またボランティアサイドでは、御蔵5・6丁目のまちづくり支援を主たる目的とした被災地まち支援グループ“まち・コミュニケーション”を立ち上げている(4月)。そして協議会の事務的な作業の支援や離散してしまった住民のための交流イベントの企画・運営などに取り組む

ボランティアの存在は、協議会の役員の気持ちを勢いづける役割を担っていた。

こうして、ボランティアの存在によってソフト面での活動に賑わいがでてきたことが影響し、2人の女性役員の調整により、区画整理のためのまちづくりではない、かつての地域交流の流れを汲んだ地域組織としての「みくら5・6・7わが街の会」(以下、「わが街の会」)設立が行われた。

#### a) 第期の各関係者の動き

##### 事業計画(案)の決定と要望書をめぐる攻防

御蔵5・6丁目のまちづくり将来像(案)〔=事業計画(案)〕は役員の話し合いを経て12月24日の住民集会で検討されていたが、この案は役員自身が納得できないまま住民に投げかけられたものであった。次の住民集会は4月28日に行われたが、この間にコンサルタントから出される事業計画案は、多少の変化を見せた。大きすぎるとして役員からも住民からも否定的な意見が多かった公園を二つに分け(2,500㎡の公園を1,000㎡と1,500㎡に分けた)、住宅建設の際に影響のでない場所にいくつか4m幅の歩行者専用道路を入れた。さらには、再建に際して敷地を「住宅街区」「住宅と工場等施設とが複合する街区」「住宅と業務サービス施設とが複合する街区」というように3種類に色分けしていたものを「住宅も工場も再建できるゾーン」「公的共同住宅を推進するゾーン」の2種類に絞った、最終に近い案となって再検討された。このような案が出てきた背景には、鷹取地区が小規模公園と4.5m道路を入れた計画を実現したことが影響している。この後5月に4ブロックそれぞれの住民に意見を出してもらおうブロック別検討会を行って、ようやく7月14日の住民集会で事業計画(案)が決定している(資料1)。

では、なぜ計画は変更がなされたのだろうか。コンサルタントによれば、実は区画整理事業計画の決定がもっとも早かった鷹取地区では、500㎡前後の規模の公園を数箇所と4.5mの道路も何箇所か入れられているが、これが神戸市内部、つまり公園担当課や道路担当部局の反発を招いたという。一方の御蔵であるが、(鷹取の計画が通ったことの反動で)行政内の空気も厳しくなっており、市の担当者としては(基準に沿って)全体として5%は公園にし、面積を細かくしたところで管理をどうするかという問題もあり、また、盆踊りができるようなスペースも欲しいという意見が役員会で出されていたので、1,000㎡と2,500㎡に分割するというのがりぎり現実的な線であるという判断がなされたのであった。住民を早く納得させて次のステップに進ませようという同じコンサルの姿勢ではあっても、既存の概念や行政との関係とどこまで緊張関係を持てるのかどうかというところで、大きな差が出ていることがわかる。

さて、この時期の協議会は、事業計画(案)と同時並行で、神戸市に対する協議会からの要求を「要望書」の形でまとめることにも相当の時間を割いている。6月6日に具体的な内容の検討を開始し、役員会で少なくとも6回は要望書の内容検討と市の回答についての評価が行われている。会合以外にも、「要望書」の文章化を手伝ったボランティアと役員の中心メンバーの間では、細かい点について何度もやり取りがなされている。7月14日の住民集会では、「要望書」も住民に公表され、現在事業計

画(案)と併せて、協議会はこれらの要望を神戸市に対して強く行っているのだ、ということが示された(資料2)。

ではこの「要望書」はどのような意味を持ったのであろうか。挙げられた要求を見ると、現実の枠組みの中でほぼ実現可能な範囲が決まっていた項目も多い。まず受け皿住宅については、すべての借家人が入居できる200戸の確保、入居資格は御蔵5・6丁目に済んでいたものを最優先すること、家賃を従前の価格に見合った額に下げること、シルバー住宅・コレクティブ住宅も取り入れること、などを要望している。しかし、建った住宅への入居基準については他の地区も含めた神戸市の基準に基づかざるを得ず大きく変えることは不可能であること、御蔵5・6丁目だけでなく御蔵3・4丁目地区の区画整理事業区域の住民も対象となっていること、家賃等の配慮については、通常の復興公営住宅を含めて兵庫県・神戸市ともにすでに何かしらの家賃低減策が前提として考えていたことが指摘できる(「要望書」の項目1-(1)-1・2・4)。また、住宅の戸数については、第期で市の担当課長が、「神戸市としてもできるだけ建設したいが、まとまった土地を得られるかどうかにかかっている」と述べているように、どれだけの敷地が確保できるのかに大きく規定されるものである。従って、正面からの神戸市に対する要求も重要であるが、地区内の大規模な敷地を持つ権利者への売却の協力要請を行うことも、協議会に求められていたといえる。何より予算との関係で一刻も早く候補地を行政内で具体的に検討できるようにする必要があったのである(同じく1-(1)-3・6)。

そのほかにも、要望として住民がこだわりながらも、実現は厳しかったと見てよいものがいくつかある。たとえば、区画整理事業地域の4ブロックを貫く東西の道路=「コミュニティ道路」については、隣接する西と南のブロックについても拡幅するように求めている(同じく2-(4)-2)。地域として一貫性のある計画に協力するのであれば区画整理もやむをえないが、中途半端に焼けた地域だけ道路拡幅を行うことに住民として賛成しかねる、という住民の意思表示である。しかし区画整理事業地域を一步出て法的強制力をもつ計画がかけられていない以上は、民話の話し合いになるのは当然である。

以上、要求項目、特に住宅再建・取得に関しての重要な項目の多くが、この時点ですでに行政の力量内ぎりぎりの範囲で実現されている・実現がほぼ確約されているか、実現のためには別の選択を迫られている、もしくはほとんど実現不可能なものであったといえる。

そして「要望書」に対する期待した回答が得られないままに、7月14日の住民集会で事業計画(案)が可決された。こうして御蔵5・6丁目では震災から1年半近く時間をかけて事業計画(案)がまとまったが、最終局面の神戸市への事業提案へ至るまでも、事態はスムーズには進まなかった。御蔵5・6丁目まちづくり協議会の最大の目的は、借家人も含めてもとの住民ができるだけ戻ることができるようにすることであった。そのため7月29日の役員会で、「要望書」の中で特に求めている、借家人も含めて地域にもどることができる「公営住宅」の必要戸数200戸の建設を市側に認めさせるためには、駆け引き材料として事業計画(案)の提出を遅らせるという行動もやむをえない、という意見が出されたのである。早く事業計画(案)を出すべきだとの意見も多数出された

が、結局、事業計画（案）の提出を引きのばして、借家人や自主再建の難しい被災者の公営住宅の確保を行政から引き出す、という戦略に出ることとなった。しかし行政からは有効な回答を引き出すことができず、要望書に対する2度目の回答のあった8月20日の役員会で、これ以上の有効な回答は引き出せないことを認め、事業計画（案）の提出を行うことになった。提出は9月13日に行われたが、震災からすでに1年8ヶ月が経っていた。

被災地で唯一復興まちづくりに関わる非専門家ボランティアの活動

1996年4月7日、被災地まち支援グループ“まち・コミュニケーション”が設立された。事務所は一周忌慰霊祭の準備以降、T社長・O氏・浅野の活動拠点となっていたH商会の社長室に置き、代表はボランティアでH商会のアルバイトで生計をたてていたO氏、事務局員はSVA神戸事務所から派遣の浅野、顧問をT社長がそれぞれ担うこととなった。

意識が高く行動力のある顧問T社長と、新しいボランティアのあり方を模索するO代表の熱心さによってまち・コミは積極的に活動を展開し、協議会役員の精神面を支える役割を担っていった。事務的側面の支援および地域住民のコミュニケーションの場づくりを支援した。実施の形態はさまざまであるが、多人数のボランティアの協力も必要とする1,000人以上の規模の大きなものがほぼ3~5カ月おきに行われ、その他にも餅つきや食事会など地域住民同士での小規模なイベントも数カ月おきに実施された。そして、それらの事務局や広報・機材提供などの何らかのかかわりを、まち・コミはすべて担っていた。

ただし、支援をしたいという意思を受け止め、またイベント開催を通じてまとまった寄付を得られる機会があったことから、これらの大規模イベントは「回して行かざるを得ない」ものであった。

また、6月には女性役員を中心とした交流活動が発展して、「みくら5・6・7わが街の会」が設立されたが、まち・コミは設立にあたって、県の復興基金による地域活動に対する助成金を獲得するための書類作成など（「元氣アップ活動助成」）の、活動の側面支援をおこなっている。これは御蔵の街が復興まちづくりを越えて、長期的な人間関係の復興を具体的に視野に入れたこと、また、まち・コミの本来のミッションと考えられる活動を、わかりやすく効果的に為し得たという意味で、重要な出来事であったと言える。

しかし、まち・コミの運営上の課題は大きかった。予算が無い、スタッフの給与水準が非常に低い、活動目的・戦略が不明確であったことに加え、何よりスタッフの数に対して仕事量が膨大なものとなった。大規模イベントの企画・運営・事務処理に加え、すべての役員会への出席、協議会の要望書の作成や総会・勉強会開催の支援、共同化住宅の話し合いの場づくり、被災地内で行われるまちづくり関係のシンポジウムへの参加など情報収集・人脈作り、名簿の整理、ボランティアや研修の受け入れ、接客、そして事務局の活動費捻出のために各種助成金獲得のための書類作成・決算手続きなどが加わった。また、地域との関係では微妙な立場であった。まち・コミの代表O氏・浅野ともに都市計画や建築の分野での専門性を持たなかった上、20代の若さであることから、当時の活動に対してはどの役員・住民も高く評価をしているが、その

内実は「若いのに街のためにがんばってお手伝いをしてくれている“ボランティアさん”」の域を出る事は無く、あくまでその影響力は、地域住民が一目おいているT社長を通じたものにすぎなかった（ヒアリングによる）。特に御蔵地区内においては、“まち・コミ=T社長”であったといっても過言ではない。そしてこれは、仕事量の多さによる忙しさと共に、大きなジレンマをまち・コミのスタッフに与えた。たとえ非専門家であっても、一定の勉強を続け、他の地域の実情も直接見聞きしており、第三者でありながらも地域に密着していることから見える独自の見解もある。しかしそれを直接役員会で表現しても、ただでさえ行政とコンサルタントに対する不信を抱いている役員から、そう大きく信頼を得るものとはならないのである。

とはいえ、まち・コミは一定の重要な役割を果たして行く。一つはこれまでも言及したように、地区一帯に更地が広がり住民もあまりいないという異常な空間での活動を余儀なくされている協議会関係者への元気づけ、一つは地域全体の住民の交流などソフト面での地域活動への全面支援、そして最後は共同再建事業への深い関わりである。

共同再建への取り組み

共同再建については、引き続きK教授の6丁目北ブロックの大規模共同建替え案が、一つの考え方として採用されていた。ただし、当初は役員会の肝いり的な提案として住民に周知する方向が打ち出され、4月28日の住民集会では、模型や写真入りで大々的に発表されていたが、それはやがて一つの発想の転換材料としての扱いとなってゆく。そしてもっと小規模でもよいのでなんとか実現したいという役員の思いは維持されていた。

共同化実現のためには、力量のある専門化が細かくフォローする前提が必須であり、また共同化での再建を望む住民の中から、難しい権利調整を含めた多くの話し合いを積極的に進めて行く先導者が出てくるのが重要である。事業計画（案）の神戸市への提出後、地区計画とともに、共同再建へ向けての動きが本格化しだした。Aコンサルへまち・コミが協議会を通じて協力を申し出、11月・12月の共同再建の勉強会がまち・コミ関与の元で行われ、少しずつ共同再建への意向を示す世帯が浮かび上がっていった。また、まち・コミでは、一度役員会で行わないこととなった共同再建のための住民の生活実態調査もあきらめてはいなかった。

b) 第 期 の 評 価 ~ ま ち の 復 興 レ ベ ル を 決 定 づ け た 9 月

この第 期 が、御蔵5・6丁目地域の復興まちづくり過程の特徴をよく反映している。この時期に至って、御蔵5・6丁目では、まちづくり協議会を中心に行政・コンサルタント・支援ボランティアら関係主体が同じ土俵にのりながら、ようやく都市計画事業計画（案）の提出に動き、その後のまちの復興度合いが決まって行く決定的な場面を過ごしている。ところが各主体同士が効果的な協力関係を引き出せていたかといえ、そうではない。

まちづくり協議会については特に「要望書」をめぐるやりに象徴されるように、現実に対する見通しの甘さゆえに地域組織としての復興戦略をうまくもてなかつた様子がわかる。

ただし、これらの要求が全く無駄であったとは言えな

い。もっとも大きな効果は、まちづくり協議会の努力・御蔵の街を真剣に考える姿勢を「要望書」という形で住民に示し、協議会への信頼を高め、一方で、これだけ協議会が努力したのだからもういいではないか、というあきらめにもつながっているのである。

もちろん協議会役員の行動を支えていたのは、元の住民同士が御蔵での暮らしを取り戻すことができるようにとの強い思いであることは疑いようも無い。そしてその思いにより1996年6月に「御蔵5・6・7わがまちの会」が立ち上がったことは、震災から3年目以降の御蔵の人間関係に、少なからずプラスの影響を与えている。

行政については、当然のことながら穏便に、そしてできるだけ早く事業計画（案）を住民に提出させることが最重要課題であった。担当課長は常に腰の低い態度で、役員会の様子をこわごわ見守るような様子で、時に役員の追求に圧されがちになりながら、行政として言えることのみ発言し、またとにかく早く進めたいという意向を示していた。一方で、この時期すでに御蔵5丁目北ブロックの北東角地の企業の土地についての買収は確定し、公営住宅を棟建てる用途はつけていた。道路用地の先行買収はそれなりに進んでいた。

コンサルタントについても、協議会に対する行政と同様の遠慮した態度が終始見られた。そして、このような態度はまちづくり提案にも象徴されている。元来、路地を媒介として何十年と交流を育んできており、「隣保」という言葉が今だに機能している住民にとって、区画整理による6m道路は、まったく意に添わない、そして想像の範囲を超えた提示だった。それだけに計画作りにおける都市計画プランナーとしての専門的力量・行政との交渉力が大きく問われていたといえるが、提出される計画（案）は、区画整理事業上、型どおりのものであった。最終的に提出された（案）については、前述のように、もともと反対の大きかった大規模公園を分割し、戸建て住宅に影響の無い部分に4m道路を差し込んでいる。しかし、たとえ行政との対立を生んででも、なぜこのような配慮を当初からの（案）に組み込むことができなかったのか。それはヒアリングの内容からも読みとれるように、コンサルタントは基本的に行政と緊張関係を持つような立場にはないという姿勢によるものである。このように、専門性の面でもファシリテーターとしての役割面でも、住民に対するイニシアティブを取れぬままに、引き続き中途半端な関係が続けられて行く。

そして、ボランティアは全く特異な立場であった。まず、復興まちづくりにおける役割がどの範囲であるのが明確ではなかった。要望書をめぐる協議会の攻防についても、その実現可能性の検討をしないままに、協議会の要請にしたがってむしろ積極的に論点整理を支援しつつづけており、厳しい現状に対する認識も行われていなかったといえる。

一方で、地域におけるソフト面の交流活動については、神戸市内のどの地域でも見られないほどの資源・機会を提供している。しかし、数々のイベントに追われることで、協議会、そして何よりまち・コミ自身が、それらの準備・運営作業にかなりの時間とマンパワーを割かれていった。実際まち・コミがかなり早い段階から重要な課題として作業を企画していた、御蔵5・6丁目の住民移動の実態把握およびそのデータ化については、ほとんど作業が進まなかった。また協議会自体のパワーと時間を大きく

消費させる側面も持っていた。

そして、これら御蔵5・6丁目の復興まちづくりに携わる各主体は、有効な連携を成していたとはいえない。また、Aコンサルの事務所が大阪にあったため、気軽に尋ねるといえることができなかつたことも一要因である。

こうした流れの中で、御蔵5・6丁目は被災地内において、震災復興区画整理事業地区18地区中13番目と、かなり遅い都市計画決定を迎えることとなった。

以上のように御蔵5・6丁目においては、時間との戦いの中で、まちづくり協議会・協議会リーダー・行政・専門家・ボランティアのいずれもが最適なスケジュール・戦略を見出せないままに決定的な時期を過ぎてしまったのである。

(5) [第 期] 共同再建事業立ち上げ期 1996年12月15日～

震災から3年目は、個別の再建課題に入って行く時期であり、大きな課題となるのが共同再建事業である。共同再建はあくまで事業に参加するもの（＝建設組合）の責任により進められるものであり、まちづくり協議会が責任の負う事業ではないが、総合的なまちづくりの推進という観点から、初期の段階で住民が共同再建という手段について考える機会をつくる役割は一定程度期待されていた。前述のように御蔵5・6丁目でも協議会として勉強会を開催し、また参加可能性のある地権者への電話による呼びかけも行ってきた。しかしこの時期に入って以降の共同化の推進役は、T社長を含めたまち・コミが担うようになって行く。まち・コミを事務局として、T社長・まち・コミ・外部の専門家、という三者の組み合わせが、共同再建への参加者をだんだんと引き寄せ、徐々にまとめて行くこととなるのである。そして紆余曲折を経て、1997年6月には共同化準備会が発足する。一方で、まちづくり協議会は停滞期に入って行く。

a) 第 期の地域の動き ～実現のステップへと到達する共同再建事業

共同再建における調整の場はT社長・O代表・K教授達の積極的な行動により、必然的にまち・コミが担うようになり、これを建築・都市計画・社会学の専門家が支援して行くという構図となっていた。

まち・コミのスタッフは、Aコンサル担当の共同再建勉強会の開催に、支援ということで加わったが、1996年12月15日に集会所で行った延藤安弘氏の講演会『あつまって住むのは楽しいな』は、まち・コミが協議会に提案し、延藤氏に直接交渉を行って設定したものであった。この日同時に行われた餅つき大会に訪れた住民も含めて五十名以上が参加した。さらに、2月19日～3月21日には、共同再建のための調査に限定して協議会から許可されたヒアリングが実施された。体制は、調整をまち・コミが、調査票の設計および集計を東京でU教授のバックアップを受けた大学院生が、調査は大学院生、まち・コミスタッフ、T社長、役員数名、K教授らで行われた。また、この時期以降このような共同再建事業の支援体制を「共同再建支援チーム」（以下、支援チーム）と位置づけた。これまでの勉強会やワークショップ、そして個別のヒアリング調査を通じて浮かび上がってきた、共同再建への参加に積極的な地権者を、建築家のK氏、T社長達一部の協議会役員、まち・コミによる支援チームが説得

する形で、ついに6月14日、4人の地権者（4世帯）からなる「共同化準備会」という任意グループが発足する。また住宅都市整備公団との話し合いも始まった。しかし共同再建は、住宅の設計のみならず、権利関係の調整や資金調達のアドバイス、共同再建支援制度の活用などともなう行政や公団との話し合い、建設を行うディベロッパーとのやり取りなど、専門性と調整機能が求められる。しかしK教授は自宅・職場も神戸から離れており、充分な関与が難しかったため、当然公団からも、調整役となるコンサルタントが必要であると指摘されていた。

そこでまち・コミのスタッフは、先進的なまちづくりで有名な同じ長田区真野地区のコンサルタントで、震災後の被災地で最も早い共同再建を成し遂げていたM氏に相談を行った。M氏はまち・コミの状況やK教授をある程度知っていたため、御蔵の共同再建のためにはさらに適切な専門家をさがす必要があり、多少心当たりがあることを伝えた。これを受けてT社長とO代表が話し合った結果、K教授に引き続き協力を求めるが、体制に不安があるということでM氏の申し出を受けることとなった。9月11日にはまち・コミの事務所において、新しい専門家D設計と公団、T社長、まち・コミスタッフの顔合わせが行われた。D設計もコンサルM氏同様、神戸市の職員とのパイプや、市内のコンサルタント・建築家との強いネットワークを持っている。

さらなる専門家の協力を得て、「共同化準備会」を支えながら話し合いは進められていったが、調整は難航した。当初の共同再建の基本的な方針は、ひろい土地を持つ地主に参加してもらい、狭小宅地の権利者分を上乗せしながら、戸数の多い共同住宅を建設、そして住居や事業スペースをなるべく多く用意し（保留床）それを賃貸・分譲して地権者の負担をできるだけ軽減し、かつ購入や賃貸でより多くの住民に地域に戻ってもらえるようにする、というものであった。そこで支援チームは大規模地主に対して働きかけを行っていったが、事業見通しが立たないものへの投資の危険性と、すでに借地権者に土地を貸すなどしているため権利割合の調整などの障害が立ちはだかり、目処は立たなかった。そのような状況下、仮換地指定を早急に進めたい行政側と、さらに大規模な地主の参加を模索し続ける支援チーム、ことにK教授との緊張が大きくなった。加えて、準備会の期待もあって、再開発型の保留床を確保した計画にあくまでこだわり続けた。

この様子を見たコンサルM氏は、年末になってついに、K教授に対してこの共同再建事業から身を引くよう非常に強い態度で申し入れた。M氏は真野の共同再建を進める中で、保留床処分の可能性など現状を分析した結果、無理をして保留床を生み出すリスクをあえて避けた経験をもっていたからである。結局この時点でK教授は震災直後からの御蔵5・6丁目への関わりをうち切ることとなった。

結局、まち・コミを支えているT社長が、H商会名義の土地を持って組合に参加することで、準備会結成から7ヶ月を経た1998年1月17日、共同化建設組合が設立され、さらに半年後の7月8日に公団へ「住宅等建替えについての事業協力申し込み」・「企画提案申込書」の提出を行い、事業化にこぎつけている。しかし、建設計画の内容自体は二転三転している。H商会の土地が組み入れられたことで、1997年11月に公団

へ示された第一次設計案は、敷地面積915㎡・住戸27戸となっており、最終的な設計計画と比較すると2倍の規模で、半分以上が保留床というものであった。ところが、公団は当時多数の共同化事業を抱えていたこと、震災復興公営住宅の大量供給が重なり神戸市全体の住宅市場が供給過剰となっていたことから、建設組合設立の直後の1998年1月19日第一回建設組合会議において、公団が買い取ることができる保留床に限りがあることが伝えられている。そして最終的には、保留床の建設をあきらめ、敷地面積495㎡、住戸11戸・2店舗、権利者12人、という建設計画が決まった（1998年4月2日）。ここでもやはり、時間的な問題が大きな影を落としたことがわかる。

#### b) 第 期 の 評 価 ～ 問 わ れ た 支 援 グ ル ー プ の 専 門 性

この時期は、地域全体の課題から個別の再建課題へと、復興まちづくりのテーマがシフトしていった時期であった。しかしながら、地区の区画整理審議委員による仮換地の手続きはもちろん、個別再建を地域におけるまちづくりルールへと導くための地区計画の決定、個別再建のアドバイス、2年以上先の完成となる受皿住宅への入居の呼びかけ、公園のデザインなど、まちづくりの課題は尽きない。一方で、任意団体であるまちづくり協議会が、どこまでまちづくり課題を担うのかについては、明確ではない。震災復興区画整理事業地域にとって最重要課題である事業計画（案）の提出を終え、地区計画の策定に入るところには役員会の開催数が減っている（1996年度上半期19回、1997年度上半期6回）。その代わりに、共同化検討会や住宅再建の個別相談会が行われている。

また、まちづくり協議会の活動も3年目に入り、役員疲労感が増していたこともある。役員自身も震災直後から事業の再開や住宅再建といった課題を抱えており、また中には隣の区から毎週のように通いつけているものもいた。「法定都市計画事業」という枠の中で合意形成が迫られていた課題に見通しがつくことで、特にこの第期の後半は、その後、地域が徐々に日常空間へと転換していく中で協議会の役割が問い直されて行く段階との間の、休閑期的な時期となったといえる。

一方で、この時期に特に役割が問われていたのは、まち・コミュニケーションである。この時期にまち・コミのメインの事業となったのは共同再建であった。また、まちづくり協議会の活動が一時停滞する中で、長期的な視野に立った作業も求められていた。ところが、大規模なイベントも続き、住民の移動や生活再建実態の把握などの重要な事業は手付かずであった。加えて、機関誌『月間まち・コミ』の創刊、東京における震災の被害と復興まちづくりの実情を伝える連続シンポジウムや、「御蔵学校」という二泊三日の合宿形式の勉強会の企画・実施しており、準備・調整・運営・事務作業に追われ続けた。

このような状況において、中心的な課題として取り組んだ共同再建支援チームの事務局という役割自体についてはどう評価すべきであろうか。共同再建には膨大な調整作業が必要となるため、地区内に専門家と共にその調整作業を引き受ける場をつくったことの意味は大きい。この場が設けられなければ、共同再建は実現されなかったであろう。ただしそれは、まち・コミという場が重要だったのであって、まち・コミの元来のスタッフ（O代表・浅野）の力量とは直接的に関係を持たなかったのではな

いだろうか。

実はT社長は関西の大学の工学部を卒業後、神戸市内の土木会社に入社、神戸市の大規模な公共工事も責任者として担当した経験の持ち主であり、建設に際しての話し合いや交渉でその経験と知識が大いに生かされた。また、先代からこの地で続くH商会の社長としての立場は、住民からの大きな信頼を保証するものであり、共同再建への参加を希望する借地権者と地主間の、こじれがあった権利関係の調整・整理をも可能とした。

つまり、共同再建へのボランティアの関与は、まち・コミ顧問であるT社長の大きな下支えがあって成立していたのである。また、専門家の協力をコーディネートする側にも、その専門能力を見極める力が必要である。その意味では、コンサルM氏の途中での介入にも救われている。従って、表面的にまち・コミが全体のコーディネート役を担う形となっていたが、こうした内外の支援により事業は遂行された。もちろんボランティアは、住民との信頼関係をより増すための、潤滑油としての役割は十分に果たした。しかし見てきたように、重要だったのはT社長の存在であり、夢を与え続けたK教授、必要な資源動員に協力したコンサルM氏などの関与である。もちろんT社長の思いを、自らの使命感や理想実現のために引き受けていったO代表の推進力も重要なものではあったが、こと個々の住宅再建問題（区画整理事業スピードとの関連）や共同住宅再建という意味においては、決定的な存在とはいえない。ちなみに、共同再建の過程においても、Aコンサルとは連携・調整がほとんど行っていない。共同再建のための専門家による支援体制が、一度できあがってしまった後は連携の必要が無い。従って勉強会など初期の段階での連携にとどまった。

そして、御蔵5・6丁目の住民ができるだけ多く戻ることができる住宅を、という当初の崇高なコンセプトは、土地の調整だけでなく、住宅供給市場のだぶつきにより（＝まさに決定的に時期を逸していたために）、実現が不可能となった。

なお代わりに、H商会T社長の思い入れにより、共同再建住宅内に、H商会の土地の権利分で「プラザ5」という名の地域交流の場、コミュニティスペースが作られた。これは、現在、地域の交流拠点として重要な役割を果たす場となっている。

また、共同再建の準備会発足の頃にまち・コミでは、アメリカでインナーシティのまちづくりを支えているCDC's（Community Development Corporations）の存在を認識するようになっていた。それまではまち・コミは自らの存在を、復興まちづくり支援NPOという以上の位置付けを行うことが無かったが、この時期から震災復興という非日常を超えた、日常におけるまちづくりとその支援、という組織のあり方が模索されだしたのである。特にO代表は、ボランティアによる専門家と市民をつなぐ、新たな専門性の確立という志を明確に持っていた。この第 期を経たのち 1998 年度の事業計画では、明確に日本型CDC's をめざすと明記されている（『月間まち・コミ』1998年4月号）。

このように第 期は地域全体が、震災復興まちづくりと、日常のまちづくり・地域活動と移行時期の、最初の段階を迎えていたといえる。

#### 4. 復興まちづくり過程における時間・空間の異層と合意形成

以上、御蔵通5・6丁目の復興まちづくり過程を詳しく見てきたが、そこで浮かび上がってきたのは、まちづくり協議会役員、住民、行政、コンサルタント、ボランティアなど、復興過程に関わる各主体が復興に向けて設定しようとする課題・戦略の時間軸や空間軸のずれと、復興プロセス・目標のイメージのずれである。そのずれが、結果として住民間の合意を遅らせたり、役員会の議事進行を不安定にしたり、適切な支援を専門家が行えないといった結果を招いている。つまり、各主体・各イシューごとに異なる時間軸・空間軸がずれた状態で重なり合っている状態にあり、この「ずれ」をできるだけ地域にひきつけながら逡巡して行くことができるかが、よりスムーズで迅速な合意形成（必ずしも全てが納得の上で行われるとは限らない）を可能とするかどうかを左右するのである。

##### (1) 合意形成とコミュニティの変動・市民的専門性

雲仙普賢岳の噴火災害の復旧・復興過程の研究を経て、阪神・淡路大震災の複数の復興まちづくり過程についても研究を続けてきた浦野は、（区画整理事業対象地域となったがこう着状態となっていた）淡路島北淡町の富島地区の混迷状況について分析している。その中で、被災地で復興まちづくりのための事業計画を進めて行くことについて「それは同時に地域社会の変動の契機にもなりうる次のような社会過程である」とし、「そのためにも事業プロセスを＜事業計画化の背後に進行する社会過程＞として解読しておく作業が必要である」と述べて2つの社会過程の側面をあげている。

「ひとつの側面は、まちの共同再建・まちづくりを考えて行くさいに基本となる「まちのイメージのすり合わせとビジョンの共有化の過程」である。ここではグローバル化の波にさらされながらも、いかに特定の「地域性（ローカリティ）」へ凝集（ないし解体）し、地域のアイデンティティの再構築が試行されうるかが実質的に問われたことになる」「もう一つの側面は、まちに住む、異なる社会背景をもつ人びと（職業、年齢、地域での生活歴、地域における交友関係、利害関係の異なる人びと）の人間関係を解きほぐして、信頼できる関係を広げ信頼度を増していく過程である」「これは地域社会の権力構造と深く関連する」（浦野,1999a,p10111-16）。そして上記の2つの側面が相互に刺激しあいながら進行していくのであり、「特に住民が相互に納得しうる具体的な事業計画案を創出して行くためには、これに照応する社会過程を経験することが必要になる」（浦野,1999,p101117-20）としている。

そして、復興まちづくりをめぐる紛糾を続けている地域における課題として、「前提的な現状認識や活動条件の理解のずれ、議論を煮詰めていくうえでのルールの未確定、地域住民組織（まちづくり協議会）の決定権の不安定性や、既存の＜地域住民組織を代表表出するしくみ＞のゆらぎ、地域課題の解決パターンのちがいがなどがあげられる」が、これらの課題が表面化するの、

先にあげた地域おける2つの社会過程が充分進んでいないことにも起因しており、だからこそ個々の争点での理解の深化だけでなく、この2つの側面自体が問題になっていることを強く意識する必要があると指摘している(浦野,1999c,p101120-p10217)。

特に早期復興を遂げた各地域では、地域の実情に即して復興戦略を絞込み、リーダー層が地域全体を一定の方向へ強く牽引して行くような状況が見られた。それは、非常時の限られた状況・時間の中で、いち早く行動を進めてゆかなければますます不利な状況へと地域全体が追い込まれることが予想されたためである。御蔵通5・6丁目においては見てきたように、非常に複雑な権利関係という不利な条件に加え、地域内における権力構造の不安定さ、復興イメージの共有と各課題に関する時間的なずれを是正できないままに、結果として復興は思うように進まなかった。

しかし一方で、たとえば公営住宅の長田区に建設する総数を増やすよう訴える署名活動や、地域経済の活性化など、地区内だけでは有効な解決が導き出せず、場合によっては御蔵地区、長田区、神戸市、県や国という、より広範なレベルで解決が目指されるべき課題もあった。これは、課題の空間的な異層といえる。このような課題については、地域自治を超えて市民自治(ここでは基礎自治体以上のレベルでの政治過程を想定)ネットワーク形成、市民セクターによる、柔軟なサービスの供給および生活に根ざした実践性と専門性に基づく提言を可能とするアドボカシー機能などが重要となってくる。

そして、ここで触れておきたいのが藤井の提起する<市民的専門性>の議論である。今後の地域自治の可能性を広げる意味においても、市民セクターが新しい公共性の担い手として台頭していくことが重要であるが、しかしこれらの市民セクターもまた、組織の官僚化・寡頭制化・行政の補完化といった圧力に常にさらされており、また慈善(charity)的な温情主義・アマチュアリズムといった問題も抱えている。そこで藤井は、これらのボランティアな市民組織が問題点を克服しながら「行政官僚機構や市場によっては供給されにくい、市民生活上のニーズに密着した財やサービスの供給を行い、また公論の形成、場合によっては政策(計画)上の対案形成の基盤となりうる」「知の枠組み」としての<市民的専門性>を提示している(藤井,1998,p57)。

現在市民セクターは、社会サービス供給の中心的な担い手として期待されるようになり、ひいては「福祉国家の危機」に対する重要なオルタナティブとして認識されてきているが、藤井はこれらの市民事業組織が「第一に、社会サービスを供給する際の柔軟性、即応性、実験性故に、市民生活上のニーズに密着した新しいモデル事業を形成し得るイノベーション機能、第二に、マイノリティや社会的弱者の欲求・危機意識などを顕在化させ、さらには政府(行政)機関にたいするオルタナティブとしての政策提案を行うアドボカシー機能、第三に、人々の自発的参加・連帯を引き起こすことにより、相互扶助的な関係性を軸としたコミュニティを形成する機能等」をもっているためだとしている(藤井,1998,p58125-p5913)。

しかしすべての市民事業組織が上記のような諸機能を果たしているわけではない。レスター・サラモンも「ボランティアの失敗」として、資源の不十分さ、特殊主義、パターナリズム、アマチュアリズム、の4つ

を挙げている。まず、資源の不十分さとは市民事業がそもそも民間からの寄付や贈与や会費収入だけでは財源的に立ち行かない組織であることを示している。次に、

特殊普遍主義とは、市民セクター組織がその「自発性」故に、サービス共有に偏りを生じてしまうことを、そしてパターナリズムは、市民セクター組織によるサービス供給が、権利としてではなく、富裕な者の意向に左右された慈善としての支援に陥りやすいことを示しているという。援助する側と援助される側の間に抑圧的な従属関係を持ち込む危険性をはらんでいるということである。そしてのアマチュアリズムであるが、これはのパターナリズムとも密接に結びついている。

藤井は、このアマチュアリズムとパターナリズムに着目する。それは、これらの問題はサラモンの主張とは異なり、「政府の介入によってではなく、まず個々の組織内部での変革が望まれる組織課題であり、かつ市民事業組織が実際に行っている活動の機能や社会的意義に直接関わる問題だから」であるとしている。それは「そもそも市民事業組織において、パターナリズムやアマチュアリズムの傾向が強い時、長期的で複雑な課題に対して実効性のあるサービス供給を責任をもって継続的に行うことや当該問題を社会的課題として、あるいは正当な権利要求として構築することは困難」であるためだ(藤井,1998,p6016-12)。

以上をふまえて藤井はさらに、<市民的>ということの含意と<専門性>の内実にかけて議論を進めている。<市民的>は、「政府(行政)の下請けとしてではなく、営利追求の論理でもなく、何らかの公共(公益)性に結びつく社会的使命を志向していることである。そこには人々の「生活」「生活様式」といった視点が密接に絡み、また社会的連帯の形成を通しての目標達成を志向することを含みこんでいる」としている(藤井,1998,p6917-15)。また<専門性>についてであるが「官僚制に編成されていった組織労働者である「現代的専門職」においては、職能倫理のいわば下部構造たるクライアントとの目に見える人格的な関係性が減退し、公益の基盤が失われていった」のに対して、<市民的専門性>においては、公益の中身が現場から問い直され、そのことによって自己が正当化されるという点に留意すべきであるとしている。

<市民的専門性>には職務の合理文化としてのスペシャリゼーションは進んでいないと指摘しているが、それは<市民的専門性>が、「特定の厳密に画定された領域内において整合性の高い技術・知識(特に、科学的な技術)に閉じこもろうとするものではなく、むしろシュツツの表現を用いるならば、エキスパートではなく、合理的に画定された知の領域を越えていく“well-informed citizen”(より多く知識を得ようとする市民)と呼べるような性質を持っている」からである。そしてより重要なこととして、このような性質が、現場の具体的な問題、すなわち現場での知識(local knowledge)からのフィードバックに裏付けられていることを指摘している(藤井,1998,p7018-16)。この点を深めるために藤井は、ショーンの「反省的实践家」(Reflexive Practitioner)という概念も用いている。

<市民的専門性>において、目標としての「公益」自体も常に反省的に捉え返され、またそのことが自己の知識や技術の不完全さに関する認識に結びつき、結果としての専門職等との社会的連帯の形成に結びつくのではない

か、と藤井は推測するのである。

もちろんこの市民的専門性の議論は、一定の確立した専門職を排除するものではない。現実に市民事業組織においては、現場（local）に密着した「反省的实践家」としての医師や弁護士、その他の専門家とのネットワークが多く見られる。

“関西建築家ボランティア”の代表を務め、現在はネットワーク活動にも力を入れる野崎はNPOによるまちづくり活動に対する、「株式会社や有限会社の形で仕事をしているまちづくりプランナーの活動とどこが違うのか判らない？」「NPOという曖昧な基盤でどこまで責任をもった活動ができるのか？」といった懐疑的な問い掛けに関して、「まちづくり」という分野のもつ固有性について分析を行っている（『報告 きんもくせい』01年7月号No.28）。まず「一つは、まちづくりという仕事の性格上、まちづくりプランナー達はもともと公共性とボランティアな資質をある程度備えていたことがある。もう一つは、都市計画・まちづくりという分野における職能の確立、専門性の確立が近年やっと形を見たということである。職能の確立とは、その資格でメシが食えるということに他ならない。そのような背景で「まちづくりNPO」を新たな競合者の出現として捉えるのは当然である。そして、まちづくりNPOといっても、運動型・シンクタンク型・事業型とさまざまだが、特に事業型のNPOでは既存の専門家との競合が生じることになるが、そのような競合が生じるとするならばその背景にあるのは、既存の専門家達が、それぞれの行政分野と専門家が課題を担っていけばよいとの考え方にたっている為だとしている。

しかし野崎は、まちづくりそのものはこれらハードの専門家の意向とは関係なく（神戸で展開されてきたふれあいのまちづくり協議会や防災・福祉コミュニティなど）、すでに都市計画家やまちづくりプランナーの専売特許では無くなっていること、それらの担い手は自治会・婦人会といった従来の地縁団体から、より強いミッション（使命）性をもったNPOが中心となりつつあること、住民参加から住民主体への変化と共に「TOWN BUILD から、TOWN MANAGEMENT に合わせて TOWN BUILD を考える時代になりつつある」としている。そして「今後は、まちづくりにおいては専門家よりもむしろ各種の専門家をまとめていくネットワークやファシリテーターの役割をする GENERALIST が求められているのではないだろうか」と述べている。

さらに「新しい公共」「協働」という言葉が数多く語られる一方で、行政と地域住民の中間媒介者であった専門家像は大きく変わりつつある。震災後、プランナー、コーディネーター、プログラマーと様々な呼称で表現しようとしたものは結局 GENERALIST 像だったのではないか。それは専門家という領域から外へ出ることでもあるし、支援、サポートという概念を捨てて対象である地域住民の EMPOWER を最優先することに他ならない」と述べて、野崎は最後に、そのような「専門家は、GENERALIST も含め所詮「7人の侍」であることを忘れてはならない」と釘をさすことも忘れていない。

都市の地域コミュニティには複雑化した都市機能のみならず、人々の暮らしのもつ多様性と地域への思い、歴史的・文化的文脈が埋め込まれている。そのような文脈を分断することなく、住民の主体性を引き出し、幅広く地位の課題をすくいあげ、政策・制度・資源を結びあわ

せながら、まちづくりの実践・実現を進めていくためには、このような幅広い専門性や人間性をもった、＜市民的専門性＞を兼ね備えたあらたな専門家達の活躍が必要不可欠なのである。

## (2) 御蔵通5・6丁目の復興まちづくり過程の論点

復興まちづくりの成否を方向付ける重要な視点を踏まえた上で、ここではもう一度、御蔵通5・6丁目の復興まちづくり過程の論点を整理する。

### a) 「御蔵地区まちづくり協議会」を含めた既存組織の機能不全

御蔵地区には、1981年に、御蔵地区自治会連合会のエリアを範囲とした、「御蔵地区各種団体連絡協議会」が充足していた。しかし、もともとが地元の発意ではなく、行政からの働きかけによって作られたために、「御蔵地区まちづくり協議会」として認定された後はほとんど機能していなかった。加えて震災で御蔵地区の14町のうちの面的に全焼したのは8町であり、その8町を2つの区画整理事業区域として、本来の地域活動領域から一部を切り取る形で事業指定が行われた。こうしてソフト面・ハード面のまちづくり活動があまり活性化しなかった上に、自治会連合会と小学校区の非運動なども影響し、御蔵地区全体での組織行動は見られなかった。これは連合自治会の中核メンバーが、御蔵・菅原各1・2丁目の比較的被害の少なかった地域にいたにもかかわらずである。一方、比較的まとまりのよかった御蔵5・6・7丁目自治会でも、高齢の役員が再起できずに、結局機能しなかった。

### b) 復興まちづくり組織の位置づけ

復興まちづくり過程において住民は、通常の自治組織、交流組織とは大きく違う困難な課題を負うことになるが、私的権利制限も含むような復興まちづくり課題を遂行することになるため、その地域組織の代表性が当然問われることになる。御蔵5・6丁目においても、既存の地域組織が機能しなかった結果ため、有志による新組織の立ち上げが行われた。御蔵5・6丁目も同様であり、しかもこれらのまちづくり協議会は条例に基づいたものではない、あくまで任意団体であって、なんの法的裏付けもないままに、対行政の交渉窓口となっていったのである。幸い、御蔵5・6丁目においては、他の地域で一部見られたような、住民からの協議会の激しい突き上げなどが無かった。しかしだからこそ、常に協議会としての自律性を表に出すことなく、対行政との関係での「苦しい協議会の立場」をアピールしながら、ゆっくりと合意形成を進めるといふ選択を取らざるを得なかったのである。

### c) まちづくり協議会の運営体制

復興まちづくりにおける地域組織では、災害復興という特殊性により、その取り組み姿勢がさまざまな形で問われることになる。特に、避難生活という異常な状態において、組織がスムーズに情報を伝達・共有すること、そのための事務作業を遂行できるかどうかは、地域組織がどこまで取り組み課題を広げることができるかどうかに影響する。また、協議会役員などリーダー層が、ハードのまちづくりに関する知識をもち、住民に対して説明・説得ができる力量を持つかどうかも重要である。しかし御蔵5・6丁目においては、会長を支えて実務と渉外をこなすような協議会の運営体制は確保されなかった。課題ごとに部会を立ち上げるなどし、膨大な情報の整

理・住民の意向把握などを有機的に行うこともなされなかった。またボランティアを住民が主体的に使いこなすことはできなかった。

なお、区画整理事業によって4haあまりの土地に100億円以上の予算が使われながら、まちづくり協議会へ渡される活動費は、通信紙などを発行・郵送する印刷費・通信費や事務経費を含めて年間100万円のみであった。住民主体の復興といっても、住民自身が被災者である。日常においても調整の難しい権利問題を、着の身着のままの避難生活を続ける被災者が財源面での支援が充分になされない状態で行うことは、不可能に近い状態であると筆者は考える。

#### d) 復興戦略

復興まちづくりは、時間との駆け引きの中で合意形成を進めなければならない。しかしながら御蔵5・6丁目では、震災復興土地区画整理事業という制度の枠内で復興課題を整理し、課題の解決または実現可能性をリアリティのある形で見据えながら、優先順序を明確にしていけることができなかつた。たとえば、御蔵5・6丁目では借家人が7割を占めたため、借家人も住み続けることができるまちづくりという、最も困難とも言える復興ビジョンが描かれたため、協議会では地権者のみの意思を代表することに躊躇が見られた。しかし、被災者が他の地区で生活基盤を固め始める前に、できるだけ早く受け皿住宅や共同再建住宅建設を促すことも借家人が戻ってくる機会を確実に高める方策だったのであり、従って、地権者の利害と借家人の利害は大きく対立するものではなかつたはずである。にもかかわらず、御蔵5・6丁目まちづくり協議会は、公営住宅の建設戸数と住民の優先入居の確約にこだわり、事業計画決定は大きく引き延ばす方向へ動いてしまった。結果として被災者の居住選択とのかねあいで大きく時期を逸し、地権者の中にも再建を断念する者が出、また受け皿住宅への元御蔵5・6丁目住民の入居者応募件数、も非常に少なくなってしまったのである。

ただしこれは、まちづくり協議会の組織力、および専門家の力量とも深く関連している。この組織力においては、区画整理事業の進行を早めることが、借家人を疎外し地権者の利益のみを代表するものではないこと、および区画整理事業がかかった以上は、行政に対して抵抗する時間の分だけ地権者の再建チャンスを失うことになるのだということを、役員が住民に対して納得させることができるかどうかという意味である。専門家については、法的範囲内で道路・公園および住宅再建のあり方が一定程度規定されてしまっているとはいえ、ぎりぎりのラインで住民が納得しうる計画を専門化が描き出せるかどうか、また協議会の対住民対応に際して有効なアドバイスができたかどうかという意味である。

#### e) リーダーシップ

震災によって、既存の、もしくは新しい地域リーダー達は、突然通常ではありえない厳しいまちづくり課題の舵取りを迫られることとなった。御蔵5・6丁目の場合も同様である。しかも、会長は震災前の御蔵において影響力をもっていた人物とは言えない上、役員も実務や対住民との渉外面で、会長を強力に支える体制を用意することができなかった。従って、当初は行政に対して0減歩を迫り対抗的な立場をとることで地域組織としてまとまること出来たが、その後法定都市計画事業という厳しい現実の前にすぐに協調路線に入らざるを得なくなった段

階で、会長にとってはいかに住民組織内に対抗勢力を生まれさせないか、が最も重要な課題となる。地域の権力構造があまりにも微妙であったがゆえ、強力なリーダーシップを取ることはできなかったのである。

#### f) ソフトとハードのまちづくり活動の違い

御蔵は住民同士の交流、コミュニケーション活動が盛んであり、近隣のネットワークや互いの生活背景に関する情報の蓄積も非常に大きかった。しかし、このような交流的・文化的まちづくりのあり方と、私的権利制限を伴うハードのまちづくりは全く別の経験であったことが御蔵5・6丁目の事例で明らかとなった。つまり御蔵では、地域空間は、土地所有・建物所有・土地建物の賃借といった権利関係と、それに応じた物理的環境に2次元的・3次元的に規定されているのだということを経験の中で意識化し、合意形成を行う、という経験が無かったため、地域組織としてハード面でのまちづくりの必要情報やノウハウの蓄積も無く、まちづくり協議会が発足した後の運営にも困難をきたしている。

しかし、御蔵の震災前の住民同士の絆が、ボランティアの存在を媒介としながら形を変えて維持されてきた事で、現在も一定の地域活動に対するポテンシャルが維持されている。区画整理事業が往々にして住民同士の人間関係を長期に渡って分断していくような側面をもつことがあることを考えれば、ソフト面の活動も非常に重要であるといえる。

#### g) 専門家支援のあり方

御蔵5・6丁目を担当した市の派遣コンサルタントは、都市計画の専門家としての一定の力量を備えていたが、協議会との信頼関係を築くことはできなかった。一方で、ボランティアな関わりを目指す外部専門家として登場したK教授は、協議会からの信頼を得ることはできたが、共同再建実現への関わりを途中であきらめざるを得なく、結局明らかな貢献を果たすことができなかつた。なぜこのような結果に終わったのであろうか。

Aコンサルは、あくまで行政の裁量の範囲内での仕事の遂行をめざし、住民間に対立や混乱が起これぬよう、穏便に状況を前に進めようとした。コンサルなりの専門的見地から、穏便に事を運ぶことで多くの住民に再建機会を増やすことができる、と考えたのである。しかしこの態度が徹底していたため、コンサルの対応する範囲は行政の域を越えず、協議会としての組織戦略についてアドバイスすることもなかつた。しがたって住民にとってAコンサルは行政と一体の存在としてしか捉えることができなかつたのである。そして時にはコンサルが、住民が不利益を被らないようアドバイスを行う場面があっても、信頼関係が無いために、聞き流される場面も多く見られた。

協議会役員・住民は、区画整理が一度かかった以上これを避けることは難しいことを途中から理解していった一方で、法律の枠内でただ単に標準化した町並みへ誘導されることで、自分たちが何十年と培ってきた暮らし・文化が断絶してしまうであろうという確信的な予測とやりきれなさも大きく感じていた(ヒアリングによる)。その暮らしの価値観・感覚を、コンサルが受け止め切れていないとはいえない。会長・協議会ともに、早期に計画案を住民に問いかけ、事業決定へ持っていくことができなかつたことは、このようなコンサルと協議会との信頼関係の欠如の影響を明示している。

逆にK教授は、専門家的正義感と理想主義により、住民にとって理想的な解決策になると思われる計画を全面に押し出すことで、住民を鼓舞し、現実の高いハードルをうち破ろうとした（大規模共同建替えによって区画道路を造らないなど）しかし、いざ理想が実現に向けて歩き出すと、現実と折り合うための行政との細かい調整に対応しきれなかった。

このように、私的権利制限や法の規制の元でのハードのまちづくりを進める際には、専門家の専門性のあり方と住民との信頼関係のあり方が重要になる。

ただし専門家の関わり方についても、住民側の組織力によって違いが生じる。専門家が理想と現実の間のぎりぎりの方向性を引き出すためには、それを後押しして専門家と共に行政に交渉を行い、また住民に対しても地域のおかれた状況を説明・説得ができるだけの地域の組織力が問われる。

#### h) 非専門ボランティアによるまちづくり支援

他地区においても比較的長期（数ヶ月から一年）にボランティアが関わった例があるが、それはほとんどが建築や都市計画などを専攻する学生などであり、また地域には核になる住民組織と専門家があり、その支援を行うという形をとっていた（野田北部地区・真野地区）。ところが御蔵5・6丁目においてまち・コミュニケーションは、専門家や住民組織による、復興まちづくりの方向性・地域戦略が打ち出されていない状況の中で、非専門ボランティアとして復興まちづくり支援に事務局的な立場で関わった。

そのようなまち・コミには、2つの組織存立戦略と、2つの地域支援戦略があった。

組織存立戦略については、第1に御管地区の復興まちづくりの直接支援を行う組織であるということ、第2に、現実に支援現場を持ちつつ、被災地内外へ復興まちづくりの現状を伝え、共有し、場合によってはさまざまなコラボレーションを生み出していく、ネットワーク機能をめざす組織であるということである。また、地域支援戦略については、第1に、離散した地域住民とそれをまとめていこうとするまちづくり協議会に対する、住民同士の交流と合意形成の機会づくりという、ソフト面での支援。第2に、区画整理事業の進行および共同再建等の個別被災者の住宅再建問題など、ハード面での支援である。

後者の、地域支援戦略における第一のソフト面での支援については、被災地の他の地区とは比較にならないほどの資源を動員し、成功を収めている。こうした活動が、現在の御蔵の地域コミュニティの交流活動のもつ高いポテンシャルと、旧態的な地域組織からの構造転換の可能性を生み出したことは間違いない。しかしながら、まち・コミの組織存立の意義自体が、復興まちづくりへの貢献にある以上、その支援目的の達成度合いは、地域住民の現在の「復興まちづくり」の達成度におのずと比例するというのを押さえておく必要がある。そこで、第二のハード面での支援について見てみると、まち・コミは支援に携わった当初、都市計画という専門分野に関して知識が全くなかったわけではなく、むしろ被災地のボランティアグループの中でもっとも関心を持っていたのであり、その後も積極的に学習を進めていった。しかし専門的な課題には十分に介入できなかった。それは、非専門家としての立場性的問題と大きく関係している。さらに、地域の置かれている状況を協議会や住民に示すための素

材（例えば、権利関係や再建状況・再建以降を組み合わせたデータベースなど）を用意することもできなかった。これは、資金面での厳しさや、ソフト面での地域支援やネットワーク活動に時間・労力を割かれることで、適切な専門家の協力を得ながら作業に従事することができなかったことが原因となっている。また共同再建について、建設組合の設立に至るまで長い期間を要したことについてもやはり同様の事が言える。

最後に、こうした活動の背景となったまち・コミの二つの組織存立戦略についても簡単に考察しておこう。すでに詳細に見てきたように、まち・コミが地域支援実践とネットワーク活動という二つの戦略を持った要因はいくつもある。復興まちづくり関係者同士のネットワーク化の弱さ、および彼らとボランティアサイドでの交流が全くなされていなかったこと、被災地の復興まちづくりの現状を被災地内外に発信していくこと自体の重要性に対する認識などが、ネットワーク活動へとスタッフを必然的に向かわせた。一方で、資金や各種支援などを得る上でも、両方の機能を持つ団体として存在することを余儀なくさせた。SVAを通じた広範な支援や、（財源の効果的な活用を目指して長期的な被災地支援に結びつけるため）中間支援組織の育成を重視して被災地での支援活動を行っていた阪神・淡路コミュニティ基金の助成を受けるためには、ネットワーク面での活動も前面に押し出すことが有効であった。逆に、社会福祉協議会や兵庫県の復興基金、地域における復興まちづくり活動支援を目的としたHAR基金などの助成を確実に受け、また被災地内のさまざまな協議会や専門家との信頼関係を築くためには、地域の直接支援活動をアピールすることが重要であった。

そしてもちろん、スタッフの志向性もまち・コミの活動内容に大きく影響した。御蔵におけるまち・コミの存在を保証した顧問のT社長は、地域の復興まちづくり活動へ真剣に取り組むと共に、地域外のさまざまな協議会役員やまちづくり専門家、ボランティア団体との交流および、被災地の実情を発信する活動に熱心に、精力的に取り組んだ。O代表は、地域支援に誠実に取り組みつつも、非専門家である市民がまちづくりに貢献するための新しい分野の開拓をめざし、ネットワーク活動に精力的に取り組んだ。そして浅野は、これらの活動と志向性を肯定的に受け止め、時に積極的に企画・運営に関わりつつも、基本では被災者の恒久住宅取得を中心課題にした復興まちづくり支援における、着実な実務の積み上げおよび適切な専門家の協力を最も重視した。そして活動の有効性は、コミュニティの構造と大きく結びついている認識から、（O代表が主に協議会中心メンバーを介して活動を展開したのに対して）浅野は協議会ではマイナーな存在となっている役員やその他の住民との個人的な交流・対話も重視しながら活動を続けていた。このような志向性の違いは、被災地に関わるまでのスタッフ自身の問題意識の持ち方に起因している。

被災地で唯一、非専門のボランティアグループとして長期的な復興まちづくり支援を行ったまち・コミュニケーションは、以上のように、一定の重要な役割を果たしつつも、非専門性と、マンパワーや外部専門家といった資源を必要充分なだけ獲得するための資金の欠如（これらは支援戦略を絞ることができなかったことと裏表の関係となる）などにより、当時地域が抱えていた復興課題

に対して、効果的な支援ができなかったといえる。

持った状況（持ちうる状況）で展開されるべき

+++++

## 5. 住民主体のまちづくりを支える政策要素

阪神・淡路大震災は、被災地を都市の実験場と化し、現代の高度に複雑化した社会におかれた都市の限界と、地域コミュニティが内包するさまざまな課題を露呈した。それは、医療・福祉などのケアに関わる側面から、何気ない日常の交流を含めた情緒面、衣食を支える地域経済、そして住宅など、世帯の日常世界を構成する要素はあまりに多様で、複雑に関係しており、そしてそれらが世帯や地域共同体の解体ないし変容にともなってあまりに都市的なシステム（行政・市場・法律などを含む）に依存してきたがゆえに、巨大災害によって都市という器そのものが瓦解した瞬間、そこでは生活が立ち行かなくなった。

そして御蔵通5・6丁目の分析を通して、また本稿では取り挙げなかった他のさまざまな地域における復興まちづくり実践の過程から導き出される、以下のような要素は、災害時のみならず、このような複雑な都市環境において、個人の私的権利とコミュニティ全体の利益（公共性）のせめぎあいの中でまちづくりを進めて行く際に必ず求められているものだったのである。

+++++

### 【地域コミュニティの復興まちづくり活動を支える要素】

#### 1. 復興まちづくり組織

（コミュニケーション／主体形成／権力構造）

地域との信頼関係を維持できる組織の確立

（リーダーの存在も含む）

力量のある事務局機能

（総会・役員会・各種勉強会の運営・ニュースの発行・各種情報の管理など）

役員のまちづくり関連知識の十分な獲得と住民との対話のためのフットワークの軽さ

#### 2. 復興まちづくりビジョンと戦略

住民の主体性に基づく、統一したビジョンの形成

あくまで現実の法制度の限界を押さえた上での実施計画の策定

確実な復興まちづくり関連の情報伝達・計画遂行を行いつつ、住民間のコミュニケーションも重視してソフト面の活動も織り込み、住民の主体的参加

#### 3. 外部支援のあり方（外部資源の動員）

地域の状況を把握している、もしくは把握できる状況とする前提での関わり

（暮らしぶり・生活感覚・権利関係・地域課題・地域の権力構造など）

地域組織との信頼関係の形成

現実の法制度の限界を踏まえつつも、基本は住民の主体性・暮らしの感覚を中心にして、理想的な条件を引き出すべくぎりぎりまで行政等との折衝を行いながら、住民への解決案を提示する姿勢

非専門家としての支援は重要な要素であるが、あくまで専門的知識に基づいた現実的な地域復興戦略を地域組織が

被災地では、公と私のせめぎあいが最も先鋭化する土地・建物の権利問題が大多数の市民にとっての深刻な課題となっただけに、逆にそのような都市の背負っている課題、要素がはっきりと現れた。そこで地域レベルで問い返されたのは、地域組織の主体形成と地域資源のありようを含めた、地域自治と合意形成力の問題であった（真野の実践から宮西が述べた「地域力」と同義）。そしてまた、復興に取り組む各主体・各イシューごとに時間・空間軸が多様な公共性を生み出し、公と公とがせめぎあう場面も見出されたが、そこでは都市レベルにける、政治過程や政策形成力、さらには大規模災害という異常な状況に対応できない既存の制度・政策や市場経済に対して、被災実態に即した新たな価値感を提示しながら独自の公共的サービスの創出や政策提言をも行い、市民的セクター（政治主体としての個々の市民を含んで構成される、多様なボランティア・アソシエーション）の存在であった。

しかし御蔵通5・6丁目の事例で見てきたように、地域コミュニティレベルにおいても、また専門・非専門を問わず広範な分野で活動したボランティア・アソシエーションにおいても、彼らの活動を支える社会的資源は非常に乏しく、活動に取り組もうとする無数の意思が芽生えたにもかかわらず、充分には機能しなかった。そして、もちろんこの二つは対立するものではなく、潜在的には＜被災者の生活再建＞という課題を深く共有している。しかし、資源の不足によりそれぞれの活動ですら十分に遂行できなかったことから、＜復興まちづくり組織 まちづくり系専門家＞ / ＜仮設住宅・マイノリティなどの被災者 まちづくり系以外のボランティア＞という、2つの活動・支援圏域まではできたものの、両者が協働するには至らなかった（これもまた時間的・空間的な異層）。従って「市民」は、地理空間的にも（住民の離散と大量建設された仮設住宅や復興公営住宅・マンションなどの地理的偏在）また生活のあらゆる質的側面においてもひずみきった被災地の状態を打ち破ることを可能とする、政策的なダイナミズムを生み出す主体となることができなかったのである。

21世紀に入ってさらに大規模な災害が各都市を襲う可能性が指摘されているが、通常の状態においても、契機の低迷や経済構造の転換により、地域の衰退は一層強まっている。このような状況を脱し、安全で住みやすいくらしの場を再構築して行くためにも、地域コミュニティにおいては主体形成力を、専門家においては＜市民的専門性＞の獲得を、行政においてはその総合性が問われているのであり、それを可能とする多様な“コミュニティ・インフラストラクチャー”の整備が急務である。

以上の検討から、大規模災害においてはもちろん、複雑化した現代の都市地域コミュニティの主体的な活動を引き出し維持する（＝エンパワメントする）ための重要な要素として、以下の3点を導き出すことができる。そして、この3つの要素を核に、復興まちづくりにおける政策的な方向性を最後に示した。

(1) コミュニティレベルでの地域情報の蓄積と共有

- (2)自由かつ多面的な財源・制度的資源の確保
- (3)多面的・連携的な専門性の動員

#### (1) 地域コミュニティレベルでの地域情報の蓄積と共有

緊急救援期から復興まちづくり期に至るまで、災害時に求められる情報の種類の抽出と蓄積および、その情報の種類に応じた、地域住民組織および専門家との共有の方法のルールづくり

自治会名簿等住民名簿、高齢者・障害者の住む場所、土地の権利関係、避難先など、これらの災害時に地域組織にとって重要となる情報は、一見取り扱いが易しそうであるが、共有には多くの問題が立ちだかる。それだけに、実際神戸では多くの地域組織が住民への連絡一つに大変な労力を要している。

これらの行政情報を含めたプライバシーにかかわる情報を、普段からのまちづくりにも生かすことを前提にどのように蓄積し、特に混乱状況にある災害時には、どのように地域住民組織および、地域にかかわる専門家と共有し活用するのかについてのルールづくりが必要である。場合によっては条例等で規定する必要性もありうる。

必要な情報抽出の際に地域の課題が明らかにされ、またルールづくりの検討の際に、住民組織の位置づけ、現時点の情報力、主体性が同時に問われることとなる。

行政にとっては、この段階で、組織内関連部局の連携のあり方が同時に問われる。

専門家との連携においては、長期的な関わりが前提として発生する

#### (2) 自由かつ機動的な財源・制度的資源の確保

地域住民組織が主体となって、地域の実情に即した復興まちづくりが進められることが、もっとも効果的な復興政策であると位置づけ、地域住民組織の活動およびその活動を共に進める専門家が、ある程度自由に復興まちづくりビジョンを構築し実施できるような、柔軟な制度や、多様な財源を提供するしくみとしての資源が確保されるべきである。なお、多面的な財源は、人的資源と既存制度を前提としない手段の動員にもとづいて、幾多のアイデアの創出を可能とし、既存制度の限界を大きく補完する可能性を充分にもつ。

これらの財源・制度的なしくみづくりの検討は、同様、住民においてはその主体性が、行政においては組織内連携のあり方が問われる。また専門家においては、<市民的専門性>の資質が大きく問われる。

自由かつ機動的な制度の検討は、既存の都市計画・住宅政策を中心とした政策を反省的に振り返ることを求めるため、通常の住民主体のまちづくり政策のあり方を模索することがまず求められる。その上で緊急時に、どのようにその政策を進めていくのかを、地域住民組織を含めた上で検討されることになる。

民間からの財源提供も大きな役割を負う。用途先が福祉分野に限定されている共同募金会が最近になって災害救援時用の基金の活用用途の幅を広げることが検討しているが、既存の財団・基金において、災害時に対応するための多様な財源提供のあり方を検討すべきである。

民間・公的問わず、既存の資金助成金は、人件費へ

の使途を認めないケースが大変多い。しかし非営利組織のマネジメントには、優秀な人材の確保がもっとも重要となる。各種の制度を効果的に取り入れ、またより多くの資金源を集めるためにも、核となる人材を確保するためある定程度の人件費への使途を認めるべきである。

#### (3) 多面的・連携的な専門性の動員(特に<市民的専門性>)

被災の混乱状況においても、専門性に基づいた適切で必要十分な人的資源を確保するしくみが用意される必要がある。このような人的資源の確保は、蓄積された地域の情報を有効に利用し、またより多くの財源を確保し有効に活用する、コーディネーションを可能とすることを意味している。

専門家は、各専門分野において、災害時にどのような専門性の生かし方が求められるのかについて、あらかじめ問い直される。なお専門家自身のネットワーク活動の促進も視野に入れられるべきである。

このしくみの検討に際して、行政は、専門家の情報ストックや派遣制度だけでなく、<市民的専門性>をもった人材の育成を視野に入れるべきである。それは、通常の住民主体のまちづくり活動における、実践活動の場づくりをも意味している。支援に際しての総合性が求められているのである。

地域住民組織においては、専門家との連携の力量が問われる。通常のまちづくり活動における連携が蓄積された分、災害時にその効果が発揮される可能性が高まる。

#### 参考文献

- 岩崎信彦・浦野正樹他編著,1999,『阪神・淡路大震災の社会学 第3巻 復興・防災まちづくりの社会学』昭和堂.
- 植田達郎・河田恵昭・宮定章・宮西悠司,2001,「地域コミュニティ型GISの開発とその防災面の展望～神戸市長田区御蔵地区をフィールドとして～」日本災害情報学会編『日本災害情報学会第3回学術研究発表大会予稿集』.
- 浦野正樹,1978,「ダム建設計画と住民意識」早稲田大学社会学会『社会学年誌』.
- 浦野正樹,1999a,「淡路島における区画整理事業の混迷 北淡町富島の事例」,岩崎信彦・浦野正樹他編著,『阪神・淡路大震災の社会学 第3巻 復興まちづくりの社会学』昭和堂.
- 浦野正樹,1999b,「これからの「地域コミュニティ」とボランティア・NPO」シャンティ国際ボランティア会編『シャンティブックレットシリーズ1 阪神・大震災に学ぶまちの未来』シャンティ国際ボランティア会.
- 大矢根淳,2002,「災害社会学の研究実践～「時空を超えた問題構造のアナロジー」を把握するフィールドワーク(比較例証法)～」専修大学『専修社会学 No14』.
- 奥田道大,1983,「コミュニティ形成の論理と住民意識」『都市コミュニティの理論』東京大学出版会.
- 木村明子・浦野正樹,1999,「住宅・生活再建と「共同プロジェクト」 長田区御菅の事例」岩崎信彦・浦野正樹他編著『阪神・淡路大震災の社会学 第3巻 復興まちづくりの社会学』昭和堂.

神戸まちづくり協議会連絡会・こうべまちづくりセンター  
編,1999,『市民まちづくりブックレット No.2 震災復興まちづ  
くり「本音を語る」』阪神大震災復興市民まちづくり支援ネット  
ワーク.  
今野裕昭,2001,『インナーシティのコミュニティ形成 神戸市真  
野住民のまちづくり』東信堂.  
佐藤慶幸,2002,『NPOと市民社会 アソシエーション論の可能性』有斐閣.  
高寄省三,1999,「生活復興と政策選択」『都市政策論集第19集  
生活復興の理論と実践』勁草書房.  
東京ボランティア・市民活動センター編,2000,『市民主体の危  
機管理 - 災害時におけるボランティアとコミュニティ』筒井  
書房.  
中田実,1993,「地域社会と地域住民組織 地域共同管理主体形  
成論序説」『地域共同管理の社会学』東信堂.  
名和田是彦,2002,「近隣自治論の今日的意義 市町村合併との  
関連で」『月間自治研』自治研中央推進委員会.  
似田貝香門,1976,「住民運動研究の問題分析と分析課題」松原  
治郎・似田貝香門編著『住民運動の論理』学陽書房.  
広原盛明,1996,『震災・神戸都市計画の検証 成長型都市計画  
とインナーシティ再生の課題』自治体研究社.  
山下祐介・菅磨志保,2002,『MINERVA 社会学叢書 震災ボラン  
ティアの社会学 <ボランティア=NPO>社会の可能性  
』ミネルヴァ書房.  
藤井敦史,1998,「『市民事業組織』の社会的機能とその条件  
<市民的専門性>の形成」地域社会学会編『シティズンシップ  
と再生する地域社会』(地域社会学会年報10集),ハーベスト社.

## 第5章 長田区御蔵地区の震災後の活動と課題 ----現在の日常活動まで----

### Community Activities for Post-Earthquake Recovery in Mikura, Nagata Ward and Tasks for the Coming Future

木村 明子<sup>1</sup>,  
Akiko KIMURA<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 東京都立大学大学院 社会科学研究所  
Graduate School of Social Sciences, Tokyo Metropolitan University

Urbanized areas of Kobe City had concentrated damages, reflecting social trends in the inner-city where population density was high, and row houses or tenement houses mainly built of seismically vulnerable wooden construction were mainly occupied by lower income households. In areas designated of land readjustment, tenants found it difficult to return and industry moved out. In Mikura, Nagata with the help of voluntary groups and specialists, community organizations responded to housing problems and the reconstruction plan by carrying out the co-housing project. The intentions were to enable the victims including tenants, workers and enterprises of the local industry and the elderly to restore their everyday life. Although the outcome of co-housing it self was limited to the return of eight households, the building process provided the bases for continuing community-based activity. Now the Mikura area is facing a new era. The regeneration of economy, and appropriate land use based on careful decision making within the local society is necessary.

**Key Words :** Community Recovery, Inner- City area, Co-Housing, Land Readjustment, Neighborhood Association

#### 1. はじめに

ここでは1995年に起きた阪神・淡路大震災の甚大被災地区である長田区御蔵通5・6丁目地区（以下御蔵5・6地区とする）の復旧・復興過程における地元住民組織やボランティアによって起ち上げられたまちづくり支援グループの活動を中心に取り上げる。

既存の自治会が機能しないなかで、新たな住民リーダーがまちづくり協議会（以下協議会とする）を結成し、救援活動のため地域に参入したボランティアと活動を共にしながら、区画整理事業や被災住民の住宅・生活再建といった課題に取り組んできた。その具体的な試みをみていくなかで、被災住民の再建過程における諸課題の差異やそのなかでの協議会の葛藤を明らかにしたい。

また、現在震災復興から日常的な地域活動への移行という新たな段階を迎えている地域社会の将来に向けたビジョンと課題についてみていく。

#### 2. 地区の概要および被災状況

神戸市長田区御蔵通5・6丁目地区（以下御蔵5・6地区とする）は面積にしておよそ4.5haで、震災前は約700人、300世帯が暮らしていた。戦前・戦後の工業化を担った地域の一つであり、住工商が混在する密集市街地が形成されていた。1970年代以降、神戸市のニュータウン開発や郊外の工業団地建設に伴い、若年人口の流出・高齢化、商・工業の衰退といったインナーシティに特有の諸問題に悩まされるようになった。1978年に市営住宅の建設受け入れを契機として、御蔵5・6地区を含む18の町丁目から成る「御蔵地区」を範囲として、住環境調査、公害発生工場の移転要請、工場の跡地利用など都市計画コンサルタントの助言のもと、インナーシティへの政策的対応という文脈のなかでまちづくり活動を行ってきた

いる<sup>1)・2)</sup>。1986年頃からまちづくりのルール検討と作成にむけた研究が始められるが、老朽家屋が密集する状況の改善にまでは着手できないまま震災を迎える。

1995年の阪神・淡路大震災は死者6425名（国土庁1997）の約8割が家屋や家具の倒壊による圧迫死であるとされ、神戸市内においても建物の被害が集中した東灘区や長田区などの市街地では全・半壊した住宅戸数が7割に達しており<sup>3)</sup>、地域的にはインナーシティに被害が集中し、階層でみると低所得層、高齢世帯が直接的な打撃を受けたという被害の構造が明らかにされている<sup>4)</sup>。御蔵5・6地区は約4分の3が火災で焼失し、火災を免れた箇所も多くの建物が全半壊の被害となり、当地区だけで30人近くが亡くなっている。断水のために消火活動を行うことができなかったことが被害を大きくした一因であるとも言われる。2月1日には建築制限区域に指定され、震災から2ヶ月後の3月17日には震災復興事業の一环で土地区画整理事業指定区域となる。

#### 3. 復興まちづくりのプロセス

##### (1) まちづくり協議会の結成と共同建替案の浮上

御蔵5・6では既存の自治会のリーダー層は自分たち自身が被災していたことや、高齢であるといった理由で、震災直後の地域の諸課題に対応できない状況であった。そうしたなか、それまで自治会にはあまり深く関与してこなかった人々が積極的に活動している。後に御蔵5・6まちづくり協議会（以下まち協）の副会長となる女性を中心となって瓦礫撤去等の問題に取り組み始めていた事もあり、従来の自治会を組織基盤としない「新自治会執行部」が1995年4月23日に起ち上げられた。また長田区は住宅の被害が大きいにも関わらず区内に建設された仮設住宅は、全半壊戸数の2%にも満たない<sup>5)</sup>ため、被災した住民のうち借家人や高齢者など自力で従前地での

生活を再開できない人々が郊外地に建設された仮設住宅や他地区の賃貸住宅に移っていった。住民が行った再建意向に関するアンケートでは回答した人の9割が「御蔵定住の希望有り」と答えた（『みすが通信』4号1995.6.13）が、現実には地区に戻って住むための手立てがないことが大きな課題であったため、1995年6月18日に行われた第1回住民全体集会において地元住民の入居が優先される「耐震公営住宅1棟の早期建設」いわゆる「受け皿住宅」建設の要望書を市の担当者に提出している。しかし建設が実現するまでには震災から5年近く待たなければならなかった。1999年10月ようやく地区内の2棟のうち1棟「受け皿住宅」への入居が始まったが、それを管理する市にしてみれば、それらは区画整理のために市に土地を売却した人や、市の基準に照らし合わせた「住宅困窮者」のための「受け皿」であり、他地区での生活を余儀なくされた従前居住者に対しては入居資格のあるケースでも対応にばらつきがあることが明らかになっている。したがって当初の地元の意向が十分に反映されているとは言えない。

1995年10月からは地元の住民組織は正式に「まちづくり協議会」となり、コンサルタントの助言のもとで「町の将来像案」（ゾーニング案）作成といった震災復興まちづくりの課題に本格的に取り組む時期を迎える。しかしながら土地区画整理事業の仕組にも起因するが、具体的な減歩率や個別の換地面積、移転補償の金額など権利者である住民の利害に直結する情報が事前に示されないうえに、建物・住宅の再建の問題を差し置いて公園や道路の計画を先に進める方法に住民はいらだち、他地区に一時的に移り住んだ借家層、高齢者層にも地元に戻るといった選択肢が非現実的なものに映るようになっていたことは十分に予想される。この時期に発表された、まちづくり協議会及びコンサルタントによる調査の結果をみても、地区内再建希望者は7割にとどまる。

こうした状況に危機感を抱いたまちづくり協議会は、震災後から地区を訪れるようになった建築家の小島孜氏（近畿大学教授）に住宅の建替え案の作成を依頼する。そして1996年4月、まち協が発行するニュース『ひこばえ』に「わたしたちが作る共同化による住宅再建案！」と題したプランが登場するのである。

『ひこばえ』において提示された共同再建案は低層の建物を配した「露地」のある町並み、神戸市を事業主とした高齢者向けの公営住宅、店舗や事務所を必要とする事業者の参加、インナー型市街地住宅総合設計制度の利用による個人の建設費負担軽減などが謳われている。それは復興まちづくりから取り残されがちな借地・借家層および高齢者層、個人で店舗や工場を営む事業者の再建の可能性を盛り込まなければ、御蔵地区再建の突破口が見出せない状況であったからである。しかしながら6丁目の北側ブロック全体7000㎡を敷地として高層と低層の建物を組み合わせたこのプランは、当初作成中の「町の将来像案」の大幅な変更を迫るものであったと同時に、実現するには膨大な権利調整を必要とするもので、理想や希望が先行したゆえにコンサルタントや都市計画局からは実現不可能とみなされた。地権者・住民としてもリスクの伴う事業に安易に参加を表明することはできないし、都市計画局は地権者・住民の意向が集約されないうちは対応しないという態度を貫き、悪循環が生じた。

## （2）共同再建実現に向けた住民へのヒアリング

共同再建を実現するにはまずは土地を所有している住民

にターゲットをしぼる必要があり、事業の実現可能性が低い段階では借地権者や借家の人たちに参加を呼びかけることは事実上不可能だった。しかし、参加を呼びかけようにも個々の世帯の再建意向に関する情報はかなり不足していた。

組織の起ち上げ当初から、地区の再建、地区住民の住宅・生活再建に寄与する活動を目指して、イベントの開催や協議会の事務的なサポートを行ってきたボランティアグループ「まち・コミュニケーション」（以下まち・コミ）は従前居住者に関する基本的な情報の圧倒的不足を感じ、「住民実態調査」の必要性を主張していた。そして、この時も協議会会長の説得を試みるが、役員会に居合わせた役員、コンサルタントの賛意が得られたにも関わらず、会長は難色を示した。実態の把握よりも、区画整理に反対している人の説得が先決であると言う。また「まちづくり協議会が行う調査」にしなければ行政にとりあってもらえないし、そもそも本音など出てこないというのが協議会会長の主張であった。いきなりやって来た「ヨソモノ」に住民の本音を引き出せるはずがないという反発もあったが、それ以上に「町の将来像案」を提出した後に、再び住民のニーズや不満が噴出すれば、当然まちづくり協議会はそれに対応する責任を負うことになる、という状況を考えれば慎重にならざるを得ない面もあった。

さらに議論を重ね、小島氏とまち・コミが連携を図り、まちづくり協議会が調査主体になるというかたちをとって、共同建替え案の実現のためのヒアリングという限定つきで、調査は実施されることになり、当研究グループも係わった。

## （3）ヒアリング開始から準備会結成にいたるまで

1996年10月に予備調査を開始してから、ヒアリングと並行して共同再建への参加者を募るべくイベントを開催していった。1996年12月には御蔵5・6地区の集会所開所1周年の記念行事として餅つき大会が開かれ、同じ日に熊本のMポートや京都のユーコートなど先進的なコーポラティブ住宅の事例を紹介するスライド上映会が催された。建物だけでなく「住まい方」のイメージを提案することで共同再建への関心を持ってもらおうという趣旨であった。年が明けて、1997年の2月から3月にかけて本格的にヒアリングを行い、2月に行った説明会に集まった住民は12世帯と少なかったものの、そのうち4世帯が後に正式に参加するようになるなど、少しずつ人集めが進められていった。4月にはヒアリングの中間報告を兼ねて、共同化の利点や狭小な宅地で住宅を再建しようとしたときの問題点を説明したリーフレットを作成し、他地区に移った人たちにも呼びかけている。

さらにゴールデンウィークの時期にワークショップを開催し、住民が望む集合住宅のイメージを引き出そうと試みた。こうしたボランティア・サイドを中心とした共同再建プロジェクトは「こんな風に暮らしたい」という希望を参加にまで高め、そうした人を核として参加者をふやしていき、集まった人々が所有する土地の広さ、間取りの要望、予算そして住まい方のコンセプトをもとに建物をデザインしていくというプロセスを目指していた。その点ではじめから数字を示す一般的なコンサルタントの共同化の勉強会とは趣きの違うものであった。しかしながらワークショップや集会では「誰が建ててくれるのか？」、「いつできるのか？」、「いくらでできるのか？」といった住民からの切実とも受け取れる質問が繰

り返され、「路地感覚」をウリにした建物の模型や写真、スライドを見ても、「御蔵でこんなのできるわけない」という否定的な意見もきこえてきた。「器は用意されるのではなく、自分たちでつくっていくもの」という発想の転換を促すことは容易ではなかった。

1997年6月14日、かなり早い段階からすでに参加の意志を示していた4世帯によって「共同再建準備会」が結成され、共同再建事業はようやくスタート地点に着いた。

#### (4)参加者と敷地の確定

準備会は結成されたものの、その後も参加する世帯を増やしていく必要があり、敷地も確定しにくく、不安定な状況が続くことになる。1997年6月29日に共同再建準備会の第1回目の会合が開かれているが、この時期、敷地の候補地となっていた6丁目の北側の比較的規模の大きな土地の借地権者と地主とのあいだで交渉が難航していた。そのため、支援者サイドは、こうした被災地での復興過程につきまとう土地の所有権をめぐるトラブル解決の専門的支援を行っていた阪神・淡路まちづくり支援機構に仲裁を依頼していた（この団体は1996年9月、兵庫県弁護士会、大阪弁護士会、近畿税理士会、土地家屋調査士会近畿ブロック協議会、(社)日本不動産鑑定協会近畿、地域連絡協議会、(社)日本建築家協会近畿支部、近畿建築士会協議会、建築士事務所協会近畿ブロック協議会、近畿司法書士会連合会が設立した）。しかし、折り合いがつくまでに相当に時間がかかりそうな事態であったので、いずれにしても別の敷地候補も考えなければならず、小島氏は5丁目北に比較的大きな敷地を持つ地元企業の共同再建への参加が可能かどうかその経営者に話を持ちかけた。その場所は「すたあと長田」という生活関連情報のニュースをつくるグループや曹洞宗国際ボランティア会をはじめとする、震災後の様々なボランティア活動の拠点としてその経営者が好意で提供していたところでもあった。小島氏はそうした特別な意味合いを持つ場所としてもふさわしいのではないかと説得した。こうした事情が準備会の会合においても話され、不確定要素の多い6丁目北よりも5丁目北のほうがよいのではないかと、参加者のほうの気持ちも傾いた。この経営者は協議会の相談役を務めており共同化プロジェクトの推進者でもあった。だが、事業者として土地が担保に入れられない所有形態にすることはリスクを伴うことであり、社内の合意を取り付けることも容易でない。悩んだ末、最終的には、共同化の参加者の気持ちを受け止め、その提案を受け入れた。

会合を重ねつつ、京都にあるコーポラティブ住宅に見学に行くなどして、共同再建への意欲を高める工夫もしている。しかしながら、参加者が確定せず、敷地も決まらない状態が続いていたためプロジェクト自体が今ひとつ推進力に欠けていた。

7月27日に行われた第4回共同再建準備会の会合では住宅・都市整備公団（現在の都市整備公団）職員から共同再建事業の組み立てやグループ分譲制度についての説明が行われたが、同席していた区画整理担当の市職員からは5丁目北ではせいぜい借地権者5人ぐらいが限度だろうと言いつ渡された。一方、準備会の参加者もとにかく早く、必要な敷地面積や換地を決めたいという気持ちから、6丁目北の借地権者の問題は共同再建とは切り離して解決してもらったほうがいいという意志を明確にしていた。だが、敷地の確定は一筋縄ではいかなかった。共同

再建の構想はそもそも、御蔵5・6の復興まちづくりの過程で出現したものであり、支援者も準備会の参加者も常に市の協力を要請してきた。しかし都市計画局の職員はオーソドックスな土地区画整理事業の進め方に従って粛々と個別交渉を進めていたというのが現実であった。こうした認識のギャップは準備会の会合の場で表面化した。

1997年9月7日第8回共同再建準備会において都市計画局職員は共同化には協力するという前置きをしながらも、換地は5丁目北側のブロックからすすめていこうと考えていて、個別の借地権者に話しを聞いていくと幹線道路沿いを希望する人が多いので、これ以上共同化の人数をふやすというのは難しいと説明した。話を進めていくと、5丁目北ブロックの大部分を所有する地主が、計画されている公園の敷地に掛かる複数の借地を一箇所にまとめて換地をしてほしいという意向であるとのことだった。それらの土地はもともと9m道路沿いにあったので、換地先が共同再建参加者の希望と競合していて、参加者のほうの土地はもとは幹線道路沿いではないので優先順位が低くなるという。しかしこれに対して震災後のまちづくりという文脈で共同再建を提案してきた小島氏は、まちづくり協議会で作成したプランやまちづくりのビジョンに照らし合わせれば共同再建のほうが優先されるべきであると反論した。このとき初めて準備会に出席した設計者も同様に主張した。市のほうは共同化は6丁目北側で行うものと考えていたとさらに反論したのに対して、なぜそうした情報が開示されないのかという参加者からの批判にあう。

その後何度も協議を重ね、はじめはいびつであった候補地の仮換地後の形状も修正されていった。

このような激しいやり取りが行われたこの日、準備会の最初の覚書調印が行われた。準備会のメンバーが積極的に呼びかけをしたこともあって、権利者は準備会発足時より若干増えて7人となっている。

10月に入ると権利者と設計者とのあいだで基本設計についてのやり取りが始まるが、共同再建の敷地に隣接して居住する借地権者2件の意向確認も行っている。そのうち1世帯は震災後自力でプレハブを建設して再建していたが、そのまま共同再建が進み、おなじ5丁目北ブロックに計画されている市の受皿住宅が建つと、二つの高い建物にはさまれてしまうような位置にあった。さらに事情をよく聞いてみると地主が土地を市に売却したいと考えていて、分筆する際の権利割合が借地権者にとっては非常に不利な内容で、そのまま分筆してしまうと借地権者にはわずか10坪程度（約30㎡）の敷地しか残らず、自力での住宅再建も困難であるという状況であった。支援者サイドは権利者ととも地主との交渉や、資金の問題などひとつひとつのハードルに取り組んでいった。結果、この世帯は共同再建に参加することで住まいの再建を果たしている。もう一方の世帯も、途中、事業から離脱せざるを得ない状況に直面するものの、周囲からの支援で再び事業に参加し、再建を果たした。

1997年11月25日、公団に対して最初の基本設計案が設計者から提示されるが、参加する権利者については1998年1月に集約換地願書に調印するまで流動的な状態が続き、敷地の形状については常に区画整理事業の動向に左右され、基本設計案や事業の組み立てが不安定な状態が長く続いた。また、プロジェクトの初期段階では権利者分以外にも部屋数を増やし、その余剰床の売却益や賃貸料を建設費に充てることも計画されていたが、この時期

になると、住宅市場が過剰供給状態や、震災後特例的に設けられた補助制度の期限切れなどが大きな制約となった。1998年1月に共同化住宅建設組合が設立されてから「みくら5（ファイブ）」の竣工まで2年の歳月を要し、最終的には権利者は12人、入居世帯数10世帯、建設戸数12戸となった。1階には店舗専用のものが1戸と、この共同再建事業の要となった地元企業経営者が開設したコミュニティスペースがある。

#### (5) 共同再建事業のコーディネーター

この困難な共同再建事業において、権利者、設計者、デベロッパーである公団、市の区画整理担当者のあいだの調整役を果たしたのは、前述のボランティアグループ、まち・コミであった。

公団からはプロの計画コンサルタントが必要ではないかという指摘を受けており、実際、権利者の一人である地元企業の経営者はまち・コミの顧問でもあったため、今まで無報酬で行ってきた活動に対してどこから線引きをして、権利者がどのように費用負担をするのかという問題もあった。しかしそれ以上に、その役割を引き受けるかどうかは、地区全体の再建を目指した活動であったはずのものが、特定の住民の住宅再建の支援へと変質してしまう恐れも十分にあったため、活動方針に関わる重要な問題であった。

しかしながら事業を進める過程で、その地元企業所有のスペースを福祉関連の事業あるいはコミュニティ・ビジネスを展開する拠点として活用できないかとまち・コミのスタッフのあいだでディスカッションが行われ、それがのちにコミュニティスペース「プラザ5（ファイブ）」の開設につながる。

#### 4. 共同化事業による住宅・生活再建の限界

当初の共同建替案は区画整理事業が顕在化させた借地・借家・地権者または居住者・事業者といった立場の違いを超えて共に歩めるビジョンを提示しようとしたものであり、まちづくり協議会や被災した住民とのやり取りのなかでそうした指向性に基づいてまち・コミも活動してきた。しかしながら、現実問題として事業に参加できる一定の諸条件を持つ人びとを主な対象者とせざるを得なくなっていく、それは取りも直さず共同建替を切り口とした御蔵5・6再建の構想の限界を意味していた。

共同再建への参加者を募るためのヒアリングを行った対象者の内訳は以下ようになる。

- ・従前居住者で世帯主が勤め人の世帯（職住分離型）：  
地区内居住世帯 = 6世帯  
地区外居住世帯 = 11世帯  
（従前の土地及び建物の権利形態 AAA = 14世帯、  
ABB = 2世帯、AAC = 1世帯）
- ・従前居住者でなおかつ事業を営んでいた世帯（職住分離不可型）：  
地区内居住世帯 = 5世帯  
地区外居住世帯 = 3世帯  
（従前の土地及び建物の権利形態 AAA = 7世帯、  
ABB = 1世帯）
- ・事業者（地区内に居住はしていない）：

従前の土地及び建物の権利形態 AAA = 1件、  
ABB = 2件、AAA及びABB = 1件（複数の土地について権利があった）

1番目のカテゴリーは世帯主が自宅とは異なる場所で雇用されており、安定的な収入が期待でき、住宅の再建を職の問題とを分けて考えることができることから「職住分離型」のタイプとした。世帯主が年金等を主たる収入としている場合もこのカテゴリーに含めた。

2番目のカテゴリーは個人事業を営んでおり、操業と住宅の再建が不可分な世帯のカテゴリーである。3番目は事業者であっても住宅が別の場所に確保されている比較的規模の大きいケースである。

土地・家屋の権利類型を示す3つのアルファベット文字は左から順に土地所有者、建物所有者、居住者（占有者）を示している。

- ・AAA：土地所有者、建物所有者、居住者（占有者）が同一。いわゆる持地、持家タイプ。
- ・ABB：建物所有者、居住者（占有者）が同一で、地主に土地を賃借している。借地タイプ。
- ・AAC：土地所有者（地主）と建物所有者（家主）は同一。居住者（占有者）が建物もしくは部屋を賃借している。いわゆる借家タイプ。
- ・ABC：AACと同様に居住者（占有者）が建物もしくは部屋を賃借している借家タイプではあるが、この場合、土地所有者（地主）と建物所有者（家主）は異なる。

ヒアリングを行ったそれぞれのケースを見ていくと、現実の制度的状況は被災者の持つ諸条件、つまり土地や建物の所有に関する権利、職業や収入といった違いがそのまま利用可能な、もしくは不可能な住宅再建のメニューの差違となって現われていた。

例えば共同再建プロジェクトへの参加、不参加という観点からみた場合でも、従前は借家であった住民はそもそも今回のヒアリングの対象者にできなかった。また、最終的にこのプロジェクトの地元からの権利者は10人となったが（準備会のメンバーの呼びかけに応じて居住スペースを購入した2世帯は他の地域から移り住んできている）、そのうち8人は調査対象者の3つの類型のうちの職住分離型に該当するいわゆる勤め人タイプである。

言い換えればこのヒアリングはそうした住民層以外の人たちが他地区に転出していく過程を確認していく作業でもあった。

また、土地・建物の所有形態が地区内での再建状況にかなり影響し、AACやABCのタイプの再建ケースは皆無に近いことが図1と図2の比較から確認できる。

共同再建事業は時間的余裕がなく、事業実現化の見込みという点でも不安定な要素が多かったため、賃貸部分を計画に入れて、かつての借家の住民も巻き込みながら、というプロセスはおよそ非現実的なものとなってしまった。そのため、借家という居住形態で生活していたかつての住民は、初めから今回のヒアリングの対象者となったが、時間が経過すれば、「いつ戻れるのか」という確証が得られなければ公営住宅に応募するしかない」という判断は、長年、比較的安い家賃で暮らしてきて、この度

の震災で住むところを失い、転出していった被災住民に共通のものである。

仮に土地を所有していても、高齢世帯で子どもがなく、自力での再建が難しい場合にも同じように「公営住宅」が最も現実的な選択肢となる。

また、世帯主が30代から40代で、土地の所有権などもあって、自力再建可能な場合でも、建築制限が行われたり、換地が決まるまでに時間がかかったりという復興まちづくりのペースと個別の再建のペースのズレがあるために他地域、とりわけ郊外に住宅を購入してしまうケースが多くある。これは特に御蔵や長田に住んでいなくても生活や仕事に不自由しないという生活背景もあってのことであろう。また、子ども世帯との同居のために以前から郊外に住宅を購入していたケースなどもあり、こうした中堅層や比較的自力再建能力のある世帯が流失していくことは、震災や区画整理事業の影響もさることながら、以前からあった人口減少の傾向や地域の求心力の問題も多分にあると思われる。

## 5. 御蔵地区の現在

### (1) 地域の課題の変化

御蔵5・6の震災後の活動は新しいリーダー層による住民組織立ち上げ、瓦礫撤去、従前居住者優先の公営住宅建設要望を経て、やがて区画整理事業への対応という局面を迎えた。しかしながら、土地・建物の権利や職業の違いによって住民のあいだで住宅・生活再建のニーズも異なるため、協議会に対するプレッシャーも強まった。その打開策として提示されたのが共同再建築である。したがって、これまでの活動は従前の住民や事業者をいかに呼び戻すかということに主眼が置かれてきたが、現在は将来の町のビジョンの模索段階に入っているといえる。現在の活動は新しい地域住民との関係を築くというソフトウェアの面からのアプローチと、区画整理事業後の空き地の活用や上モノの整備といったハードウェアの面のアプローチに大別される。

### (2) 新たな社会関係の構築

2000年4月に開所式が行われたプラザ5では、それまで協議会やそこから派生した「みくら5・6・7わが街の会」といった活動に携わってきた人も係わるかたちで運営され、高齢者のための食事会や喫茶、そのほかパソコン教室や子ども向けのイベントなどが地道に行われてきた。また、これまでは協議会は受け皿住宅への従前住民の入居を1軒でも増やそうと、地区外に移った住民の相談にのり、市の担当部署との交渉を行っていたが、現在はむしろ、多数を占める他地区からの入居者との交流が課題とであるとしている。

こうして地元住民による活動が震災復興から日常へと移行していくなかで、それまでの結束が緩む面もある。日常的に地域社会を取りまとめていくための基礎づくりの段階に入り、これまでの協議会のほかに新しい自治会の立ち上げの準備が始まっている。地理的な範囲も区画整理の対象となった御蔵5・6だけでなく、以前は同じ自治会の範囲にあった7丁目も含めようと試みているが、復興まちづくりの過程でかなり関わりが薄くなってしまったことがハードルとなっている。

自治会立ち上げのリーダー役は共同化住宅建設組合の理事長を務めた人物である。これは共同再建プロジェクトが地区の動向に大きな影響あったことを示しているが、

一方で、地域社会の他のネットワークを通じて、活動しようとしてみながらも実を結ばず、こうした動きに対して距離をとったり、冷やかに見ている住民がいることもまた事実であり、そうした不満をどのように受け止め、ていくかも今後の課題といえよう。

### (3) ポスト区画整理

区画整理事業が残した課題は多い。現在も地域内での仮建築から本建築への移行が個別に行われているが、移転補償や移転先、移転のタイミングなどをめぐる小競合いは耐えない。また、現在未利用の土地の多くは市が買収した土地であり、本来は社会的公正という面からみて適切に活用されるべきものである。その一方で現在再建中の土地所有者のなかには隣接地の買い増しを希望するケースも少なくないという。これらは町の景観と社会関係の双方に深く関わってくる諸問題であり、この地区では適切なプランニングとコントロール、そして合意の形成が必要となってきている。

これまで協議会相談役とまち・コミ顧問を兼務し、共同化に参加した前述の地元企業経営者は、区画整理事業の過程で地区内移転する際に使用される事業用仮設住宅・店舗を事業者などに安く賃貸して、地区の経済的活性化のために活用できないか、市と交渉中である。こうした活動は町の将来ビジョンをつくりあげるとともに、その実現のイニシアティブを住民サイドでとるための試みともいえる。

## 6. 結論

震災から7年が経過した今、被災し、その後都市計画事業と従前住民の住宅・生活再建が相容れない状況のなかで人口や事業所が流出し、現在は全国的な不況のなかで、とりわけ厳しい経済状況に直面している。従前住民の呼び戻しという当初は絶対的ともいえる課題から、現在は新しい地域ビジョンを模索する段階に入っている。かつては住工商が混在する密集市街地であったこの町は新しい住、工、商のバランスをはかりながら、地域の住民同士の新たな社会関係をつくりあげようとしている。

### 補注

(1)、(2) まち・コミュニケーションからの情報提供による。作図はまち・コミュニケーション植田達郎氏。

### 参考文献

- 1) 木村明子 1998 「共同再建事業の手法としての限定と事業プロセスにおける地域背景の噴出」第71回日本社会学会(1998.11.23 関西学院大学)一般研究報告(3)災害2資料
- 2) 木村明子・浦野正樹 1999 「住宅・生活再建と『共同プロジェクト』 長田区御蔵の事例」岩崎信彦他編『阪神・淡路大震災の社会学 第3巻 復興・防災まちづくりの社会学』昭天堂
- 3) 国土庁編 1997 『防災白書 平成9年版』大蔵省印刷局
- 4) 高田光雄 1995 「住宅被害の実態と住宅復興プロセス」日本建築学会 建築経済委員会 住宅の地方性小委員会編『大震災における住宅被害の構造と復興の課題』1995年度日本建築学会大会(1995.8 北海道)建築経済部門研究協議会資料
- 5) 日本住宅会議編 1996 『1996年版住宅白書』ドメス出版





## 第6章 台湾地震の復旧・復興過程と社会的課題

### The Chi-Chi Taiwan Earthquake Recovery Process and it's Reconstruction Task

木村 明子<sup>1</sup> , 服部 くみ恵<sup>2</sup>

Akiko KIMURA<sup>1</sup> and Kumie HATTORI<sup>2</sup>

<sup>1</sup> 東京都立大学大学院 社会科学部研究科

Graduate School of Social Sciences, Tokyo Metropolitan University

<sup>2</sup> 台湾師範大学環境教育研究所

Graduate School of Environmental Education, National Taiwan Normal University

The Chi-Chi, Taiwan Earthquake of September 21, 1999 did great damage to rural areas in Nantou county and Taichung county which are located in central Taiwan. The affected areas are now facing economic problems which reflect existing social trends, such as uneven development between urban and rural areas, decline in agricultural productivity and population. In the recovery process, small villages are supported not only by charity organizations but also by community organizations from other areas in terms of temporary housing. In towns such as Dongshih, residents are facing great difficulty, not being able to reach an agreement to carry out the reconstruction plan. Also, a significant number of the residents having similar cultural backgrounds so-called " Hakka ", the recovery process tend to have aspects of a cultural movement.

**Key Words :** *Community Recovery, Community Organization, Cultural Background, Rural Areas*

#### 1 . はじめに

台湾921大震災の復旧・復興過程においては民間団体の支援活動がめざましく、日本の防災関係者のみならず、都市計画、建築の分野の研究者からも多くの注目を集めた。ここでは全体の被害状況や中央政府の復興施策の内容をふまえたうえで、地域社会単位での住民を主体とした組織の対応や民間団体の支援活動の事例から、復旧・復興過程と社会的課題を明らかにしたい。

#### 2 . 地震による被害及び復興施策の概要

1999年9月21日午前1時47分、台湾中部を震源とするマグニチュード7.3 (Richter Scale による) の地震が発生し<sup>1)</sup>、2494人が死亡。全壊家屋が約51,000戸、半壊が約54,000戸で、その他電気、水道、ガス、通信、が重大な被害を受け、道路や橋梁さらに歴史的建造物や学校建物といったインフラストラクチャーの被害も重大であった。被害は台湾中部の南投縣や台中縣に集中しており、被災地は農村部や中規模の都市に多く、こうした地域は地震が起きる以前も土砂災害の危険に晒されてきている。行政院災後重建推動委員会は復興施策の推進、被災者、や企業、地方政府の再建支援のために中央政府の一機関として2000年6月1日に設立されたが、震災の被害やその後の復興に係わる諸問題の特徴は以下のような点にあるとしている<sup>2)</sup>。

・被害は相対的に経済力の弱い農村部や原住民居住地域

に集中した

- ・被害のあった地域では土地の所有権が確定しないケースや不法占拠の割合が高い
- ・集合住宅や地域社会の復興に関する合意の形成が困難
- ・多数の公共施設の倒壊

また同委員会は2000年6月から12月を復興施策の第1段階と位置づけ、復興のための法制度を整備するとともに、前年に計上された予算を用いて、家賃補助の配分や公共施設の復旧、地震を契機とした土砂災害の予防を施策の柱として掲げていた。さらに第2段階、2001年1月から2001年12月にかけては、特別予算を獲得し、以下のような施策を重点的に進めてきたとしている。

- ・復旧・復興が必要な地域の観光スポットへのアクセスのための主要な道路、橋梁の復旧
- ・学校建物の再建の継続・耐震化
- ・住宅再建に必要な資金の供給
- ・1万件の雇用の確保
- ・歴史的建造物の保存

第2段階に掲げられている施策は第1段階のそれに比べてより具体的かつ、価値志向的である。その背景には被災者の復旧・復興支援に携わる諸団体の活動があり、被災現場で抽出された社会的課題が委員会の施策にフィードバックされている側面もあると考えられる。そうした民間団体による被災者支援活動や住民組織による地域社会再建の取組みは、救援活動を行った宗教団体のほか、社區総体營造と呼ばれる震災以前からの文化運動の流れを

汲む諸団体によるものも多い。

### 3. 地域社会レベルでの復旧・復興過程

次に地域社会のレベルでの再建への取り組みの過程を、南投縣の埔里鎮及び中寮鄉龍安村、台中縣東勢鎮及び石岡郷といった地域を事例としてみていきたい。埔里鎮、東勢鎮、石岡郷といった地域は死亡者の数、倒壊家屋数から見ても被害が甚大であったことがわかる（表 1 参照）。

#### (1) 南投縣埔里鎮の事例<sup>3)</sup>

##### a) 埔里鎮の概況

19 世紀初めに平埔族<sup>(2)</sup>が流入し、その後十数種類の語形の種族が入り出したといわれる。

人口約 8 万人で、日月潭といった観光地からも近い。水が豊富で、紹興酒やピーフンの産地としても有名であるが、紹興酒を生産する工場は震災により大きな被害を受けている<sup>(3)</sup>。

##### b) 復興施策の基本方針

震災による産業への影響は大きく、埔里は主に農業、とりわけ観葉植物をはじめとする「特別経済作物」を主に生産しているが、台湾全体の景気が悪くなったことで価格が思い通りにつけられない状況となっている。また、主な税収が家屋税であるため、震災後の税収の落ち込みも激しくなっている。

復興施策は産業基盤の成長をはかることで人々の収入が安定させることを基本的な方針としている。

現在観光もあまり振るわないが、農産品と観光業をタイアップさせる事業を推進している。震災前は観光客は日本人が比較的多かったが、今後は中国大陸が主たるマーケットとなる見通しである<sup>(4)</sup>。

##### c) 民間団体の活動

新故郷文教基金會空間組という建築の専門家が率いる団体が、震災後復興計画の代替案作成<sup>4)</sup>に関わりながら埔里の中心である都市計画区域の周囲に散在している小規模な集落での地域活動の支援・推進を行っている。主なプログラムは産業の活性化・公共スペース創造・有機農業の推進・生態系の保護等である<sup>(5)</sup>。その他に住民参加型の小学校建設運動も行っているが、その活動の背景には 1986 年の戒厳令解除の直後から既存の都市政策に対して批判的な提言を行ってきた民間団体「都市改革者組織 OURs」の脈がある。

一方で住宅再建の支援については建築家と住民のあいだの信頼関係をつくる必要があると主張しながらも直接的に事業というかたちで関わることは一部の人の利益に寄与することで、「公共性に反する」として慎重な姿勢を示している。これには地元の工務店や建設業者との力関係も影響していると思われる。

##### d) 復旧・復興過程における課題

埔里は民間の団体が大規模な政策提言活動や地域支援活動を展開しているが、現実には経済の立て直しや被災者の住宅再建など根本的な復旧課題に対する決定打が見出せない状況といえる。

#### (2) 南投縣中寮鄉龍安村<sup>(6)</sup>

##### a) 龍安村の概況

農村地帯で、震災前は人口 1067 人、278 戸からなる村であった。土角（トーカー）と呼ばれる日干しレンガで造られた伝統的な建物が多く残っており、遺跡に指定されるなど歴史的な価値のあるものもあつたがすべて倒壊。しかし夜明け前には下敷きとなった人はみな救出され、建物倒壊による死亡者はいなかった。これは村の人間関係が密で誰がどこの部屋にいるか互いに把握していたためである。ガス爆発により 2 名が亡くなっている。震災後村の人口は 944 人まで減り、最近また少し増えているという状況である。近くに高校がないという理由もあって、若年人口が少ない。

ここでは震災前から「社區大学」といった地元住民のための学習の場をつくってきた。台南市で地域活動を行う住民組織「金華社區」が龍安村のコミュニティ環境改善プロジェクトのサポートを行っており、そのリーダーは「観光資源の発掘と PR」といった講義を受け持っている。

また「龍安宮」という地元の宗教的な活動と地域活動の両方の拠点となる建物があるが、それは地元の人々が自分たちで資金を出して建設したものである。

##### b) 震災後の村の対応

9 月 22 日の昼から全員で炊き出しを開始。交通が遮断されていたので村は孤立した状態となった。住民の手で救済センターを設立して、村長が物資の不足を外部に向かって訴えたところ救援団体からさまざまな物資が届くようになった。バスケットボールコートなど地域の施設を 2 箇所テント用のスペースとして、そこにすべての人が避難した。水や電気がなく、夜もみな不安であったので、ボランティア部隊が警戒にあたった。またボランティアの巡回活動によってさまざまな問題が発見されていた（瓦礫によって道路がふさがれている箇所等々）。震災から 1 週間後にはそうした諸問題解決のための場として救済センターが龍安村重建推進委員会へと変わった。

仮設住宅は 46 戸建設され多いときで約 180 人が住む（約 1 割がすでに転出）。敷地は地元の地主 2 名が無料で提供。医療センターや地域活動センター、図書館を備えており、龍安村以外に中寮郷北部の 6 つの村が利用できる。

##### c) 民間団体の活動

公共のスペースの管理は地元の力では限界があるのでキリスト教の団体「世界展望会」など外部の団体に依頼している。

しかし住民の経済的な逼迫は深刻で、かなり経済的に困窮している場合には、村の中で土地の提供者を募って住宅の再建を支援しており、現在まで 23 例ある。仮設が解消したら、住民の活動センターや民宿として利用したいと考えているところで、空き家を一部そのように使い始めている。

##### d) 復旧・復興過程における課題

村の規模が小さく、リーダーへの信頼が厚いため、地域社会の結束力は高いと考えられる。震災直後の対応も外部からの協力も受け入れながら、仮設住宅の生活環境の向上をはかり、恒久住宅への移行も、地主の力を借りて進めている。

現在の課題は主に産業、雇用である。農業以外の産業を持たず、観光資源の発掘を試みているものの、状況は



厳しい。これは台湾の農村地域一般に共通する課題であるともいえる。

### (3) 台中縣東勢鎮<sup>(7)</sup>

#### a) 東勢鎮の概況

震災前の統計では人口は約 6 万人で、人口は減少傾向にあった。

東勢は地理的には平地と山地の間に位置しており、拍宰海平埔族と先住民であるタイヤル族の居住地が交わる地域であった。また中国清朝の乾隆帝（1735 年以降）の 40 年間広東系の漢民族が移動してきて開墾している。その後福建系の漢民族も流入し、先住民は山間部に追いやられてしまった。広東系の流入者は一般に客家と呼ばれるが、東勢の客家の祖先の多くは「大埔音」という発音の客家語を話し、台湾のなかでも独特の文化を発達させてきたといわれる。日干しレンガ土角を使った伝統的な客家の住まいや信仰の場である廟も数多く残っていたが、地震によりその多くが倒壊した。復旧・復興のプロセスではこうした歴史的な建造物の再建を望む声もあった。

#### b) 復興施策の基本方針

東勢は農村部地帯も含むが、中心市街地は都市計画区域となっている。この市街地部分では建物倒壊等の被害が大きい。

東勢は本街と呼ばれる幅 6m の商業街道が通っているが、道幅が狭いため、並行して走る豊勢路に客足を奪われてしまったという経緯がある。震災前から商業活性化のために道幅を拡幅し、S 字型に曲がった状態から直線にするといった計画があったが、政府の接收費用が足りず、住民も負担を拒んできたため、頓挫していた。

しかし震災後、住民が道路部分として提供した土地分は補償が出るという「都市更新」の手法を用いて、この案を実現するという復興プランが浮上したのである。

ところが、本街沿いの各地区はこの計画の実現についての見解が違っていた。ここでは南平里、東安里及び公館地区の 3 つの地区についてみていきたい。

#### c) 各地区の対応

南平里では住民の一人が、1999 年 11 月に「南平里重建委員会」を設立し、南平里地区のなかのハード面での合意形成を図ろうとした。その一方で東勢愛郷協会という、東勢鎮全体に対して文化的な側面からアプローチする団体も設立され、二つの団体は互いに協力しながら復旧・復興に取り組んできた。

南平里では国内外の街並み再生の記録映画の上映などを通して、ビジョンの共有を図る工夫をしている。結果としては南平里の住民は「都市更新」という手法では、地域の歴史的な文脈に沿わない、街並みが無機質になる、全ての住民の合意をとりつけるのに時間がかかる、といった理由で退けようとする論調が高まった。しかしながら、現状のまま家屋を再建しようにも、現行制度に照らし合わせると違法になってまうケースが多いため、敷地面積の減少部分を補う方策を考えた。雨の多い台湾では建物を建てる際に建物の一階に屋根付きの歩道の役割を果たす、騎楼<sup>(8)</sup>と呼ばれる部分を必ず設けることになっているが、道路は拡幅し、直線化するものの、騎楼部分を設けなくてもよいあるいは、現在の 4m から 1.5m に減らしてもよいというプランが作成され、これを住民は

受け入れた。多くの住民は計画に反対し続けることによって時間を無駄にたくないという思いであった。

しかしながら、こうしたプランは法制度的な裏付けがあまりないで、時間が経つにつれて住民のあいだで復興の遅れへの苛立ちがつのり、地域内でさまざまな葛藤が生じている。また各団体に常駐の人材がいないことから活動が制約され、2001 年 4 月にはプロジェクトは頓挫している。

一方南平里と第 3 横街という通りをはさんで隣り合う東安里では 1999 年 12 月に東安里社區重建推動委員會が設立され、「都市更新」という方法での道路拡幅計画が積極的に推進されている。それは防災を考慮した広い道や駐車場スペースの確保のほか、通りの裏側を憩いのスペースとして整備し、飲食店を開くといった商業活性化の構想が含まれている。商店主の中には投資としての意味合いを含めて、この計画に賛同する人もいるが、4 分の 1 の住民は反対している。反対の理由としては道路部分として提供した土地に対して補償が出たとしても敷地面積が極端に狭くなり再建できないというものがまずあげられる。そのほかに、東安里のプランでは計画されている道路部分に敷地が接していない場合、土地を買い増しして、接道させなければならないという方針になったため、そうしたケースに該当する住民は、土地を道路部分として提供する場合に補償が出るのに比べて不公平であるとして反対している。

また、東安里のリーダー層は住民の合意が形成されていないために、計画を執行する権限がある縣政府からの許可が降りない状態が続いていることに対して不満を抱いている。

3 つ目のケース公館地区では、歴史的な廟が建っているために、通りの片側の住民は道路拡幅のための土地の提供ができず、その負担がすべて通りの向かい側の住民に課せられてしまうという事態が発生した。もし道路拡幅計画が実行された場合、敷地面積が狭いために再建できないケースが多くなってしまったため、この地区で設立された復興委員会では道路拡幅計画は廃案になった。

公館地区では震災の後に郷土に戻ってきた人物によって「南片巷芸術工作室」が立ち上げられ、客家文化に由来する地域の歴史的な景観をモチーフとした地域社会の再建が試みられている。

#### d) 復旧・復興過程における課題

東勢では本街という道路の拡幅計画をめぐる各地区間で、さらには東安里のように地区内でも合意の形成が難航しており、計画に反対する住民がいることを理由に計画の執行権限を持つ縣からの許可が下りず、ハード面の整備という点では膠着状態に陥っているといえる。

また民間団体による歴史的な景観の保存や客家文化の見直しといったアプローチで住民間のコミュニケーションの円滑化や地域アイデンティティの創出を図る動きが活発に行われているが、地域のなかで最も住宅に困窮している層にはこうした文化を共有できない人びとが存在している。彼らは国民党政権時代に中国大陸から中部貫横道路の建設のために労働者として渡ってきており、家族を大陸に残してきているケースも多く、独身のまま高齢化している人が大半である。低廉な賃貸住宅などに住んでいたため、震災による被害も大きかった。現在は東勢大愛村の仮設住宅などに居住しているが、地域社会再建の動きからは取り残されている。

#### (4) 台中縣石岡郷<sup>9)</sup>

##### a) 石岡郷の概況

石岡郷は人口一万人あまりで主な産業は農業である。面積は東勢鎮の5分の1に過ぎないが、かつては客家人が山間部を開拓していく際の台湾中部における拠点だった。しかし石岡は豊原市や東勢鎮など中規模の都市に挟まれた地理的条件であるうえに、石岡ダムがあるため、水源保護法により建物建設に関する制限がある。そのため産業基盤が発達せず、居住者の多くは豊原や東勢に職を求めて通っている。

また、石岡は家屋の倒壊率や死傷者の人口に対する比率をみても、甚大な被害であるにも関わらず、震災直後は石岡ダムの決壊を報じられるにとどまった。歴史的建造物も震災により倒壊し、そこで保管されていた文物が失われるといった被害もあった。

##### b) 民間団体からの支援とその活動方針

新竹縣北埔郷で震災の3年前から地域活動を行ってきた大陸社という民間団体が石岡郷の再建を支援してきている。石岡と北埔はどちらも人口が一万人程度の客家の人々が多く居住する集落であるという共通点を持つ。

大陸社は各地を見て回り、石岡での被害がとりわけ大きかったことから、バザーを開催するなどして資金を集め、布団を送るといったことから支援を始めている。大陸社のメンバーは建築の専門家ではなかったが、住民の自立的な生活を再建しようとする、結局は住宅再建に取り組みざるを得ないという結論に達し、仮設住宅建設の支援も行った。そのほかコミュニティペーパーの作成や復興過程の写真展の開催などのイベントも行っている。また日常的な活動としては子どもの美術クラスを開くなどの文化活動がある。

##### c) 復旧・復興過程における課題

大陸社は民間団体としては被災者の住宅再建に直接取り組みだ珍しいケースであるが、恒久住宅への移行は雇用が不足していることと相俟って非常に難しくなっている。また、主要な産業である農業も、中国のWTOへの加盟に伴う競争で、有機農業に生き残りを懸けているものの、状況は厳しい。

#### 4. 結論

台湾921震災は被災地が台湾中部の農村地帯や比較的規模の小さい都市であったため、大都市との格差が生み出している諸問題に直面している。またこうした地域は18世紀以降の大陸からの人口の流入や居住地をめぐる大小の争い、あるいは地場産業の発展過程の結果として、客家としての文化的アイデンティティを持つ社会層や少数民族の居住地域となっている。そのため、復旧・復興プロセスの中に文化運動の要素が織り込まれているケースが非常に多い。

農村部では、雇用や産業の問題が大きなハードルとなっているが、恒久住宅への移行については問題を抱えながらも、比較的柔軟に対応できているといえる。中寮郷龍安村のように一部外部団体の協力を得ながら、地主の好

意で住宅再建をはかるなど既存の社会関係のなかで相互扶助的に解決しているケースがその典型といえるが、石岡のように外部からの支援団体が仮設住宅を建設を行っているケースでも、それを恒久住宅化させていくといった方法が検討されている。

都市部では復興プランに関する合意形成がやはり大きな課題となっている。日本では都市計画による強権発動が批判の対象となりやすいが、東勢の復興プランは住民側の主体的な判断による柔軟な対応がしやすいと利点はあるものの、地域間あるいは地域内の足並みが揃わなければ極端な膠着状態に陥る仕組みであるといえる。

各地区で支援活動を行っている諸団体は地域社会と一定の距離をとりながら、提案活動をしているものと、地元社会と密接に関わりながら住民の自立的な生活再建を模索するものとに大別できる。こうした団体は台湾の民主化の過程で数多く輩出されてきているが、その詳細については今後の課題としたい。

#### 補注

- (1) 謝志誠編 2000 『921 災後重建 Q&A』全國民間災後重建聯盟より作成
- (2) 台湾の先住民のうち漢人との同化が進み平地に居住する部族を指す(イン・コンベン編丸山勝訳: 台湾の歴史, 藤原書店, 1996.)
- (3) 2001年3月までに主要な工場は操業を再開。
- (4) 2001.2.22 埔里鎮公所へのヒアリングより。そのほか4)を参照。
- (5) 2001.2.22 新故郷文教基金會空間組へのヒアリングより
- (6) 2001.2.20 龍安村長リャオ氏及び金華社區指導者 李氏へのヒアリングより
- (7) 2000年1月から現在にいたるまで服部が現地調査を行った。また東安里については2001.2.21 木村が東安里本街都市更新會理事へのヒアリングを行った。そのほか4)を参照。
- (8) 福建系住民が話すピンナン語では亭仔脚という。
- (9) 石岡への支援を行っている民間団体、大陸社のメンバーに2000年1月以降から現在にいたるまで、およそ3ヶ月に1度程度、繰り返しヒアリングを行っている。そのほか4)を参照

#### 参考文献

- 1) The 921 Earthquake Post-Disaster Recovery Commission: Problems and Solutions in 921 Recovery, APEC Workshop on Dissemination of Disaster Mitigation Technologies for Humanistic Concerns, 21 June 2001
- 2) Sheng-Fong Lin, Deputy Director of The 921 Earthquake Post-Disaster Recovery Commission: The Current Development and Visions Built for the 921 Earthquake Post-disaster Recovery, APEC Workshop on Dissemination of Disaster Mitigation Technologies for Humanistic Concerns, June 18-21, 2001
- 3) 南投縣耕藝藝術協會・新故郷文教基金會埔里家園重建工作店: 埔里鎮重建願景, 2000.3.
- 4) 服部くみ恵: 住民主体の震災復興とエンパワーメント~921台湾大地震の復興を参考として~, 2000年度立命館大学大学院政策科学研究科修士論文

### 補論3 震災を記憶することと地域活動としての「<みくら5>への歩み」

浦野正樹

阪神・淡路大震災を発端にした御蔵地区の地域活動を語る場合、相互に入り組んではいるものの、大きく3つの時期・テーマに分けて考えることが出来るように思う。ひとつは、災害発生から瓦礫撤去を経て復旧への大きな筋道を模索していた時期であり、まちづくり協議会が設置され最初の住民案に向けての検討が開始される時までである。この時期は、住民の緊急対応から、避難生活、仮設生活、そして復旧への大きな枠組みづくりがテーマとなった時期である。二番目は、具体的なまちづくり協議会の活動が進み、最初の住民案の策定以降、神戸市や施工者、地域住民との交渉のなかで、制度的な制約が明確にあらわれ計画案が縮小しつつ具体的なゾーニングが決定されていく過程である。道路・公園といった土地利用計画が決まっていくと同時に、地域再建の方向性がよきにつけてもあしきにつけても決定されていく段階である。最初の住民案は、厳しい現実の波のなかで計画の規模も参加者の範囲も縮小し「みくら5」の共同住宅案へと変わっていく。第三の時期は、およそその参加者が定まった共同住宅案が事業化していく過程で、当時の経済状況や地域外的な要因に影響されながら、建築規模の見直しや基本設計の変更を余儀なくさせられていく。また、共同住宅のなかに地域活動スペース「ぶらざ5」がつくられ利用方法が固まっていく過程である。

私自身は、1995年の阪神・淡路大震災発生以降、仲間数名の研究者たちと協同して、災害時のボランティア活動の実態調査と並行させながら、地域住民の生活再建やコミュニティ再建の過程についての集中的な調査活動に入っており、復旧・復興を取り巻く諸制度が、地域住民や地域集団の働きかけを受けてどのように呼応しうのか、また制度の壁が地域社会にどのような波紋を投げかけるのかについて、被災地の現状を経験的に研究しようとしていた。御蔵地区との関わりは、そうした調査研究活動の文脈のなかで「まち・コミュニケーション」のスタッフと出会い、それ以降、ボランティア・セクターと調査研究セクターという立場の違いはあれ、いろいろな側面での連携関係を深めてきたことによる。上の時期区分でいうと、本格的な出会いは第一期の後半からということになる。

震災発生後、われわれの研究グループは、西宮市から芦屋市、神戸市東部、神戸市西部、淡路島にかけて何回となく被災地の歩みをたどり、被災地の問題状況がどのように推移していくかをサーベイしていた。われわれの調査方法は、当初から、それぞれの地域が直面している課題やそれに対する対応、とくに集団的な取組みの可能性について、集中的な聞き取りを進めていくと同時に、震災後に次々と

予想される事態を先取りつつ、近い将来顕在化してくるであろう事態や課題を投げかけながら、それを乗り越える心構えと必要な備えや知識を伝え、ともに考えていくというスタンスをとっていた。被災地の悩みが深ければ深いほど、雲仙普賢岳噴火災害での調査などから得られた知見を駆使しながら、その地域の文脈で、何にどう取り組んでいけるかの共同謀議に結果的に参加することになる。

従来の社会調査が、調査当時までに進行している事態を出るだけ正確に客観的に浮き彫りにすることに主眼が置かれ、対象者への介入をできるだけ回避していたとすれば、ここでの調査はいわば将来起こる事態を喚起しつつ、それに立ち向かうために現在の地域社会の諸資源をどのように再編成し活用しうのか、それを地域の文脈のなかでぎりぎりまで突き詰めてシミュレーションしていくことにより地域の現状（や脆弱性）を把握しようとしたといえるように思う。

こうした行脚を続け、いくつかの調査地とつき合っていく中で、徐々に被災地のコミュニティ調査の焦点を、「地域にのしかかってきた問題をどのように解決するか、地域住民の潜在的なニーズをどう集約し、その主要なエネルギーをどこに向けながら、地域活動を展開させていくか？」にあわせていった。地域によってはそれが非常に鮮明に現れ焦点が定まるところもあれば、住民ニーズが対立拡散し潜在化したままに時に制度の壁の前で暴発する状態を繰り返すところもあった。

こうした中で、複数のルートを介して御蔵地区と知り合うことになる。まちづくりを考えるある会合で知り合った白崎氏（まちづくり協議会現会長）が、当初、地域の難しさのなかで住民の期待に応えうる方策をもとめて真剣に悩み訴えかけてくる姿、そしてその後、小島案（後述）へと集約する過程で不安の中に光明を見出した喜びを伝える姿は、今でも忘れられない…。また、「まち・コミ」の小野君、浅野さんとは、ボランティア団体のヒアリング調査を主として進めていた研究メンバーの首磨志保さんから何度となく話を聞いたうえでの出会いであり、小島案へ至る問題整理をしていくことになる。そして、コミュニティ調査を進めていくなかの田中社長（兵庫商会）との出会いは僕にとって実に鮮烈であり、「人を感動させ動かす力」を感じ取ったものだった。

最初の住民案である御蔵6丁目北共同住宅案（通称小島案）が、『ひこばえ』の共同再建案として掲載されるまでは、地域のさまざまな立場の住民の生活課題をいかにして解決しうるかを包括的に（最大公約数的に）考えていくプロセスであり、地域住民が復興に向けて夢と希望を掲げて

いける道筋を描こうとしたものだった。そこでは、制度的な制約を一旦捨象し、より多くの住民層のニーズに応えられる広がりをもった計画案の作成に焦点が置かれていた。多くの住民が今後の生活再建の方向性を考えあぐね、強い喪失感を感じていた時期であり、それだけに住民主導の案は前に進む気力を喚起させることができ、共に歩むに足る魅力を持つものである必要があったのである。

その通称小島案は、御蔵6丁目北ブロック一帯を一区画として権利集約をし、そこに低中層棟と高層住宅棟を配置させながら、低中層は露地のある一戸建住宅の連なりを演出し空中地盤をうまく利用してその上に2階建ての戸建住宅を組上げるユニークな建築にしようとしたものであった。また、神戸市を事業主とした高齢者向けの公営住宅や、店舗・事務所スペースをその区画のなかに組み入れることを可能にし、さらにブロック内に実質的な空地部分を設けて、それを区画整理上の公園スペースとして読み替える戦略を埋め込んだ設計を考えていた。いわば、ブロック全体の権利者・居住者がすべての権利を一体化し、それにインナー型市街地住宅総合設計制度を適用することにより、復興に伴う都市計画上の課題を解決しようとする野心に満ちたものであった。

ただし、こうした案を集約し、その案への住民の関心をつくりあげていくプロセスとして、一方で、地域の被災体験をしっかりと刻みとめ、そうした被害を起さない安全にも配慮した都市空間を造る必要性を確認していくと同時に、復興に向けて具体的な生活イメージを考え共有することが必須であった。そうした中で、地域住民や権利者一人一人の現状と意識、将来展望についての聞き取り調査を実施しようということになる。御蔵が置かれた状況を前提にしつつ、それを突破できる方策、住民の合意の範囲を探る調査でもある以上、通り一遍の聞き取りでは本音に迫れない。しかも、ボランティアや一般住民が聞き取り調査を行なうため、ある程度標準化した調査票が必要になる。したがって、被災の実態やその後の対応を含めた徹底的な事実関係を押さえると同時に、将来の生活イメージ(とまちでの住まい方のイメージ)をできるだけ想像したうえで、個々人の生活の志向性が現われ出るような調査票の設計を工夫した。日中、まち・コミのメンバーと状況分析をして議論を積み重ね、夜、大学院の木村さんと調査票作成に打ち込む日々が続いたことを思い出す。その結果、無味乾燥な固い集合住宅イメージを払拭するため、個別注文住宅に近い共同住宅の立体設計図や写真などをふんだんに盛り込んだ調査票になった。延藤さん(現千葉大)を招いての幻燈会ワークショップなどは、そうした時期の住民への働きかけの試みのひとつである。

そうして出来た調査票を手にボランティアや住民、われわれが数人ずつのグループになり、かつての地域住民や地

権者を捜し求めて芦屋から加古川まで各地を訪れていった。災害の凄まじさ、迫ってくる火をみての思い、避難所での人間関係や避難生活時の親族関係、これからの生活の手がかり、土地・建物の権利を共有化するうえでの生活や社会関係の不安など、ひとつひとつが生々しい人間像の発見であり、あらためて今後の展望を語ることの難しさを思い知らされるものであった。

こうした調査を拡げていくことを通じて、まちとしての共同事業にのっていきそうな人や条件の吟味が共同で進められた。住民案を進めていくうえで必須な「制度の柔軟な運用・解釈の可能性」をめぐる行政との交渉が進まず、制度上の可能性と住民案の前提条件の多くが不確定なまま、住民は結論が出せず多くが総論賛成各論不明状態で、他方、行政は既定の区画整理手続ののっとり、秘密裡に用地買収と換地交渉を進めて一歩も枠をはみださず、時間はどんどん経過していく。行政との交渉も進まず、住民の大多数は制度の壁を感じながらも動けず(動かず)、権利関係や生活状況の難しさのなかで個別な決断を迫られていく……。

ここから先は<みくらファイブの記録集>の本文に詳しいが、苦渋に満ちクリティカルな判断を何度も繰り返したうえで、戦略変更を行なっていくプロセスであった。震災後の時間の経過が被災地や復興事業を取り巻く環境を変え、神戸各地のハード面での復興が進んでいく中で住宅供給が増え、日本経済全体の不調がそれに重なって神戸の共同化住宅事業を難しくさせていく。こうしたなかで、共同化住宅「みくら5」が実現したことは、まちづくり活動の大きな成果であり、しかも活動の拠点である「プラザ5」を創った尽力は今後のまちにとって限りなく大きな貢献であると確信している。今後、それを生かすとともに、復旧に至る日常化する生活のなかで「まち」の課題を発掘し見続けることが、その苦渋の時代に取りこぼしていった問題にどう応えるかを考えることにつながるであろう。また、それは他の地域において、神戸の体験を伝え共にまちを再発見する動きを刺激することにもつながるように思う。

### Ⅲ 地域の社会変動と危機への対応—地域社会の危機と再生戦略—

# 第7章 旧産炭地の地域変動 北海道夕張市における地域開発と社会運動

Restructuring the coal-mining area: tourism development  
and social movement in Yubari City

小川 裕文<sup>1</sup>, 下村 恭広<sup>2</sup>

Hirofumi OGAWA<sup>1</sup> and Yasuhiro SHIMOMURA<sup>2</sup>

<sup>1</sup> 足立区役所

<sup>2</sup> 早稲田大学第一文学部

## 1. はじめに

本論は、旧産炭地・北海道夕張市が取り組む地域振興政策とそれに対する社会運動の双方を対照させながら、そこで生じている地域問題の構造を検討する。1960年代以降の石炭産業の縮小は、それがきわめて急激に進んだため、また鉱山という独特の地域性を有していたために、当該地域社会に様々な社会問題を残した。そうした問題に焦点を当てて旧産炭地を分析した社会学的研究については、すでにいくつかの重要な著作が刊行されている<sup>(1)</sup>。本論は、これらの分厚い研究に比するような、大規模で包括的な調査に基づく議論を展開することはできない。むしろここで目指すのは、先行研究の豊かな知見と、1990年代に進展した新たな状況を踏まえながら、特定のイシューに焦点を絞り、問題発見型の探求を試みることである。

ここで北海道夕張市を取り上げたのは、旧産炭地が直面している問題を、産業集積や中心市街地の空洞化、人口流出と高齢化など、現在の日本における多くの地方都市が共通に抱える課題の一端を鮮明に示しているからである。これまで地域社会が依拠してきた産業がきわめて急速に衰退した旧産炭地では、産業構造の転換や地域構造の国境を越えた再編に直面し、従来の開発推進体制の転換やそこからの脱却を模索する地方都市の困難を、最も極端な形で経験している事例のひとつと見なすことができる。

我々が特に着目するのは、地方都市が置かれている経済地理学的・地政学的な布置状況が変わってゆく中で、地域アイデンティティが再構築されてゆく過程である。今日の地方都市は、経済活動のグローバル化に伴って激化した都市間競争の只中にある。これによって地域の産業集積は大きく変わり、さらにそうした変化に対応すべく、東京圏を頂点とするキャッチアップ型の都市成長戦略と「国土の均衡ある発展」が見直され、地方分権化と広域化に見られるような、国家の領土的統治形態の再編が進んでいる(貝沼, 1997)。

地域アイデンティティが問われるのは、このような過程を通じて都市の従前の政治的・経済的諸機能が失われてゆく中、地域社会を形成する主体が将来を選択するにあたっての基盤を明確にしなければならなくなっていることと関わっている。夕張市の場合、他の鉱山都市と同

様に、鉱山を文化的遺産へ転換させ、それを中心とする観光地化が地域振興戦略のうえで欠かすことの出来ないものとなった。このように、鉱山をはじめとする地域の様々な要素のシンボル化が、地域住民の各層にとってどのような意味を持ったのか、そしてそれがどのような過程を経て形成されてゆくのか重要な問題となるだろう。我々はここで、シンボルの受容の違いが大きく現れた局面として、スキー場開発とそれに対する反対運動の経緯に着目した。

以下ではまず、石炭政策の推移を一般的な水準で振り返り、それが北海道夕張市の地域社会に与えた影響を確認する。続いて、観光産業を主軸に据えた1980年代以降の夕張市の地域振興戦略と、その推進体制について見てゆき、それが地域アイデンティティを再構築するうえでどのような分裂に直面したのかについて、ユウパニコザクラの会が進めた夕張岳の自然保護運動の展開過程を照らし合わせながら検討する。

## 2. 石炭政策と地域社会の変動

### (1) 石炭政策の概要

旧産炭地の地域問題は、戦後の石炭政策と深く関わっている(第1表)。

第二次世界大戦後、石炭産業は鉄鋼と並ぶ重点産業として、日本経済の立て直しの柱として復興が急がれた。傾斜生産方式と呼ばれたこの政策を通じて、石炭は1950年代半ばまでには一次エネルギー供給の中心となったのである。しかしすでにその頃から、炭労ストや高炭価問題を受けた閉山と炭鉱離職者、石炭鉱害などの諸問題が発生していた。さらに国際石油資本の進出なども背景となり、1955(昭和30)年には、石炭産業の近代化と価格低下をめざす「石炭産業合理化臨時措置法」が公布・施行された。しかし1960年代までには石油資本が主導するエネルギー革命と、高度経済成長に伴う産業の高度化が進み、石炭産業はさらなるスクラップ・アンド・ビルド政策と炭価引き下げが求められるようになる。ここに始まる一層の合理化は、三池争議(1959)に代表される熾烈な反対闘争を伴いながらも進展する。しかし、やがて日本経済の重化学工業化に反比例して石炭供給は縮小し、炭鉱閉山が相次ぐようになった。この過程でエネルギー政策は石油中心へと転換してゆく。第1表にあるように、

1962（昭和38）年度から始まる石炭鉱業調査団答申（石炭政策）は、当初石炭産業の安定化と自立を目標としていたが、1968（昭和48）年度より国内出炭規模の段階的縮小を目指すようになる。こうして石炭産業は、国家の管理下で財政支援を伴いながら、その終焉へ誘導されて

ゆく。以上のような戦後50年間における石炭産業を取り巻く環境の激変と政策の大きな転換は、失業をはじめとする各種の社会的ひずみを産炭地に引き起こすこととなった<sup>(2)</sup>。

第1表 石炭政策の推移

政策と生産目標	基本方針	主要施策
第一次策(1962～) 5,500万トン	石炭鉱業の崩壊がもたらす関係者、地域社会、国民経済への損失の防止 石炭の生産構造の再編	石油火力発電所の建設、電力用炭価格の安定化、スクラップ・アンド・ビルドによる生産の近代化、離職者求職手帳制度の創設
第二次策(1965～) 5,500万トン	水力と並んで、重要な国産エネルギー資源として確保することが国家的要請である	電力用炭価の公定、借入金利子補給制度の創設
第三次策(1967～) 5,000万トン	経営基盤の回復と需要確保により、1970年には赤字状態を脱却する	約1千億円の元利補給金の交付、各種助成措置の拡充
第四次策(1969～) 明示せず	安定した出炭・供給体制を確立するための石炭鉱業の再建 再建困難な場合はなだらかな縮小	約850億円の再建交付金の交付、安定補充金の拡充、特別閉山交付金制度の創設
第五次策(1972～) 2,000万トン	急激な縮小により混乱を招くので、需要の引き上げを行う 労使一体の努力が必要	約700億円の肩代わり、各種補助率融資比率の引き上げ、大口需要業界への国内炭の引き取り要請
第六次策(1975～) 現状維持	総合エネルギー政策の一環として、石炭を出来る限り利用する 国内炭の維持とともに海外炭も輸入する	海外炭の開発・輸入、石炭ガス化・液化の技術開発の推進、石炭及び石油対策特別会計による必要財源の確保
第七次策(1981～) 2,000万トン	国内炭は貴重な資源であるため、供給の安定性と経済性の調和に努める	石炭鉱業合理化臨時措置法等の延長、電力用炭販売制度の廃止
第八次策(1986～) 1,000万トン	海外炭との競争条件の改善は見込めない 生産規模の段階的縮小 企業の自己努力での生産規模の縮小	離職者対策の充実、広域的な地域振興、現行の閉山制度の所要についての見直し
新しい石炭政策(1992～) 国内炭生産の段階的縮小	90年代は構造調整の最終段階 経営の多角化・新分野開拓への支援、先行的な地域対策、雇用対策、海外炭の安定供給確保	石炭会社の経営多角化・新分野開拓のための補助金、地域振興の中核的事業主体の設立支援のための補助金の創設

出典)北海道経済部石炭対策室 2001: 19-20

## (2)炭鉱都市・夕張市の変容

石炭政策の転換が北海道夕張市にもたらした問題を理解するには、炭鉱開発に始まる都市形成過程と、それを通じて構築された独特の社会構造が、炭鉱閉山に伴いどのような変質を遂げていったのかを確認しなければならない。

夕張市は北海道中央部に位置し、香川県の半分ほどの面積(約763km<sup>2</sup>)を有する。市内の9割以上を山林が占め、市街地は山間を流れる夕張川沿いの狭隘な平地に発達してきた。その過程は1888(明治21)年、夕張川上流で石炭の大露頭が発見されたことに端を発する。そこでは早くも翌年から北海道炭礦鉄道会社(後の北海道炭礦汽船株式会社=北炭)による採掘が始まり、幌内炭鉱(三笠市)や空知炭鉱(歌志内市)と並んで北炭の石炭生産機構の拠点を形成することとなった。北炭はやがて大正期に三井財閥の傘下に入る。さらに同時期に大夕張炭鉱を買収した三菱が加わり、夕張の地域社会はこの二大資本によって形成されてゆく。北炭は鉄道を敷設するとともに本州から貧民層を集め、これに伴い最初の集落が形成された。その後交通網、電気、ガス、上下水道、住宅、学校、神社、医療施設などの本格的な社会的共同消費手段は、大正時代から昭和初期にかけて北炭・三菱の両資本によって整備されている。土地所有においてもまた、狭い平坦地の大半を両資本が占めており、自治体当局に

よる都市計画も満足にできる状況ではなかった(布施, 1982: 93-7)。また、20世紀初頭(明治時代末期)に労働争議が頻発したことを契機に、鉱夫の日常生活を監視する「世話役」による労務管理が確立されたほか、労働組合とは別個の自主的組織の育成が図られ、社会生活は文字通り「資本丸抱え」の容貌を帯びることとなった。

第二次世界大戦後、夕張市は傾斜生産方式による石炭産業の重点化により、一貫した人口の増加が続く。この時期の夕張市政を見てゆくと、地区労の影響が増していったことがわかる。地区労は第二期北島市政(1951-5)において北島市長がその公認を受けて以来発言権が強まり、橋内市政三期(1959-71)及び吉田市政二期(1971-9)を通じて革新市政を維持してきた。例えばそこでの重要な政策は、地区労議長呼びかけのもとに市長、市議会議員、副議長、社会労働議員協議会(地区労推薦議員の会)が集まって第一次的検討を行い、ついでここでの原案を社会労働議員協議会の総会にかけ、その後市議会各派との折衝を経て市議会に理事者提案されるという過程を踏んでいた(布施, 1982: 730)。

このように地区労を中心とする一枚岩的な政策決定機構は、石炭産業が下り坂に転じ始めた橋内市政期を通じて強固になっていった。それは例えば、1966(昭和41)年に結成された「産炭地防衛危機突破夕張市民会議」に見ることができる。これは石炭政策の第三次策への働きかけを組織化するにあたって設置された、市及び市内諸

団体の協働機関である。議長に市長、副議長には市議会議長、市議会石炭対策特別委員長、地区労議長、商工会議所会頭、農協組合長、婦人団体連絡協議会会長、青年団体連絡協議会会長、自由民主党夕張支部長、日本社会党夕張総支部長、民主社会党夕張支部長、事務局長に市

助役、事務局次長に地区労事務局長が就任していた。

夕張市における炭鉱数と従業員数は1959（昭和34）年に頂点に達した後、1960年代を通じて急速に縮減していった（第2表）。

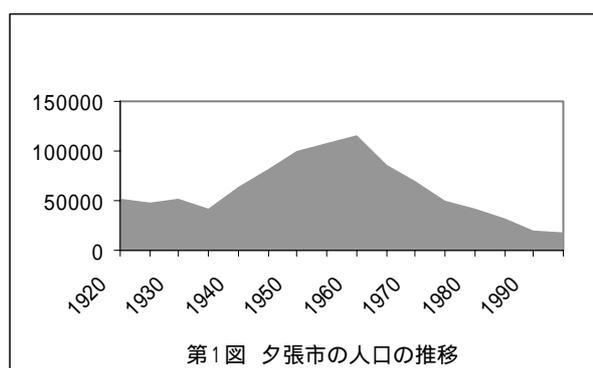
第2表 夕張市の炭鉱数・従業員数・生産量の推移と炭鉱の事故・閉山・新鉱建設の動向

年度次	炭鉱数	従業員数(人)	生産量(t)	事故/閉山/新鉱建設の動向
1960(昭和35)	17	16,027	3,296,804	北炭夕張二鉱ガス爆発(42名死亡)
1962(昭和37)	15	13,974	3,273,645	北新炭鉱・北隆炭鉱閉山
1963(昭和38)	14	11,265	3,962,944	北炭夕張三鉱・小野炭鉱閉山/新夕張炭鉱発足
1964(昭和39)	13	10,813	4,029,855	遠幌炭業閉山
1965(昭和40)	11	11,025	4,035,845	夕張一鉱ガス爆発(62名死亡)/石山組・新北海炭業閉山
1966(昭和41)	10	11,155	4,264,227	旭開炭業閉山/三菱南大夕張炭鉱の閉削着手
1967(昭和42)	9	10,567	3,997,191	石川炭業閉山
1968(昭和43)	8	9,993	3,739,122	北炭平和炭坑内火災(31名死亡)/大和炭鉱閉山/三菱大夕張新鉱の坑道開通
1969(昭和44)	8	9,466	3,850,534	三菱大夕張メタノール工場閉鎖
1970(昭和45)	9	9,617	3,761,698	北夕炭鉱閉山/三菱南大夕張炭鉱営業出炭開始・北炭夕張新鉱開発起工式
1971(昭和46)	9	9,737	4,007,254	北炭夕張二鉱閉山
1972(昭和47)	7	7,706	4,208,747	北菱鹿島炭鉱・新夕張炭鉱閉山
1973(昭和48)	7	6,474	3,301,720	三菱大夕張炭鉱・北炭夕張炭鉱閉山
1975(昭和50)	5	6,290	3,173,203	北炭平和炭鉱閉山/北炭夕張新炭鉱の営業出炭開始
1977(昭和52)	5	6,082	3,291,443	北炭夕張新二鉱閉山
1979(昭和54)	4	5,655	2,946,326	三菱南大夕張炭鉱ガス爆発(16名死亡)
1980(昭和55)	3	5,202	2,653,356	北炭清水沢炭鉱閉山
1981(昭和56)	3	4,940	2,236,355	北炭夕張新鉱大災害(93名死亡)
1982(昭和57)	2	3,141	2,055,876	北炭夕張新鉱閉山
1983(昭和58)	2	3,094	1,845,004	北炭夕張新鉱廃山決定(再開断念)
1985(昭和60)	2	2,796	1,528,060	三菱南大夕張炭鉱ガス爆発(62名死亡)
1987(昭和62)	1	998	935,480	三菱南大夕張炭鉱人員削減・北炭真谷地炭鉱閉山
1990(平成2)	0	0	0	三菱南大夕張炭鉱閉山

出典)夕張市1996『夕張市の統計』第7号 pp.50-1、木本,1989: p.131より作成

ここに示されているように、その過程は事故と、閉山に次ぐ閉山の繰り返しである。夕張市には良質な原料炭があったため、筑豊炭田地域など全国の他の産炭地に比べると、大幅な炭鉱閉山が始まる時期は少し遅れていた。また、「産炭地防衛危機突破夕張市民会議」のような取り組みが、炭鉱を近代化することで地域の雇用を守ることを目指して、市全体を結集させていた。こうしたことから、1960年代から70年代にかけての相次ぐ閉山は、新鉱開発と同時並行で進むものであった。しかし、こうして比較的近年まで炭鉱が稼動し続けていたことは、閉山後に地域に残された問題をより深刻にしたのである。

夕張市では石炭のほかに主要な産業がなかったことから、炭鉱の閉山が直ちに人口の急激な減少に帰結する（第1図）。1960年代までの夕張市は、北海道内の32市の中でも、人口規模において上位10市に入っていた。しかし炭鉱閉山と人口流出が続き、1995（平成7）年には32市中30位、空知市庁管内に限っても8位へと後退している。



産業構造の激変に伴う人口急減がもたらす社会的帰結は、夕張市の産業別人口構成割合に顕著に現れている。第4表に見るように、鉱業就業者は1985（昭和60）年にいたるまで全産業の中でも最も多い（26.3%）が、そこで残っていた二つの鉱山もすぐに閉山となり、サービス業と卸業・小売業・飲食業の比重が高くなってゆく。1995（平成7）年までにいずれの業種の人口も減少を続けているが、夕張メロンを特産品とする農業だけがやや

増えている。

また、こうした変動は、夕張市の地域構造も大きく変えている。夕張市はその広大な面積に、谷あいの炭鉱ごとに集落が形成されていた。そうした市の中心地となっていたのは、最も古くから炭鉱が開かれ、多くの炭鉱が集中し、市役所を始めとする各種の結節機関が集積する本町地区であった。そして炭鉱の閉山は、この本町地区の求心性の低下として現れる。第3表にあるように、人

口減少はどの地区も共通しているが、本町地区、そして三菱系の炭鉱が集積していた南部・鹿島地区で激しい。かわって、工業団地が設置され、夕張メロンを栽培する農家が多い清水沢地区が、人口比重では現在最も高くなっている。このことは、本町地区に依然として市役所があり、またそこに観光開発が重点的に行われていることに対する不満を生む背景でもある。

第3表 夕張市における地域別人口推移

	総人口	本町	若菜	清水沢	南部・鹿島	沼ノ沢	紅葉山
1960(昭和35)	107,972	42,667	14,476	13,010	23,751	7,683	6,985
1965(昭和40)	85,141	32,503	12,645	11,438	17,479	6,176	4,900
1970(昭和45)	69,871	22,962	9,762	8,911	19,035	5,174	4,027
1975(昭和50)	50,131	13,627	6,147	11,302	10,951	4,318	3,786
1980(昭和55)	41,715	9,077	4,831	11,221	9,020	4,076	3,490
1985(昭和60)	31,665	5,972	3,183	7,425	8,375	3,564	3,146
1990(平成2)	20,969	4,604	2,612	7,058	2,281	2,195	2,219
1995(平成7)	17,116	3,556	2,226	5,886	1,716	1,769	1,963

出典) 国勢調査

第4表 夕張市産業別人口の推移

	1970(昭和45)		1975(昭和50)		1980(昭和55)		1985(昭和60)		1990(平成2)		1995(平成7)	
	就業者数	構成比	就業者数	構成比	就業者数	構成比	就業者数	構成比	就業者数	構成比	就業者数	構成比
第一次産業	<b>1,684</b>	<b>6.0</b>	<b>1,288</b>	<b>6.0</b>	<b>1,200</b>	<b>6.5</b>	<b>1,124</b>	<b>8.2</b>	<b>1,013</b>	<b>12.1</b>	<b>990</b>	<b>13.1</b>
農業	1,148	4.0	927	4.3	871	4.7	865	6.3	854	9.9	889	11.8
林業	535	1.9	361	1.7	328	1.8	259	1.9	189	2.2	100	1.3
漁業	1	0.0	0	0.0	1	0.0	0	0.0	0	0.0	1	0.0
第二次産業	<b>15,857</b>	<b>55.6</b>	<b>11,313</b>	<b>53.1</b>	<b>9,444</b>	<b>51.3</b>	<b>5,857</b>	<b>42.7</b>	<b>2,265</b>	<b>26.3</b>	<b>1,867</b>	<b>24.7</b>
鉱業	11,456	40.2	7,555	35.4	6,766	36.8	3,608	26.3	104	1.2	10	0.1
建設業	2,264	7.9	1,971	9.3	1,199	6.5	955	7.0	1,103	12.8	899	11.9
製造業	2,137	7.5	1,787	8.4	1,479	8.0	1,294	9.4	1,058	12.3	958	12.7
第三次産業	<b>10,970</b>	<b>38.5</b>	<b>8,703</b>	<b>40.9</b>	<b>7,784</b>	<b>42.2</b>	<b>6,721</b>	<b>49.1</b>	<b>5,296</b>	<b>61.6</b>	<b>4,697</b>	<b>62.2</b>
電気・ガス・水道業	256	0.9	208	1.0	190	1.0	141	1.0	100	1.2	84	1.1
運輸・通信業	1,682	5.9	1,174	5.5	1,043	5.7	904	6.6	600	7.0	468	6.2
卸売・小売・飲食業	3,841	13.5	2,965	13.9	2,630	14.3	2,119	15.5	1,618	18.8	1,406	18.6
金融・保険業	300	1.1	299	1.4	271	1.5	239	1.7	150	1.7	108	1.4
不動産業	24	0.1	12	0.1	16	0.1	17	0.1	9	0.1	17	0.2
サービス業	3,894	13.7	3,243	15.3	2,948	15.9	2,627	19.3	2,245	26.1	2,088	27.7
公務	963	3.4	792	3.7	684	3.7	674	4.9	547	6.7	526	7.0
その他	10	0.0	10	0.0	2	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
総就業者数	28,511	100.0	21,304	100.0	18,428	100.0	13,702	100.0	8,604	100.0	7,554	100.0

出典) 国勢調査

### 3. 夕張市の地域振興戦略

#### (1) 炭鉱から観光へ

以上のような厳しい状況下で、夕張市はいかなる地域振興戦略を練り上げてきたのであろうか。今日、夕張市の地域振興戦略の中心となっているのは観光開発である。しかしこれまでの経緯を振り返ると、それが様々な条件が重なった結果、徐々に唯一の現実的な選択肢として浮

上してきた結果であることが分かる。

すでに述べてきたように、当初夕張市が地域再生の柱として据えていたのは、炭鉱の近代化であった。その象徴は、三菱夕張炭鉱(1970年営業出炭開始)および北炭新炭鉱(1975年営業出炭開始)という二つの炭鉱である。これは、当時日本で三基建設された最新鋭のビルド鉱の二つであり、両者はともに安全性の高い設備を投入されていた。このことから、石炭生産の段階的縮小が政策方針となっている中、それでも夕張の炭鉱は残すことが見込まれていたことがわかる。

しかし一方で夕張市は、炭鉱の近代化と並行して、他業種の企業誘致も考えていた。1970（昭和45）年に策定された「夕張市総合開発計画基本構想」では、「産業構造の多角化」が謳われている。石炭産業を引き続き維持するにせよ、その衰退は不可避であった。そのため、脱石炭産業を可能にするための、ありとあらゆる選択肢が吟味されていたといえる。

そのため、観光開発は当初、企業誘致のための手段として考えられており、地域振興戦略全体においては副次的な位置づけを占めるに過ぎなかった。相次ぐ炭鉱閉山や事故は夕張市のイメージは悪化させていた。それは、そのために企業誘致が頓挫することも珍しくなかったほどである。観光開発は、何よりもこうした地域イメージの払拭を目指すためのものだった（中田，1990：113）。

しかし観光開発はやがて、副次的な手段から戦略の中心へと位置づけられる。その転換を促したのは、二つの出来事であった。ひとつは、夕張市及び北炭が期待をかけたビルド鉱である北炭夕張新鉱の事故・閉山・廃山である。最新の設備を持ち、高い安全性を有するはずだった北炭夕張新鉱は、1981（昭和56）年10月に発生したガス突出事故と坑内火災により93名の犠牲者を出してしまった。全市をあげた閉山反対運動にもかかわらず、新鉱は翌年10月には閉山し、さらにその翌年の1983（昭和58）年7月には廃山となった。

さらにもうひとつの出来事は、1986（昭和61）年11月に答申が出された、第八次石炭政策における、国内原料炭の需給見通しゼロという決定である。その当時稼動していた市内の二つの炭鉱は、ともに良質な原料炭を産出していた。しかし国内原料炭需給見通しゼロという決定は、遅くとも政策の目標年次である1991年には、夕張市内の炭鉱は閉山せざるを得ないということの意味するものに他ならなかった。

これらの出来事の一つで、それまで地域振興政策の柱として行われてきた企業誘致は、すでに限界が見えていた（第5表）。それとは対照的に、大都市の消費者を主要な対象とした産業には、相対的に有利な条件が整い始めていた。例えば、技術革新及び航空運賃の値下げによって、夕張市の立地条件は格段に向上しつつあった。夕張市は高速道路の開通に伴い新千歳空港から1時間以内の距離圏に入り、大消費地との運輸コストを大幅に下げている。こうした空間的障壁の低下は、企業誘致を目的としていた観光事業が予想を越えた観光客数に達した一因となる。さらに、既にブランドとして確立していた夕張メロンの販売が拡大を続けており、それによる高い知名度を生かしたリゾート開発が現実味を増していた。これを後押ししたのは、バブル景気によるリゾート開発ブームと、第四次全国総合開発計画がそれを国家的プロジェクトの一環に位置づけたことである（佐藤，1990）。

第5表 夕張市への進出企業（製造業）（各年12月31日現在）

年次	工場数	従業者数	出荷額(万円)	備考
1970(昭和45)	2	87	32,023	
1975(昭和50)	13	467	184,817	
1980(昭和55)	11	425	252,763	休業中1社
1985(昭和60)	17	549	492,910	
1986(昭和61)	19	503	525,685	進出2社
1987(昭和62)	20	512	463,871	進出3社、倒産2社
1988(昭和63)	20	513	527,384	進出1社、閉鎖1社
1989(平成元)	20	514	476,624	進出1社、廃止1社
1990(平成2)	22	515	567,734	進出2社
1991(平成3)	23	516	723,862	進出2社、閉鎖1社
1992(平成4)	23	517	666,343	進出2社、倒産1社、閉鎖1社
1995(平成7)	21	518	615,533	進出5社、倒産2社、閉鎖4社、廃止1社

出典)夕張市『夕張市の統計』各号

・夕張市工業誘致条例(1968年制定)及び夕張市企業開発促進条例(1986年制定)対象企業のみ掲載

・休業または、操業準備中事業所を除く

・1995年度の備考欄は1993年から1995年間の総計の数字

## (2)観光開発の展開

夕張市の観光事業は、1978（昭和53）年に着手された「石炭の歴史村」建設に始まる。「石炭の歴史村」は1977（昭和52）年に閉山された北炭新第二炭鉱の跡地を買い取り、天然記念物の指定を受けている炭層の大露頭と、戦前に皇族の視察用に作られた模擬鉱を中心に、博物館とレジャー施設を併設したものである。1980（昭和55）年にまず石炭博物館が開館し、その年に市長を社長とする第三セクター「株式会社石炭の歴史村観光」が設立され、運営にあたることとなった。第6表に見るように、夕張市の観光客入り込み数は博物館の開館とともに増加し、1983（昭和58）年に遊園施設を含めて「石炭の

歴史村」が全面オープンすると、一挙に120万人以上に達した。これ以降の増加傾向を見ても、地方都市の博物館を中心とするテーマパークとしては、相当の実績を上げているのは明らかである（村串，1999：151）。

「石炭の歴史村」の成功とリゾート開発ブームは夕張市の観光事業を地域振興の中核に置くことを決定づけ、80年代後半からは観光地化が急激に加速していった。

「石炭の歴史村」には継続的に新しいアトラクションが追加されていったほか、キャンプ場や宿泊施設が大幅に整備され、特産品である夕張メロンに関連する各種の商品開発や農産物加工センターの開設が行われた。さらに、「石炭の歴史村」の冬季における観光客減少を補完すべく、民間資本によるMt.レスイリゾートや後述する夕

張ワールドリゾート開発など、スキー場を核としたリゾート開発が構想される。また、1990（平成2）年からは、「ふるさと創生資金」を利用して、「夕張国際ファンタスティック映画祭」が毎年開かれるようになり、イベン

トによる観光開発という新たな展開が見られるようになった。その後「ゆうばりマウントシティ計画」（夕張市、1998）ではイベントを365日通じて行うことが謳われるなど、イベントへの傾斜は近年さらに強まっている。

第6表 夕張市の観光客入り込み数及び主要施設の入場者数

年度	観光客入り込み数	石炭の歴史村	Mt. レースイ	映画祭
1976(昭和51)	349,920			
1978(昭和53)	410,371			
1980(昭和55)	552,256	81,103		
1981(昭和56)	571,550	157,469		
1982(昭和57)	619,497	154,004		
1983(昭和58)	1,203,400	555,629		
1984(昭和59)	1,725,400	500,986		
1985(昭和60)	1,879,800	433,298		
1986(昭和61)	2,077,000	372,250		
1987(昭和62)	2,079,000	380,008		
1988(昭和63)	2,016,630	<b>582,642</b>		
1989(平成元)	1,981,261	456,529		
1990(平成2)	2,022,022	452,455		8,740
1991(平成3)	<b>2,305,421</b>	422,125		8,920
1992(平成4)	2,147,991	426,909		12,146
1993(平成5)	2,304,545	422,308	<b>408,466</b>	約 15,300
1994(平成6)	2,121,518	510,240	390,698	16,298
1995(平成7)	2,024,900	518,648	393,965	17,502
1996(平成8)	2,002,438	515,859	330,933	19,360
1997(平成9)	1,923,795	439,012	161,555	20,798
1998(平成10)	1,990,525	419,311	182,261	<b>21,030</b>

出典) 夕張市『夕張市の統計』各号、夕張市資料

(注) ・太字は最大数を示す

・Mt:レースイの開業は1988年だが集計は1993年からである

こうした観光事業の展開は、観光地化への方向性を明確に定め、推進した市の体制なしには考えられない。これは、1979（昭和54）年から現在まで市長をつとめる中田鉄治氏によって一貫して導かれてきたといっても過言ではないだろう。中田氏は、吉田市政下で助役として北炭夕張新第二炭鉱の閉山対策において「石炭の歴史村構想」をまとめて以来、市の観光事業を中心となって企画してきた。氏は1945（昭和20）年に市役所に入り、以後社会教育係長、課長、また市職労委員長、地区労副議長を歴任し、1972（昭和46）年からは助役の職にあった。1979（昭和54）年、地区労の決めた候補を社会党が公認するという夕張市における従来の市長選出パターンに加え、商工業者・農民層を中心とする「明日の夕張を築く会」からの推薦も受けて市長に無投票当選する<sup>(3)</sup>。

氏は当選後社会党を離党するが、これらの経緯からも明らかのように、中田市政は従来の地区労を中心とする諸団体の結集の枠組みを拡大し、強化するものであった。市長当選直後、「産炭地防衛危機突破夕張市民会議」は規約を改正して「産炭地対策夕張市民会議」へ名称を変え、地域振興対策全般の推進組織として一本化し、さらにメンバーとして道会議員、青年会議所理事長、主婦会連絡協議会長が加わった。すでに当時は、炭鉱労働者の減少とそれに伴う地区労の影響力の低下は覆い隠すことができず、市長や行政の施策への束縛は弱まっていた。

また、地区労内部では市長の出身母体である市職労の組合員の比率が相対的に高まり、政策決定過程において市長や行政が持つ影響力はかつてより格段に増してきていた。こうした新しい体制によって、観光を中心とする新たな地域振興戦略が明らかにされていったのである。

観光による地域再生という一点で束ねられたこの体制は、前述のようにリゾート開発ブームの波を受けながらも、継続的に開発構想をうち上げてゆかねば維持することはできない。市長が今日まで再選を重ねてきたのも、その延長線上にある。しかし、中田市政が長期にわたる中、その体制に対する疑問の声もまた、しばしば聞かれるようになったことを忘れてはならない。特に、観光開発が地域再生につながるものであるのかどうかをめぐる問いは、バブル期に構想されたいくつかのリゾート開発構想とその挫折を通じて強まっていった（第7表）。例えば松下興産が開発したスキー・リゾート施設である Mt. レースイリゾートの開発では、中心市街地で市役所も位置する本町地区からリゾート施設前への JR 夕張駅の移転を伴うものであった。これは、本町地区の商店経営者や住民との対立を引き起こしながらも実現している。また、観光開発は次々に新しい要素を加えていかない限り、観光客数の減少を余儀なくされるため、すでに施設への投資が難しい状況下、市の観光開発は映画祭をはじめとするイベント事業に著しく傾斜している。しかしこうした

イベント事業は市役所や各種観光施設が集中する本町地区に過度に偏っており、それに対する冷ややかな眼差しもある<sup>(4)</sup>。次節では、こうした観光開発の推進体制に蓄

積してきた問題点が最も明確に顕在化した事例として、夕張岳リゾート開発をめぐる反対運動と、それが地域社会に投げかけた問いについて注目する。

第7表 1986年から1992年における大型プロジェクトの動向

	夕張岳開発	鹿の谷開発	レースリゾート	その他プロジェクト
1986(昭和61)	・国土計画が夕張岳開発構想に着手(M)	・夕張バカンス村構想作成～市が民間大手各社と交渉(Y-M)		・ホテルシュ・パロ(石炭の歴史村観光)オープン(S)  ・トムソーヤ共和国構想検討(Y)
1987(昭和62)	・市長が夕張岳開発構想で西武(国土)の進出を表明(Y-M)	・北炭真谷地閉山で財政悪化～バカンス村調査費用の予算執行を保留(Y)	・松下興産がレースイ開発で市と合意(Y-M)	・商工会議所が自衛隊誘致に本腰を入れる(D)  ・国がオートレース場建設を提言(K)
1988(昭和63)	・夕張岳開発調査費が復活折衝で認められる(Y-K) ・国土計画が夕張岳開発に乗り出すことを表明(M)	・バカンス村構想断念(Y-M) ・サンタクロスビレッジ構想～民間大手が検討(Y-M) ・スペースプランニング社がサンタクロスビレッジ構想を発表(M)	・松下興産がレーススキー場を買収し、夕張バインバレー設立(M)	・国際映画祭構想がまとまり、東京・札幌に事務局設立(Y)
1989(平成元)			・レースイホテル着工(M)	・ホテルシューパロ増築(S)
1990(平成2)	・国土計画社長が夕張岳開発断念を表明(M)	・サンタクロスビレッジ構想断念(Y-M)		・黄色いハンカチ想い出広場が復元・オープン(Y) ・夕張国際映画祭開催(Y) ・夕張駅をレースリゾート前に移設構想浮上～住民から反対意見(Y) ・シューパロダム建設調査費が国の予算に計上される(K)
1991(平成3)	・市長が夕張岳開発休止を表明(Y)	・ライベックス社がナチュラルケアリゾート構想を発表(M)	・ホテルマウントレースイ開業(M)	・夕張アルザス村講演会開催(Y)  ・北海道物産センターが旧北炭跡地にレストハウス建設へ(M) ・JR夕張駅が移設開業
1992(平成4)		・ナチュラルケアリゾート構想断念(M)		・松下興産がホテルシューパロ買収(M-S)

(出典)野崎・網倉(2001)及び北海道新聞・夕張タイムスの各新聞記事、夕張市資料等より作成

(注)・太字は実現しなかったプロジェクト等を示す

・各項目()内は次の関与主体を示す: Y = 夕張市、S = 第三セクター、K = 国、M = 民間、D = 市内組織

#### 4. 夕張岳リゾート開発と社会運動

##### (1) 夕張岳リゾート開発

多くの観光開発プロジェクトの中でも最大規模で、最も期待が高かったのが、「夕張岳ワールドリゾート開発構想」であった。夕張岳は、富良野芦別道立公園内の夕張市と南富良野町をまたぐ位置にある、標高1668mの山である。夕張岳ワールドリゾート開発は、ここに国際級スキー場を建設し、さらにリゾート都市、ゴルフ場を建設する計画であった。これは、夕張、芦別、赤平、三笠、歌志内市、上砂川町の五市一町で構成された空知炭鉱市町活性化推進協議会による「空知山岳ワールド」構想の一環として位置づけられていた。しかしその開発構想は1978(昭和53)年にさかのぼることができる(三浦、

1990)。スキー場の開発は、当時の札幌通産局長の提案として、夕張市の総合的開発構想としてまとめられたもののひとつとしてすでに組み込まれている。その後1983(昭和58)年には国土計画の堤義明社長がヘリコプターで視察、スキー場の開発計画構想が具体化に向けて動き始める。夕張市も1987(昭和62)年から3年間に1億2千万円をかけて環境影響調査を行うとともに、開発企業も国土計画に絞りこみ、開発促進を働きかけ続け、1988(昭和63)年11月に国土計画によって「夕張岳ワールドリゾート開発構想」が明らかにされた。

一方夕張岳は、12種の固有植物と、20種の基準植物が存在しているなど、「夕張岳高山植物群落及び蛇紋岩メランジュ帯」として、植物学・動物学・地質鉱物学ではよく知られている山であった。また、ナキウサギの日本における南西限の生息地であり、国指定天然記念物のクマゲラの生息も確認されている。開発構想では、スキー

コース予定地の88.3%が、貴重な植物などが存在する道立公園の特別地域にかかるため、「自然保護との調和のとれた開発」（国土計画、夕張市）を謳ってはいるが、夕張岳の自然に影響を及ぼすことは明らかであった。こうした自然破壊に対して最初に憂慮の声が上がったのは、夕張山岳会をはじめとする地元の登山愛好家からであった。この問題は夕張山岳会で討議され、その結果山岳会会長とその他の有志により保護運動の具体化が模索される。やがて、同山岳会会長で夕張市教育長にあてた「夕張岳・高山植物群落を国の天然記念物に指定することについての要望書」の署名活動が開始された。それに伴い運動の組織化が図られ、1989（平成元）年4月17日に「ユウパリコザクラの会」が発足する。当初の会員は46名であった。

## (2)ユウパリコザクラの会

ユウパリコザクラの会（以下、コザクラの会）の基本目的は「夕張岳の開発による自然破壊に反対し、道立自然公園の指定を格上げすること」（三浦，1990：39）であり、それによって夕張岳を開発から守ろうとするものであった<sup>(5)</sup>。コザクラの会の主な活動は、この目的に向けて、学習会、講演会、市民向け体験登山、市民や行政担当部局に対するスライド上映会などである。

コザクラの会は、時に「夕張市内の初の住民運動」と言われることもある。すでに論じてきたような一枚岩を誇る開発推進体制と、それが地域振興の最大プロジェクトとして薦めている夕張岳開発計画に反対することは容易なことではない。このような反対運動の組織化はいかなる条件で可能となったのだろうか。

このことを理解するうえで注目すべき特徴のひとつに、コザクラの会が持つ市外とのネットワークの豊富さがある。コザクラの会の市内会員の割合は、発足時が約50%（約25名）であり、2000（平成12）年時点では25%（約40名）である。会員構成は、登山愛好家や主婦、自然環境問題の有識者が主であり、中心メンバーは代表（発足当初は3名、現在は1名）<sup>(6)</sup>、事務局長<sup>(7)</sup>など6名程度の役員と、北海道自然保護協会の役員、小野有五北海道大学大学院教授などである。またヒアリングを通じて明らかとなったのは、この運動が夕張市民よりも、札幌市を中心とする市外の有識者や自然保護団体など、当初から自覚的に市外にメンバーを求めていたことである。これは、夕張市内において地域再生のほぼ唯一の手段と見なされるようになっていた観光開発に対して反対するということが、相当の圧力を受けざるをえないことを考慮しての戦略であった<sup>(8)</sup>。夕張市は労働組合と、その上部組織である地区労を中心とする組織を通して編成されてきた地域であり、その傾向は「産炭地対策夕張市民会議」によってさらに強められてきた。そのため、組織への依存あるいは組織を通じての問題解決という意識が強く、これはコザクラの会のような運動を進めてゆく上での困難を予想させたのである。

## (3)コザクラの会の活動と夕張岳リゾート開発の天然記念物指定

コザクラの会の活動は夕張岳の保護という点では一貫しているが、今日にいたるまで各時期によって運動の力点は変化してきた。それらを含めて年表にしたのが、第8表である。以下においてはそれぞれの時期の概要を記述してゆきたい。

## 問題提起の時期（88～90/3）

夕張岳開発が表面化し、コザクラの会が発足した時期である。この時期は夕張市内最後の炭鉱である三菱南大夕張炭鉱の閉山が決定的になっていったころであり、夕張市にとっては、炭鉱閉山後の地域振興における頼みの綱として、早急な大規模開発を実現すべく全市を挙げて推進していた時期である。このような時期にコザクラの会のような運動が発生したことは、市にとっては決して容認できることではなかった。

当時のコザクラの会は夕張岳開発への問題点を提起することに運動の力点をおいており、道内外の様々な自然保護関係の会合に参加することで、夕張岳問題を他の自然保護団体と共有することに努めていた。この時期の最大の出来事としては、夕張市内でのシンポジウム開催がある（参加者252名）。ここには自然保護の専門家が多数招かれ、「市と闘うための武器を求めるためのシンポジウム」（水尾事務局長へのヒアリングによる）となった。確かにここで築いた人脈が、その後の運動を推進する上での貴重な財産となったのである。

## 当事者への働きかけの時期（90/4～91/2）

市や開発企業といった当事者に対して、開発を断念するように働きかけた時期である。この時期、国土計画の開発に対する全国的な反対運動体の結成があり、世論の反応などもあって、国土計画が次第に夕張岳の開発に消極になっていった。市側も、2千億円規模の開発が見込まれるシュエパロダム建設に国の予算から調査費がついたことから、夕張岳開発のトーンは弱まっていったこともあり、1991年2月に市長は開発の一時休止を決定した。

## 教育委員会への働きかけを行いはじめた時期（91/3～92/8）

会が市当局ではなく、道や市の教育委員会に指定の働きかけ先を変えた時期である。開発休止になったにも関わらず、市は会に対して協力姿勢を見せなかった。そこで、会は比較的理解を得やすいと考えた教育委員会へ運動の働きかけ先を変えた。幾度にもわたる働きかけ<sup>(9)</sup>を通じて、次第に市教委との間に理解が生まれ、1992（平成4）年8月には夕張岳の指定に対する市の対応窓口も決定するなど、運動も前進しつつあった。

## 指定と保護の分離の時期（92/9～93/12）

夕張岳の記念物指定と保護の運動を分離した時期である。それは文化庁から夕張岳が天然記念物に指定されたとしても、保護活動をしなければ、夕張岳の自然は守れないという助言がきっかけである。また、宮本憲一氏の講演での助言により、運動資金として外部からの補助金等の調達が始まった。これによって会の活動範囲や運動の内容が広がりを見せたほか、これまで別々に動いてきた市・道・国や自然保護団体など、関係各機関のコーディネイト役となり、夕張岳の指定申請に向けて本格的に動き出している。

## 南富良野町への働きかけの時期（94/1～96/4）

夕張岳は夕張市と南富良野町にまたがっていることから、南富良野町に対して、指定の要望書を出すように働きかけた時期<sup>(10)</sup>であり、約半年で要望書の提出に至った。また、この時期で獲得を始めた補助金を使用して、夕張岳の写真展の開催やパンフレットの作成など、様々な活動を展開し、夕張岳の天然記念物指定に向けた宣伝活動と働きかけを行い、指定答申が出た時期である。

## 指定実現の時期（96/5～97/8）

1996（平成8）年6月に夕張岳の天然記念物指定が官報に掲載され、正式に指定が実現し、会の目的は発足から7年にして達成された。同時に、その記念事業の計画・実行され、関係機関と協力して記念事業を行う中で関係者との連携が強まっていった。盗掘問題への取り組みの時期（97/9～）

夕張岳の天然記念物指定という目的達成後に、高山植物の盗掘問題が発生した。これ以降、コザクラの会は夕張岳の保護に本格的に取り組むことになる。この過程でコザクラの会はさらに、発足から培ってきた幅広い自然保護団体とのネットワークと経験を活かし、夕張岳のみならず、全道・全国規模で高山植物盗掘防止の運動呼びかけを展開し、この運動の中心的な存在となっていく。この時期の会の活動に見られるように、会はこれまでの運動を通じて、道内の自然保護団体の中心的存在として成長したのであり、会の目的は夕張岳の保護活動とともに、自然保護活動のコーディネーターとしての役割を担うことも加わったと言える。

以上の過程からうかがえるように、コザクラの会の運動を、単に夕張岳ワールドリゾート開発構想に対する反対運動としてだけで捉えることは一面的である。確かにコザクラの会は「夕張初の住民運動」として、市の開発推進体制に対する批判を顕在的な形で表明し、それが最終的には国土開発の開発構想からの撤退を決定付けたのは間違いない。しかし夕張岳リゾート開発構想は、パブル景気とリゾート開発ブームという外在的条件に強く規定されており、いずれにせよその条件の変化とともに行き詰まりを見ることは明らかだった。

コザクラの会が獲得していったより重要な成果は、全道レベルさらには全国レベルでのネットワークを組み上げつつ、夕張岳の環境問題への取り組みを広範囲に組織化していったことであろう。それを通じて夕張岳の問題は、夕張市の地域振興戦略の対象から、より広い文脈におきなおされたといえる。こうしたネットワークとしての性格の反面、コザクラの会は現在でも、その運動を夕張市民に広げるには至っていない。もちろん、年齢層によって会に対する見方が異なっているが、会が動くことはまだ波紋が大きいのである（水尾氏へのヒアリングによる）。

## 5. まとめ

夕張市は炭鉱都市として発達を遂げ、傾斜生産方式に伴いさらに急激な都市化が進み、そして石炭政策の大きな転換に翻弄されるという、つねにその時々々の国家政策や経済状況に深く依存しながら歴史を積み重ねてきた。1980年代以降の中田市政が推進してきた地域振興戦略は、本来であればこうした脆弱な自治のあり方からの脱却を志向するものであったはずである。その中心にあったのが炭鉱を文化的遺産として観光地化することであり、それによって地域アイデンティティに明確なたちを与えることであった。つまり炭鉱のシンボル化は、地域の外部からの眼差しに映るイメージをコントロールしようとした戦略にはとどまらず、地域の内的な求心力の拠り所としての意味も持っていたのである。中田氏が吉田市政下の助役時代に「石炭の歴史村構想」を提起した時、まだ稼働中の炭鉱がある中、それを博物館化することに対

して大きな抵抗があったという（青野，1987）。それは、炭鉱を過去の存在とみなすのかどうか、すなわち地域の将来展望をどのようなものとして見定めるのかどうかをめぐる葛藤であった。

その後の夕張市で展開した観光地化の過程では、炭鉱以外にも地域を構成する様々な要素がシンボル化されてゆく。かつて炭鉱都市・夕張市ではまったく周辺の存在でしかなかったメロン栽培もまた、それを材料とする加工食品の開発や加工センターそのものまで観光施設として建設される。スキー場開発は、夕張岳の雪を資源へと転換しようとするものであった。映画祭のように、夕張市とは直接関係のないものもまたシンボルとしてとりこまれていった。夕張市の課題は、地域の個性を次々と発掘し、地域振興の資源にしてゆくことに収縮していったのである。

しかしこうしてシンボル化される範囲がリゾート開発ブームの後押しを受けて拡大してゆく一方で、地域の内的な統合力は弱まっていった。市内の地区間における人口構成が変わり、地域内部における地域間格差が進んでいるなかで、地域アイデンティティの統合力を脆弱なものにしていった。ユウパニコザクラの会の活動は、このように夕張市が推し進めたシンボル化とは全く別の角度から、地域資源を捉えなおした運動であった。それは、夕張市が抱えている亀裂が、もはや観光を意識したシンボル化によっては覆えないものとなりつつあることを示している。この意味で、観光を中心とした開発の行き詰まりは、単に経済的・財政的な困難だけでなく、夕張市を統合する正統性そのものの維持をめぐる困難にもかかわっている。ここには、地域アイデンティティの再構築という問題をめぐってさらに注意深い分析を要するものとなるだろう。

## 注

- (1) 夕張市を対象とした、炭鉱を中心とする地域社会における労働者各階層の生産・労働 - 生活過程の包括的な分析（布施，1982）、筑豊・飯塚市を対象に、炭鉱閉山後に特に福祉の領域で露呈した諸問題を取り扱った調査研究（平兮・他，1992）、常磐炭鉱の離職者を追った詳細なライフコース研究（正岡，1998-2001）などである。
- (2) そのため、石炭の合理化を進める「石炭産業合理化臨時措置法」を補完するものとして、1961（昭和36）年には「産炭地域振興臨時措置法」が打ち出される。これに基づき、その時々々の石炭鉱業調査団答申に合わせて産炭地域振興基本計画が作成された。当初5年間の時限立法であった同法は、その後5回の改定を伴いながら2001（平成13）年まで延長される。そこでは、産炭地域への企業導入、産業基盤整備、域内雇用者の増加・人口減少防止、域内住民生活の向上が一貫して目標とされてきた。
- (3) 氏の経歴や市長選出の経緯については、青野，1987、布施，1982: ch.12などを参考とした。
- (4) とりわけ、今日本町地区にかわって夕張市での人口比重が高くなっている清水沢地区でのヒアリングでは、商店主を中心にイベント行政への批判が数多く聞かれた。また、行政主導とは異なる形で「夕張メロン」のブランドを確立した農業生産者の間でも、現行の地域振興戦略に対して批判的な意見が見られる。
- (5) 発足から1年後の1990（平成2）年には、会則の基本目的を、夕張岳全山を国の特別天然記念物に指定する

ことに変更している（三浦, 1990: 36-41）が、これは第1種特別地域での開発は認めないという道の見解に対して、開発側が第1種特別地域を開発対象からはずす計画変更を行ったことに対応するためである。

(6) 発足当初の代表3名の肩書きは、夕張山岳会会長、ユーパロ山歩会会長、夕張工業高校教諭であった。また、代表を3名置いた理由は、代表への市当局などからの圧力を分散させるためであったという。（ユウバリコザクラの会事務局長、水尾君尾氏へのヒアリングによる）

(7) 現事務局長水尾氏は、「栗山町の農村育ち、主婦。子育て中に「夕張おや子劇場」の事務局長、運営委員長として自主活動を実践。夕張岳に魅せられて、地域の文化と自然環境を考える市民運動にかかわる。」（水尾, 1995:79:筆者紹介欄）という経歴を持ち、会発足以来中心メンバーであり続けた。一人の主婦である彼女が、この運動に加わり実質的な責任者の役割を担いつづけたのは、会の運動を通して、彼女自身が成長していったことももちろんあるが、その根底には、「夕張のような炭鉱まちでは、こうしてほしいということは、個人ではなく団体が動き、上意下達であり、誰も自分の考えを言わない。そこで自分の中で、（こうしてほしいということ）を：筆者注）発言しなければならないという意識が（おや子劇場での活動や夕張市内での経験を通して：筆者注）芽生えた」といえることと云えよう。（氏へのヒアリングによる）

(8) 水尾氏へのヒアリングによる。氏によれば、発足当初の会は「市民や市役所から四面楚歌の状態」であり、市当局は「体裁を整えるためには（夕張岳の観光開発で夕張市全体がまとまっているということ）何でもやる」姿勢であった。それは例えば、市職員である氏の夫への嫌がらせを行ったり、会と話し合いを持たないことであったり、市内の会員などに職場や組織などから運動に加わらないよう圧力をかけること、などということがあったという。

(9) 例えば、この時期の働きかけ先の回数は、判明しているだけで市当局へは6回、市教委へは21回に及ぶ（コザクラの会資料より）。

(10) この時期まで、指定には南富良野町の要望書が必要だとは知らなかったようである（水尾事務局長へのヒアリングによる）。

## 参考文献

- 青野豊作 1987 『夕張市長まちおこし奮戦記』PHP 研究所  
布施鉄治編 1982 『地域産業変動と階級・階層 炭都・夕張 / 労働者の生産・労働 - 生活誌・史』御茶の水書房  
平兮元章・大橋薫・内海洋一 編著 1992 『旧産炭地の都市問題 筑豊・飯塚市の場合』多賀出版  
北海道経済部石炭対策室編 2001 『北海道の石炭鉱業と産炭地域』平成12年度版  
貝沼 洵 1997 「転換期にある現代の「地方都市」」北川隆吉・貝沼洵編著 『地方都市の再生』アカデミア出版会  
鎌田一衛 1987 「夕張市 石炭の歴史村を起爆剤に」『地域開発』277: 7-14.  
木本喜美子 1989 「石炭産業衰退下における地域の再生 夕張市の試みをめぐって」『立命館産業社会論集』24-4: 111-134.  
正岡寛司・ほか編 1998-2001 『炭鉱労働者の閉山離職とキャリアの再形成: 旧常磐炭砒 KK 砒員の縦断調査研究、1958~2000年』Part 1-4. 早稲田大学人間総合研究センター  
三浦真也 1990 「夕張スキー場の攻防」『世界』542: 37-41  
水尾君尾 1995 「夕張岳を国の天然記念物へ！ 指定の受け皿づくりを目指した市民運動」『北海道の自然』33（北海道自然保護協会）  
森崎輝也 1999 「夕張メロンの振興過程とブランド・マーケティング」『北海道農試農業経営研究』80: 3-23  
村串仁三郎 1999 「夕張炭鉱遺蹟の観光資源化について 観光学と産業考古学の見地から」『経済志林』67-1: 121-162.  
中田鉄治 1990 「夕張市における観光開発の取り組み」『都市政策』549: 110-121.  
野寄直・網倉隆 2001 「夕張市における石炭資本の「負の遺産」と観光事業の展開」『政経研究』76: 111-125.  
佐藤 誠 1990 『リゾート列島』岩波新書  
夕張市 1996 『夕張市の統計』第7号  
夕張市 1998 『夕張マウントシティ計画 新まちづくりマスタープラン策定事業報告書』

IV 資 料

# 資料1 安全を志向するまちづくりに向けて---まちづくりマニュアル---

浦野正樹・菅磨志保編集『婦人防火クラブ・リーダー・マニュアル』日本防火協会 2003

## 第1章 婦人防火クラブの意義・役割

この章ではまず、どうして婦人防火クラブが全国各地で結成されるようになったのか、その活動内容とはどのようなものかを紹介し、次に、典型的なボランティア活動として発展する婦人防火クラブが地域において果たすべき役割について考えます。

災害が発生したとき、被害の拡大を抑えるためには現場でいかに適切な対応がとられるかが重要です。婦人防火クラブには、こうした災害発生時の初動対応者としての役割、また地域の防災リーダーとしての役割が求められています。

### 1-1 婦人防火クラブの意義

毎年の火災統計が示しているように、すべての火災の約6割が建物火災で起こっています。そして、火災による死者総数の6割以上が建物火災によるものであり、そのうちの半数以上を住宅火災が占めています。このことから、住宅火災を減少させることがいかに必要であり大きなことであるかがわかれると思います。そのために、各地域の消防本部や消防団などが日頃から火災予防活動などに努力を重ねておりますが、公的機関だけでなく地域の住民も一体となって火災の減少に力を尽くしていく必要があることはいうまでもありません。

家庭防火という観点から見れば、常日頃、家庭で火気を取り扱う機会の多い婦人の果たす役割は極めて大きいと思います。基本的には、個人の責任において防火の意識を高めることが大切ですが、地域の婦人の方々が共同して一緒に防火に関する知識を学び、議論をし、地域活動をするにとすれば、より効果的な成果が得られるはずです。

そうしたことから、全国の各地域に婦人防火クラブが結成されるようになったわけです。

### 1-2 婦人防火クラブの一般的活動

このように婦人防火クラブは、一般的には家庭防火のための活動することを第一義的な狙いとしています。

具体的には、火災予防の知識の習得、地域住民に対する防火啓発、初期消火の訓練というような家庭防火に役立つ活動が中心となっています。

しかし、各クラブの活動実態は千差万別です。単に家庭防火だけにとどまるクラブもその活動実態には大小の濃淡があります。

また、家庭防火だけではなく防火防災のための幅広い実践活動や災害時の後方支援活動まで行っているクラブもありますし、さらには身体的弱者のための介護等の福祉活動まで及んでいるクラブもみられます。

婦人防火クラブの活動範囲にそうした相当の幅があるのは事実ですが、いずれのクラブも少なからず地域の防火防災のために貢献し、安全な地域社会の実現に寄与していることは疑いなく、それ自体は大いに評価されてよいものと思われます。ただ、婦人防火クラブであるからには最低限求められる条件があります。家庭防火の活動を行うことです。それが、婦人防火クラブの活動の基本なのです。

### 1-3 ボランティア活動としての位置付け

婦人防火クラブのこれまでの経緯を振り返れば、それはいつの時代においても地域における純粋なボランティア精神にあふれた女性たちの集まりでした。

婦人防火クラブの組織とその活動は、常に家庭と地域を愛する心に支えられていたからこそ、今日まで拡大発展を遂げてきたといえましょう。このような婦人防火クラブの活動は、これからの分権型社会で期待される典型的な「地域密着型の非営利組織」としてのボランティア活動にほかなりません。そうした1意味でのボランティア活動に邁進する姿に婦人防火クラブの存在意義が求められるものと思います。

### 1-4 地域における役割

婦人防火クラブの地域における具体的な役割をあげるならば、1つは、災害発生時の初動対応者としての位置付けです。現実には災害が発生した場合に、現場においていかに適切な対応をとることができるかが被害の抑制に極めて重要だからです。

2つは、自主防災組織等の他の組織とともに婦人防火クラブも地域防災の一方のリーダーとして位置づけることです。自主防災組織などの関係組織と互いに密接な連携を図ることによって地域の災害対応能力を一層高めることができます。

そのようなためにも、普段から防火防災に関する研修を行い、実のある災害訓練を実施し、応急手当等の資格・技術の習得を図るなど、各種研修・訓練等の機会を充実していくことが大切です。

## <コラム>

### 婦人防火クラブ設立の経緯と活動

自治省（現総務省）消防庁は、昭和 37 年 4 月 6 日付け、長官名で『予防行政の運営方針について』定めたことを都道府県知事宛てに示しました。

この方針の中で、民間における防火組織の育成が予防行政推進施策の一つとして掲げられており、また、同日付『予防行政の運営細目について』が示され、民間防火組織の育成が具体的に明示され、少年消防クラブや婦人防火クラブの積極的な結成を図ることとされており、市町村では消防本部等を通じての指導により、各地で多数のクラブが結成されていきました。（特に婦人防火クラブについては、戦前から全国の津々浦々で自然発生的に生まれており、火災予防に寄与してきていたと言われております。）

この上記通達は、具体的には、

本部の署の管轄区域の適当な区域ごと（消防本部の設置が義務付けされていない非常備の市町村では、消防団の区域内における分団ごと）またはその他適当な区域ごとに結成すること、

行事内容としては、

（ア） 消防職員または消防団員が指導して婦人防火教室を開催し、家庭における電気・ガス・石油器具等の使用関する火災危険、及び正しい取り扱いについての防火研究を行うこと

（イ） グループ間で防火診断を行うことも、火災予防徹底のために有効であること

（ウ） その他具体的な火災予防資料によるクラブ員の防火知識の向上に資すること

とされ、ここでは、婦人防火クラブの活動は「家庭防火」が当初の原点とされていました。

この通達・通知を踏まえ、各地で婦人防火クラブの結成が進み、クラブ員数も急速に増加していきました。昭和 39 年には、全国の都道府県には必ず婦人防火クラブが存在するまでとなり、昭和 40 年代初めに 50 万人を突破して以降、その後も順調に増加し、現在 233 万人超のクラブ員を有するまでになりました。

また、婦人防火クラブの活動は、現在では、必ずしも「家庭防火」だけに留まらず、地域の実情や特性を生かした防火防災活動を展開し、また、高齢化社会の到来に伴う福祉活動まで展開するなど、地域の安全な社会を創るための活動を展開しているところもあり、その活動形態は各地域クラブによって様々です。

## 第 2 章 婦人防火クラブのリーダーとしてのあり方

日本防火協会が、地域の婦人防火クラブの役員について調べた結果によると、役員数は会員数の規模によって異なりますが、比較的会員数の少ない小さなクラブでは 3 人未満、会員数の大きなクラブでは支部長や班長の構成をとりながら 10～20 人の役員をおいているところもあります。1 クラブ平均でみていくと約 5 人となっています。

ここでは、そうした婦人防火クラブの役員を中心とした組織リーダーのあり方やリーダーとしての心構えについて考えてみましょう。また、ここで扱うリーダーシップの問題は、さらに小さな地区単位や機能単位のグループを運営する世話役にもあてはまります。

### 2-1 リーダーシップとは？

#### 組織におけるリーダーシップの発揮

リーダーシップに関する研究によれば、一般にリーダーシップという機能は、目標達成や課題解決を指向した P 機能

（performance、目標達成）と、集団の維持を指向した M 機能（maintenance、人間関係の維持）の大きな二つの概念によって類型化されます。実験室における研究や現場調査によれば、リーダーがこれら二つの機能のどちらを優先するかによって集団の性格や行動は影響を受けるといわれています。

また、これら両機能の効果は、集団全体の構造によって異なりますし、状況によって有効とされるリーダーシップの型も異なります。ただ目標達成機能、人間関係維持機能を兼ね備えたリーダーシップの型が最も集団の行動能力が高まり、その両機能ともに弱い型では最も集団の行動能力は低くなるという結果があらわれています。

婦人防火クラブが関わる活動は、活動内容や計画の策定から日常的な人間関係の調整など多彩な側面があり、さらに日常活動場面のみならず緊急時の活動場面も想定しなければならぬとなると、リーダーシップのあり方としては是非この両機能を意識し備えるべきだということになるでしょう。ただし、ひとりの人間の性格を考えると得手不得手もあり、必ずしも両機能を十分に発揮させられない場面も想定されます。したがって、そうした場合には、この両機能を集団のなかでうまく発揮させられるように、自

分の弱点をカバーできるサブ・リーダーと密接に連携をとりあって集団運営を進め、リーダーシップを発揮していくような工夫も必要になります。

#### サブ・リーダーの発掘と活用

また、婦人防火クラブが主として対象にする防火・防災という活動領域を念頭においた場合、若い会員を増強する必要性がこれまでずっといわれ続けてきました。担い手の年齢層の拡大とサブ・リーダー群の新たなリクルートは、集団活動を活性化させるうえで必要なことは言うまでもありません。いざというときに活動力を発揮できるクラブになるためには、比較的若いサブ・リーダーをきちんと確保し、リーダーとしての権限もある程度まで委譲する体制は必須でしょう。なお、年齢層も広く職業や生活環境も異なる人々を含みうる婦人防火クラブという性格を考えた場合、それぞれの生活の実情のなかでより生活実感に沿った啓発活動を展開するうえでは、できるだけ多様な人びとにサブ・リーダーとして関わってもらおう努力は欠かせないと思います。さらに、現代の社会環境の変化に対応して、地域に関わっているさまざまな技能や技術をもつ人びとやボランティア活動をやっている人たちとも、日常的に連携をとって、できるだけ活動を理解してもらい参加してもらおう働きかけるなど、人材の新たな発掘と活用を心がけるべきです。

#### 2-2 リーダーとしての心構え

リーダーの心構えとしては、どのようなことを考えたらよいのでしょうか？ここでは、災害時の活動の実際をみていくことから、リーダーの心構えについて考えてみましょう。

##### 災害時の活動の実際

阪神・淡路大震災では、応急時の活動によって大きな明暗を分けたといわれています。被害自体の規模、衝撃の強さにもよりますが、地域社会の結束や日頃の活動の程度が、応急時の活動の可否を大きく左右し、それが被害の拡大や抑制に大きな影響を及ぼしました。

親族・近隣関係が濃密な農村型の地域社会では、たとえば淡路島の北淡町富島地区の事例のように、震源地に近く被害が甚大で全半壊の建物が8割に達していたにもかかわらず、近隣どうしでの救出活動が迅速に行われ、さらに消防団の活躍により、行方不明者の発見が地震当日の夕方には終了しました。都市地域でも神戸市長田区真野地区の場合のように、日頃のつきあいの濃密さに加え、自治会を中心とした住民の地域活動の実績と組織力を駆使して、火災延焼をくい止め、高齢者を倒壊家屋から救出し、救援物資を組・班ルートを通じて整然と配布したところもあったといわれています。

こうした事例は、必ずしも例外的な事例とはいえませんが、テレビや新聞報道で頻繁に取り上げられた、自主防災活動がほとんどなされず、災害のなかで、なすすべもなく翻弄され悲惨な状態におかれた多くの地域とのコントラストは衝撃的でした。

リーダーの役割の重要性は、関東大震災のとき燃え広がる火災を必死でくい止めた神田佐久間町や宮城県沖地震のさい冷静沈着な対応で混乱を避けた自治会の動きなどからも知ることができます。

こうした阪神・淡路大震災をはじめとする災害から得られた教訓として、応急時の活動の中心となる〈拠点の確保〉の重要性が指摘されています。すなわち、応急時には、いち早く活動拠点を確保し、役員が常駐できる体制を確立して情報伝達・連絡のしくみを立ちあげていくことが重要です。活動拠点としては、当然のことながら、日頃から地域住民に充分認知されている場所が望ましいといわれています。

##### 災害時に求められるリーダーシップ

応急時におけるリーダーの役割は、かなり多岐にわたっています。この場合のリーダーは、地域の中でいま何が起こっているかを把握したうえで、それにどう対処していくかを総合的に優先順位をつけて実施していく役割を果たすことになります。応急時には、リーダーたちの自主的な判断でかなりのことができるし、またかなりのことをしていく必要があります。応急時に、多くの住民が、こうした活動拠点を中心にして相互に緊密な連絡を取りながら、協力しあって活動できるか否か、それを可能にする信頼関係を築きあっているか否かが、災害時の活動の可否を決める最大のポイントになります。

応急時には、被災状況とその後の変化を敏感に読みながら、迅速にかつ多くの事柄に同時に対処していかなければなりません。

そのさい、日常時からつちかってきたさまざまな知識、訓練等を想起こしながら、被災状況を先取りするかたちで、早め早めに対処する必要があります。また、地域住民の信頼を獲得していくためには公平の原則は必須です。但し、この公平の原則は、機械的な「一律の対処」ということではなく、被災状況や個々の被災者の事情を加味し、状況を柔軟に判断したうえでの公平の原則であることに充分留意する必要があります。その点で、リーダーとしての人間の資質が問われることにもなります。

このように書くと、リーダーに期待される役割はとても重く、とても任には堪えないと思われるかもしれませんが、しかし、恐らくこうした信頼関係は、日頃の活動のなかから生まれてくるものです。日常活動のなかで、サブ・リーダーと協力し合ってどのように人間関係をつくってきたか、試行錯誤しながら集団としての活動をどう積み重ねてきたか、が重要なのだと思います。リーダーは、日常的に、

クラブ・メンバーの所属意識を高め、いざというときには、メンバーとしての自覚を持ってともに行動するのだという意識をつちかう努力をしていくことが重要です。その点では、新任のリーダーの方も、あせらず一步一步日常活動

を積み上げていくことで集団にふさわしいリーダーシップが培われてくるのだとあっていただきたいと思います。

#### <コラム>

公平の原則 [神戸市長田区真野地区の震災対応]

“人のつながり”で初期消火に成功

阪神・淡路大震災では、“向こう三軒両隣”の重要性が再確認されました。中でも30年間にわたって住民主体の「まちづくり」を推進してきた神戸市長田区の「真野地区」(面積約40ha、人口約4,800人)の対応は、全国から注目を集めました。真野地区は、商店や工場と住宅が混在した典型的な下町地区です。老朽長屋住宅が多く、家屋の倒壊・火災の危険性は決して低くはありませんでしたが、まちづくり活動で培われた“人のつながり”が功を奏し、住民のバケツリレーや地元企業の消防隊の出動で初期消火に成功、建物の焼失を最小限に食い止めました。火災被害の大きかった長田区では、延焼によって街区の殆どを焼失してしまった地区もある中で、真野の初動対応は注目されました。

全住民に物資を均等配分する仕組みを整備

さらに、真野地区のこうした「地域力」は、発災直後の救命・救出、初期消火にとどまらず、長期化する避難生活の中でも発揮されていきました。小学校など大勢の被災者を受け入れた避難所では、避難者のまとまりができるまでに、かなりの日数を要していたことが報告されていますが、その中で物資や食料の配布も無秩序に行われることが多かったようです。こうした不均等な配分は、避難者同士のトラブルの原因になりやすく、避難生活上の大きな課題となっていました。また自分の足で物を取りに行きにくい、または長時間行列に並ぶことができないお年寄りなどは、我慢を強いられがちな状況にありました。

他方、真野地区では、発災後3日目、真野小学校(避難所)に、地区内にある16自治会と避難所を束ねた独自の「災害対策本部」が設置され、避難所に入っている/いないにかかわらず、地区内の全ての住民に対して、物資が均等に配分されるような「仕組み」が整えられていきました。当時、行政(長田区役所)からの緊急物資は、個々の避難所に直送されていましたが、真野地区では、区役所に対して、「真野地区災害対策本部」が一括して住民5,000人分の緊急物資を受け入れることを認めさせました。そして対外的な窓口を一本化する一方、地区の内部では「本部」「自治会」「班」-「家庭」というルートで、全ての住民に物資が行き渡るような仕組みを整えていったのです。真野地区の災害対策本部の活動は、避難所が閉鎖される8月末まで行われ、その後、復興に向けたまちづくりについては「真野地区復興・まちづくり事務所」へと引き継がれていきました。

<事例紹介> 女性を中心にする活動の組織化

昼間の男手の少なさを背景として

女性を中心にした防火・防災活動の組織化は、昼間男手の少ない地域という背景と、防火・防災に関心のある女性が集うという機会が組み合わさった場合が多い。そうした地域の場合、女性の活動が地域全体の防火・防災活動に広がっていく場合も少なくありません。

茨城県ひたちなか市にある柏野自主防災会は、「火の用心」の夜警という活動から始まった私設防火団が、婦人防火クラブ結成（昭和60年）を促し、さらに自主防災会の結成（平成10年）へと展開して現在にいたっています。男手がない昼間には「婦人の手で防火を」を出発点にしながら、徐々に自治会を巻き込んで、街角消火器の配置、防災組織づくり、防災カルテやマップの作成（幼児・高齢者の割合や住んでいるところが明確に）、各種の防災資機材の整備などの活動を地域ぐるみで行う段階まで到達しています。

東京都杉並区にある天神山町会防災会は、天神山町会内の総務部を中心に構成されている組織です。防災会会長である町内会長以外は、総務部長以下、広報部、防火部、救出救護部、避難誘導部、食糧調達部など防災会メンバーのすべてが女性であり、昼間男手の少ない地域を守っています。帰宅困難者の立場で新宿から甲州街道を歩いて帰宅したり、独自の防災体操を考案したりするなど、積極的な活動を展開しています。

行政の働きかけも有効

また、防火・防災に関心のある女性が集う機会づくりという点では、行政の働きかけも有効でしょう。

神戸市では、市民・事業者・行政が協力しあって福祉活動や防災活動に取り組む「防災福祉コミュニティ」の事業を推進していますが、若松ふれまち女性防災員もそうした中から生まれてきました。地域には、もともと地域の担い手の高齢化が進み、若手男性の参加が得られにくいという事情があり、それが家庭だけでなく地域も私たちの手でという、女性防災員の結成につながりました。近隣協力して家庭防火に貢献するため、「火災予防など、防災思想の普及に関すること」「火災など災害防止のための広報に関すること」「家庭内における防災技術の研究に関すること」などの事業を進めています。

行政が実施した女性防災リーダー育成研修会がきっかけで、強力な女性防災クラブの結成につながったのが、神奈川県平塚市の「平塚パワーズ」です。

平塚市では、普段家庭にいる女性を対象にして平成7年から女性防災リーダーを募集し、街頭消火器の使い方からチェーンソーの使い方、救急法、災害弱者の介護の仕方までを学ぶ研修会を開催しました。平成8年その修了生からなる平塚パワーズが発足、その後、市域を6ブロックに分けて、その単位で活動しています。緑化まつりでは、その会員が「地震防災対策チェック表」を作成して、参加者に防災チェックを行うなど、先進的な活動をしています。

### 第3章 婦人防火クラブの組織運営

この章では、婦人防火クラブの組織化と組織運営をどのように進めていったらよいのか、また組織構成や役員を選ぶときにどのような配慮が必要なのかを考えてみましょう。また、婦人防火クラブをどのように運営していくか、活動を活性化させていくときの留意点についてもふれていきます。

婦人防火クラブを活性化させるには、まず、熱心なリーダーを核に、幅広い年齢層の人々が役員として参加できるようなしくみが必要です。また、興味がわく内容の活動を開拓しながら、うまく活動目標を設定していく工夫が欠かせません。

#### 3-1 婦人防火クラブをつくるには

婦人防火クラブは、地域において、家庭防火のための火災予防啓発を推進していくうえで重要な組織です。火災予防のためのさまざまな啓発活動や行事の企画・運営、防火診断など火災に関わる事柄が日常時の活動の中心になっている関係から、結成にさいしては、地区の消防署や消防団と密接な関係をもちながら進められていくことが多いでしょう。

しかしながら、近年では、大災害時における支援活動など、地域の安全や安心を確保するさまざまな活動をすすめる核として、婦人防火クラブが位置づけられるようになってきており、活動の領域も広がってきています。そうした背景には、大きな災害が日中起こった時、都市郊外などにおいては、主婦と子供、お年寄りだけが地域に残っているという事態が予想され、災害時における婦人活動の必要性と役割が高まっているからだと思われます。災害の規模が大きければ大きいほど、一方で防災関係機関への需要が一気に高まりますが、他方で、道路の寸断、建物の倒壊・火災、津波、断水、電力供給の停止などの阻害要因も加わって、防災関連機関の活動力は弱くなっていきます。婦人防火クラブは、そのような場合の地域の被害を防止・軽減するために、欠くことのできない重要な組織になります。このように、今後は、家庭防火という側面のみならず、地域の自主防災活動を担う集団としても、婦人防火クラブは重要な役割を担っていくと思われます。

婦人防火クラブの組織づくりには、既存の組織を活用する場合と、新たに組織を結成する場合とがあります。

#### [すでにある集団を活用する場合]

すでに地域内で日頃さまざまな活動をしている集団を利用して、婦人防火クラブをつくる方法です。婦人防火クラブの場合は、そのほとんどが地区婦人会や町内会婦人部などが母体になると予想されます。この方法では、既に組織ができあがっているため、新しく婦人防火クラブを発足

させるのに比べて、組織づくりにかかる時間が短くてすみ、早くにその活動に取り組むことができる、長期にわたる活動計画も立てやすいという長所があります。

結成にあたっては、消防署などの関係機関と密に連絡を取り合うことはもちろんですが、地域内の町内会や自主防災組織にもよく理解を求め、地域内の学校、商店会、医療機関、老人会などにも協力を呼びかけるようにします。

#### 「新しく婦人防火クラブを結成する場合の手順」

1. 防火や災害について勉強し、自分の住む地域内の火災発生危険や災害危険箇所、防火・防災活動の必要性などについて考えます。
2. 地域内で同じ考えの人を探します。
3. 防火・防災活動に関心のある住民が集まって、地域での防火・防災活動について相談します。
4. ミニコミ紙を発行するなど、地域内に防火・防災活動の輪を広げていきます。

新しく婦人防火クラブを結成するときの手順は、左記のようになります。

このばあいは、新しくグループを結成するわけですから、クラブの運営にあたっては、できるだけ参加したメンバー全員が楽しめるようなものにしたいものです。また、参加メンバーが何かの貢献をしているといった実感をもてるような工夫も必要になるでしょう。あまり、防災や防火のことだからといって、真剣な暗い話ばかりでは飽きてしまいます。

阪神・淡路大震災後に、地域のリーダーとして活躍している人は、地域活動継続の秘訣を皆が楽しみながら、ゆっくりと全員がついてこられるようなテンポで相談や計画を進めることだと話しています。

なお、こうしたグループ内の特定メンバーだけで話している、いつのまにか自分たちの気がつかない間に、地域の他の住民との間に情報や認識のギャップが生まれてくることになります。グループ内の特定メンバーを越えて地域全体に活動を広げていく際には(たとえば一般の地域住民への広報等では) とくにこのギャップを充分意識し、できるだけ知識を持たない人にも分かってもらえるような表現に留意する必要があります。

#### 3-2 組織役員の構成面での配慮

婦人防火クラブは、家庭防火の啓発活動を推進するとともに、災害発生時の被害を防止または軽減させ、地域を自分たちの手で守ろうという〈自主的〉な組織です。ですから、会の役員も画一的におしつけることは避けましょう。

組織は、リーダーやサブ・リーダーの熱意いかんで、有効なものにも形式的なものにもなります。熱意のない人をむりやり役員に選ぶことはせず、防火・防災活動の経験豊

富人や、真に意欲のある人を選ぶことが望ましいといえます。

また、地域内の医師、建築士、看護婦、教職員など。もしくはその経験者が役員の中にあることは心強いといえます。要は、地域の防災に意欲的なひとで、自分の意見を押しつせず皆と相談して物事を決めていこうとする人、そして立場や専門が同じ人に片寄らない、ということが大切です。

婦人防火クラブは、現在多くの問題点や悩みを抱えているといわれています。人という点に限れば、クラブ員の高齢化が目立ってきたこと、働く女性が多くなったことなどによって、クラブの行事や活動が大変な制約を受けており、幹部役員のみでの活動となったり、まったく活動していないところも出てきているといわれております。活動を継続させマンネリ化させないようにするには、常に新しい人、若い人にとって魅力的な組織環境を整え、役員になってもらう努力が必要です。

### 3-3 会議の開催と組織の運営

活動を有効に進めていくためには、話し合いが重要です。まず、同じ地域にすむ気やすさから、単なるおしゃべりの場に終わらないように注意します。そのためには、会議を進めるうえでの基本になりますが、会議のテーマをはっきりさせる、司会役を置く、だらだらした話し方を避けて論理的に話す、会議録をとる、などがポイントです。

意見がある場合は、会議の席できちんと自分の意見を述べるようにします。そのとき、気をつけたいのは、「いつ」「どこで」「誰（と誰）が」「何を」「何のために」「どうする」という点をはっきりさせることです。人の発言にもきちんと耳を傾けましょう。

あいまいな点は、そのままにしておかずよく話し合い、会議の最後には、皆の理解が一致するようにしておきます。独断的な決定や、上部組織から下部組織への一方的な押し付けはさげなければなりません。

### 3-4 活動目標の設定と活動計画の策定

自分たちの婦人防火クラブの活動目標をどのように設定するかは、婦人防火クラブそのものの意義に直結する問題です。

すでに、のべたことですが、婦人防火クラブの活動は、家庭防火のための火災予防啓発活動とともに、地域の被害を防止・軽減するための自主防災活動の核としての役割が重要です。

活動目標の設定にあたっては、専門家のアドバイス等も受けながら火災のみならずいろいろな災害の性格をよく学んで理解し、地域の現況を実地に巡視・点検して把握し、防火や防災の知識等を深めていくなかで、徐々に

行い内容を深めていくことが大切です。したがって、一気にかっちりとした活動目標を決めてから、実際の日常活動計画、訓練計画をたてていくというよりは、暫定的な活動目標をたて、それに沿って活動自体を進めながら、徐々に活動目標の修正をしつつ日常活動、訓練計画のレベルをあげていくという姿勢のほうが、現実的です。

ところで、活動目標の設定だけでは、抽象的な努力目標に終わってしまい、中心リーダーの交代などがあると、いつの間にか忘れられてしまいます。それを避けるためには、活動目標を実現するためのおよその中・長期計画をたて、活動が連続性をもてるようにする必要があります。活動が比較的活発な組織において最も難しいことは、一定の活動水準を持続することだといわれています。

防火・防災活動（とりわけ、地域の防火・防災環境を改善していくまちづくりなど）では、一朝一夕に地域住民の関心を高め訓練レベルを向上させるのは至難の技です。また、いったん活動レベルをあげても、継続していないとすぐに活動が停滞し住民の関心も薄れてしまうというジレンマがあります。したがって、活動を継続させて目標をじっくりと達成していくためにも、是非およその中・長期計画をたててみてください。

さて、およその中・長期計画をたてたうえで、この一年の年間の事業・活動計画をたてていきます。

事業・活動計画の策定にあたっては、以下のような点に留意しましょう。

- 1) 各部門別に検討会を行うなど、できるだけ多くのメンバーの意見を出してもらったうえで検討を行うようにします。各部門別の検討を行うことで、活動の漏れをチェックすることが出来ます。
- 2) 上記で出てきたものを、相互の関連等を考慮してテーマ別に整理し、項目別に優先順位をつけていきます。その際、緊急性、重要性、実現可能性などの基準をたてて、それぞれに検討していくと討議や合意が進みやすいでしょう。
- 3) 以上のように整理されたものを、自分たちの婦人防火クラブの現況をにらみながら、時間的制約、予算、活動主体等の要素を加味して、活動計画を作成していきます。
- 4) 年間活動計画に特徴をもたせるために、年度ごとの重点項目（目玉事業）を決めるのもよいでしょう。

### 3-5 財源確保

日本防火協会の調査によれば、婦人防火クラブ連合会のうち半数強の団体が、活動予算を組んでいます。その予算規模の平均額は538千円となっています。そのうちの9割の団体が消防本部などからの公的助成を受けており、その助成額の平均は416千円となっています。このように、現状では、婦人防火クラブの予算に占める公費助成額の比

率が8割弱に達しており、財政的には公費助成に強く依存していますが、婦人防火クラブが、自主的に活動していくためにも、今後、自主財源を模索していく必要があると思われます。地域の町内会や自治会(自主防災会)とも密接な活動の連携をはかり、活動の財源を確保する努力が必

要でしょう。上記の調査によれば、現在、自主財源としては、会費の徴収、寄付金収入のほか、バザーや夏祭りなどのイベントでの飲物販売を通じて収入を得ているクラブもあります。

### 3-6 他の組織との関係の強化

婦人防火クラブは、家庭防火のための火災予防啓発活動とともに、地域の被害を防止・軽減するための自主防災活動の核として<自主的に>結成されるものですが、地区内の他の組織と活動上の情報交換をし、災害が起きた場合の協力体制を確立しておくことは重要です。消防署や消防団などの関係機関と密に連絡を取り合うことはもちろんですが、地域内の町内会や自主防災組織にもよく理解を求めて、災害時の役割分担や協力体制について緊密な連携がとれるよう計画を立て訓練をしておきます。また、有効な婦人防火クラブの活動を構想していくためには、地区内外の防火・防災活動団体やライフライン関係の諸機関とも緊密な協力関係(人材や技能・技術の相互補完、各種資源の有効活用、情報連絡体制、緊急時の提携関係など)が必要です。婦人防火クラブとしては、市区町村レベルや都道府県レベル、全国レベルの連絡協議会などを通して、緊密な情報交流やさまざまな連携をしていくことが活動の活性化には役立つと思います。さらに、市町村や県の行政機関とも積極的な連携をはかりましょう。

地域内では、学校などの公共機関、医療機関、商店会、老人会などのほか、まちづくりや介護福祉活動などの分野で活動する各種のボランティア団体にも相互協力と連携を呼びかけるようにします。

大きい災害ほど、被害は一組織に限らないので、相互に情報を伝達しあい、助けあわなければなりません。最寄りの市区町村以外の組織との関係も大切です。

近隣の市区町村では、同じ被害にあう可能性があります。その他の地域の組織は、食料や水、その他の救援物資を持って駆けつけることができます。

各組織との連絡を密にし、情報を交換することによって、一人よがりになりがちな自分たちの組織や活動を見直し、より望ましい防火・防災マニュアルを作成することができます。

婦人防火クラブは、防火・防災の専門家や関係機関の指導や助言、助力を必要とする面もあります。各種訓練の実施や日常活動を効果的に進めるために、防災関連機関や事業所の協力が欠かせません。行政機関や防災関係機関から見ても、婦人防火クラブは心強い重要な存在になりうと思います。

#### <事例紹介> 財源確保や低コストで効果的な活動の工夫

全国の婦人防火クラブで、活動の財源確保や低コストで効果的な活動の工夫に知恵をしぼっている。ここでは、そのヒントになるユニークな活動2例を紹介しよう。

留萌消防組合の小平町婦人防火クラブでは、特産品であるリンゴに目をつけ、リンゴ農家とオーナー契約を結んで、防火標語の入ったリンゴを栽培して高齢者単身世帯へ配布している。クラブ員が、6月下旬にリンゴが陽にあたって赤くなるのを避ける遮光の袋がけを行い、9月(収穫2週間前)にその袋を剥がして、まだ青いリンゴに防火標語を記したシールを貼り付け、シールの部分を残してリンゴが赤く色づく収穫を待つという方法で、標語の文字が浮かびあがる見事なリンゴがとれる。それを丁寧にラップで包装しチラシを入れることで、だれもが振り向く印象的な防火啓蒙用品が出来上がる。このリンゴは、訪問したお年寄りや、各種宿泊施設・事業所でも人気が、新聞などでも大きく取り上げられたという。

また、茨城県の新治地方婦人防火クラブ連絡協議会では、火災予防週間に街頭や訪問老人宅において配布する火災予防広報物品を、リサイクル物品を利用して作成している。

材料は、牛乳パックと和紙。牛乳パック等を利用して物入れの土台を作り、作品の仕上げとして和紙を貼り付けるなどの方法で、名刺入れ、花立て、楊枝入れ、鉛筆立てなど、見た目も綺麗でインパクトの強いものが作れるという。それに、火災予防の標語、及びリサイクル物品である内容を記入した用紙を入れ、ビニールパックに入れて住民に配布する。その手作り感により、住民の評判は非常によく、訪問した高齢者にもたいへん喜ばれている。

## 第4章 婦人防火クラブの平常時の活動

---意識啓発から活動を続けられるしくみづくりまで---

この章では、婦人防火クラブとして進めていかなければならない日常の防火・防災活動について考えてみたいと思います。婦人防火クラブの活動を行っていくためには、なによりもクラブ員を含めた地域住民の防火・防災に対する関心と理解を深めていくことが必要であり、活動の出発点になります。クラブ員を含めた地域住民の問題への関心を高めるために、日常活動として何をどのように行っていくか、その際にどのような問題点がでてくるか、その克服方法は何か、を考えていく必要があります。

そこで、この章ではまず、全国の各地域で行われている一般的な防火・防災活動の取り組みを紹介します。そのうえで、特に地震等の災害に対応するための日常的活動について、住民の個々の日常的な行動範囲＝生活圏の広がりを意識しながら、いくつかの範囲を設定し、それに沿って「安全な暮らし」を実現させるために必要な条件について考えてみたいと思います。

### 4-1 婦人防火クラブとしての一般的活動内容

#### (1) 婦人防火クラブの一般的活動とは

一口に婦人防火クラブといっても、クラブ員の構成、組織の実情、財源の実態、活動の現状等は地域によって千差万別です。ことに、その活動の内容と範囲は、クラブによってことごとく違うといっても過言ではありません。その背景には婦人防火クラブの活動に対する考え方の相違があると考えられます。つまり、家庭防火という婦人防火クラブの本来の目的を達成するためだけの活動に限定すべきだとする考え方と、地域の安全防災のためにより幅広い活動を行ってよいとする考え方とがあると思います。

したがって、ここで「婦人防火クラブとしての一般的活動」として整理するとしても、それはそのような活動をすべきであるとして一律に決めつけるものではありません。むしろ以下では、いろいろな婦人防火クラブのかたちがあってよいという前提で婦人防火クラブの活動のいわば選択肢をまとめることにします。婦人防火クラブの今後の新たな活動の指針的なものとして、何らかの参考になるものと考えます。

#### (2) 防火・防災のための日常的実践活動

##### 街頭等での防火啓発

駅頭や商店街において、地域住民に防火チラシ、防火マスクット、風船、ティッシュペーパー等を配布して火災予防を訴えます。商店街等の通りで幼少年も参加した

防火パレードを実施するのもよいでしょう。時期は問わず随時実施すべきものですが、春秋の火災予防運動期間中に集中的に行うのも効果的です。

風船、ティッシュペーパー等の配布は、地元の企業とタイアップしてやっているところもあります。

##### 防火巡回

特に、夜間に「火の用心」を呼びかけながらの地域巡回が基本です。その他、随時、地域住民に防火の呼びかけをしたり、歩行中の喫煙をやめる運動を推進します。

たばこのポイ捨てによる火災の防止。

##### 防火診断・防火指導

各戸を訪問して防火診断を行います。その内容は、消火器の有無や保管年数等のチェック、コンロ等の火気使用設備器具の周辺状況のチェック、灯油や塗料等引火性危険物の保管状況など、簡単にできる基礎的な事項の診断とします。消防職員の指導を受けて実施するのが適切でしょう。

また、特に高齢者や独居老人は火の使用について危険性も高く、火災時の避難も容易ではない面がありますので、これらの家庭への防火訪問指導も重要です。

##### 簡易な耐震診断・地震安全チェック

地震による被害を少しでも少なくするために、誰にでもできる住宅の耐震診断を行います。さらに、家庭内における金具等による家具固定の状況、タンスや食器棚等の上部からの落下危険のチェック、マンションにおける避難通路確保の状況など、簡単な事項の地震安全チェックを行います。住宅の基礎地盤やその構造の安全性といったことは、専門家に任せるべきです。消防職員の指導を受けて実施するのが適切でしょう。

##### 家庭用消防防災機器の普及活動

住宅火災による死者の大幅な低減を図ることは大事なことです。そのための実践方策として、住宅用火災警報機等の設置促進 住宅用消火器や自動消火装置の設置促進 防災品の使用促進など、家庭用消防防災機器の設置や使用の促進を図ることが必要です。総務省消防庁においても、今後10年間の「住宅防火基本方針」が策定され、このことの促進が強調されています。これらの方針に呼応して、特に、火災警報機、消火器、防災品の普及推奨を図る啓発も必要です。

##### 消火器の点検

住宅防火診断の一環としての消火器の有無の確認及び設置されている消火器が、期限切れになっていないかどうか、適切な場所に設置されているかどうか、等の確

認と指導を行いましょう。

#### 放火防止活動

ゴミ集積場の清掃、家庭周辺のもえぐさの追放など放火を間接的に防止する活動を行います。その他、環境パトロール、防火花壇づくり、山火事防止看板の設置等地域環境の整備を心がけましょう。

#### 各種イベントへの参加による防火啓発

秋や夏の祭り、町内運動会、市民カーニバル、出初式等の消防関係行事など地域において開催される大小のイベントは少なくありません。これらのイベントに積極的に参加して、“はっぴ”を着用（婦人防火クラブの地域内の認知）しての踊り、コーラス、太鼓などの芸を披露し、啓発を図ります。また、このようなイベントに合わせて防火パレードを実施し、防火グッズを配布するのも防火啓発に効果的です。

#### 「防火の日」または「火の用心の日」の設定

各種の防火啓発を行う場合、特段の日にちを決めずに随時行うパターンと、毎月一定の日を設定してその日に集中的に実施するパターンがあります。できれば毎月1回、例えば15日を「防火の日」または「火の用心の日」に設定して、当日に集中的に防火啓発活動を推進した方が住民に親しみをもたれやすく、より効果的ではないかと思われまます。

毎月1日と15日の2回を「防火の日」と設定して啓発活動を展開している婦人防火クラブもみられます。

#### 防火一声運動

「火の用心」の声が常に耳に入るような運動の展開は家庭防火に大いに寄与するはずです。隣近所への訪問や電話等の際に、お互いに「火の用心」「今、電話で話をしてもだいじょうぶですか」などの声をかけ合う一声運動を実施します。

火気使用時の場合に注意を喚起する。

ついうっかりによる火災を防ぐ。

#### 各種広報媒体を利用した防火啓発

駅や商店街等で直接住民に接しての防火啓発のほか、地域のさまざまな広報媒体を利用した啓発も合わせて実施する必要があります。すなわち、有線放送、ケーブ

ルテレビ、自治体・町内会・婦人会等の広報誌、広報車、映画会、ポスターなどの媒体を利用する、などです。

#### 幼年消防クラブの指導・教育

幼年期における初歩的な防火教育を行うことを目的として9歳以下の児童、幼稚園・保育園の園児等を対象として育成されている幼年消防クラブの指導・教育の一翼を担う必要があります。これらの児童・園児等が興味を示すような紙芝居、ビデオ、腹話術、防火寸劇、親子防火教室の開催等を通じての防火教育が効果的と思われまます。

#### 少年消防クラブの指導・教育

おおむね10歳から15歳までの少年少女により編成されている少年消防クラブは火災予防思想の普及徹底に重要な役割を果たしていますが、これらの少年消防クラブに対する指導・教育を行うことも必要な活動といえます。たとえば、ハイキング、野外宿泊、防火ゲーム等を合同で実施するなかで少年消防クラブの防火教育に貢献することが期待されまます。

「無火災祈願もちつき大会」を実施している婦人防火クラブもあまります。

### (3) 防火大会・研修・訓練等

#### 防火大会の開催

市町村婦人防火クラブ連合会等が自らの主催で防火大会を実施しているところも多くあまります。

防火大会の実施内容としては、表彰、訓練・各種体験、防火演技、講演、パレード等、多彩な行事が織り込まれ、工夫が凝らされています。

また、会場等は、大会の内容により、屋内・屋外と状況によまります。実施時期については、婦人防火クラブの年間計画をたて、消防機関の指導・助言を受けて、出来るだけクラブ員の都合のよいときに行うようにしまししょう。

なお、防火大会は隔年または2年～3年おきに開催するというクラブもかなりあまります。その実施については、婦人防火クラブ設立記念 周年の時期としてもよいでししょう。



### コラム>

#### 防火大会の式次第

防火大会は、実際にどのように実施されているのでしょうか。ここでは、主催者の違いによる具体的な式次第の事例をふたつ紹介するので、参考にしてみてください。

事例1 婦人防火クラブ連絡協議会主催の場合

	//////////次 第//////////	
		集合 点呼 8:30 集合 9:20 進行 町婦人防火クラブ連絡協議会 副会長
開 会	9:30	
あいさつ		地区幼少年婦人防火委員会 会長 地区婦人防火クラブ連合会 会長
歓迎のあいさつ		町長
表 彰	9:45	地区幼少年婦人防火委員会表彰 地区婦人防火クラブ連合会感謝状 地区婦人防火クラブ連合会表彰 防火ポスター最優秀作品表彰 防火標語最優秀作品表彰
祝 辞	10:10	県総務部消防防災課 課長 県消防協会 支部 支部長 町議会 議長
来賓紹介	10:20	(司会者が出席来賓を順次紹介)
応急処置実技訓練	10:25	「身につけよう応急手当」 実技指導 消防署救急係
体験発表	11:55	「普段の防火訓練を生かした実践活動」 婦人防火クラブ役員
昼 食	12:30	アトラクション 町婦人防火クラブ 展示コーナー 家庭用防災器具、防災製品 防火ポスター入線作品 安全対策の済みの調理器具類 その他 住宅防火診断 パソコンによる住宅の防火安全度チェック
防火宣言	13:30	「災害のない安全で豊かな地域づくりをめざして」 地区婦人防火クラブ連合会 副会長
万歳三唱	13:35	町消防団 団長
閉 会	13:40	地区婦人防火クラブ連合会 副会長

## 事例2 幼少年婦人防火委員会主催の場合

//////////次 第//////////		市幼少年婦人防火委員会 職員	
[屋内行事]			
1. 開 会	13:00		
2. 主催者あいさつ	13:02	市幼少年婦人防火委員会 会長	
3. 表 彰	13:10	優良婦人防火クラブ	
4. 来賓あいさつ	13:15	市長	
5. 委嘱状交付	13:25	一日消防署長	
6. 防災講演	13:40	日本損害保険協会	支部あいさつ
	13:50	講師	
7. 幼年消防クラブ演技	15:10	保育園	
	15:20	保育園	
	15:30	保育園	
[屋外行事]			
1. 消防車スケッチ大会*			
2. 天ぶら油火災実験*			
3. 少年消防クラブ演技 鼓笛演奏			
上記のほかに下記の行事が考えられる。			
初期消火訓練 防火標語会わせ 幼年消防パン喰い競争 火災通報伝達訓練玉入れ競技 綱引き競技			
[展示コーナー]			
防災製品展示・住宅用消防用設備展示・住宅防火診断・ガス器具展示・老朽化、消火器の点検回収・防災パネル展示			
[体験コーナー]			
はしご車試乗* 救急車試乗* 濃煙・119番通報体験* 救急処置指導* 消火器体験 消防装備体験・記念写真* 防火輪投げ* 消防コーナークイズラリー* 金魚すくい ヨーヨー釣り バザー			

### 防火・防災のための講演会・研修会

火災予防、消火、救急救護、地震等災害時にとるべき措置などについての知識や技術の習得のために講演会や研修会を実施します。何よりも防火・防災に関して個々のクラブ員の資質の向上を図ることが重要です。婦人防火クラブの指導者のための研修と一般クラブ員のための研修があります。

婦人防火クラブ指導者研修 防災関係の講演会等、知識技術の習得のための研修

例：講演・防災施設等視察・救急法・消火器取り扱い講習等。また、公民館等が行う知識向上のための講座などにも積極的にクラブとして参加し、資質の向上を図って行きましょう。

一般クラブ員研修 実生活に直接結びつための研修

例：救急法・消火器取り扱い講習等

### 防火座談会・防火教室

受動的に話を聞く講演会・研修会に加えて、積極的に意見を述べる機会を設ける研修も有益です。クラブ員同士で活動内容の紹介をしたり、意見交換をする場となる防火座談会を実施します。また、炊き出し訓練を兼ねた料理教室、花火の正しい取り扱いのための親子教室などの防火教室を開催するとよいでしょう。

### 防災訓練

通常、消防機関による総合防災訓練に合わせて行われているようです。消火訓練（バケツリレー、消火器の使いかたといった初期消火のための訓練が一般的ですが、可搬式動力ポンプ（小型）による消火活動訓練を行う婦人防火クラブもあります）避難訓練（避難時の服装、携行品その他のチェック、避難路の確認など）、給食給水訓練（特に、炊き出し）、応急手当（心肺蘇生、止血を含むべき）、救護所への連絡と要介護者の介護・搬送などの総合的な訓練を行うことも大切です。

#### 防火防災施設等の視察研修

消火器や火災報知機等の防火防災設備機器の工場、原子力発電所の防火設備などの視察を行うこともよいでしょう。特に、他市町村婦人防火クラブの訓練状況の視察や防災館等における防災体験などは有益です。親睦旅行の一環としてこれらの施設等の視察研修がとり入れられているところもあります。

#### 消防機関の行事等への参加

出初式や春・秋の火災予防運動に積極的に参加して、防火啓発のために力を尽くします。消防署が行う査察活動を補助する婦人防火クラブも多くあります。

#### 災害に備えた情報収集活動

非常時にあわてず落ち着いて活動するためには、平常時にあらかじめ必要な情報やデータを収集しておくことが求められます。特に、高齢者等の災害弱者家庭の状況把握、潜在危険個所の調査、安全な避難路の把握などを行って、それらの情報をクラブ員が共有しておくことが大事です。

### (4) 災害に際しての実践活動

#### 消防団等の後方支援

災害が発生した場合、基本的には、第一線で活動する消防職団員の後方支援に徹することになります。特に、消防団員のための炊き出しを中心としつつ、必要に応じて現場での清掃や連絡調整等の役目を担う等の活動を行います。

#### 消火活動

通常は水バケツや消火器による初期消火を行うのが限界ですが、軽可搬動力ポンプを使用して消火活動を行う婦人防火クラブもあります。

#### 情報連絡、避難誘導

消防機関への通報、消防機関からの災害情報の把握と婦人防火クラブの活動の方向づけ、各地区の避難場所の確認と避難路の把握、災害弱者の避難誘導等を行うことも必要です。

#### 応急救護

救急隊が到着するまでの応急救護活動を行います。負傷者に心肺蘇生、止血等を含む応急手当を行うほか、状況に応じて担架による搬送等も必要となるでしょう。

#### 高齢者等の災害弱者の介護、安否の確認

高齢者等の弱者を介護しつつ安全な避難場所へ案内、

誘導します。また、地域を巡回し、あるいは電話等で安否の確認をします。これらの活動にあたっては、民生委員、介護福祉士等の福祉関係者と協働して行うのが望ましいでしょう。

なお、災害弱者については第5章でさらに触れることとします。

#### 被災者の相談・話相手

精神的・物質的に打撃を受け孤立感の強い被災者にとって人生経験の深い婦人の立場から相談や話相手になることは、何よりの味方となるでしょう。こうしたメンタルケアに努めるとともに、避難所の清掃、洗濯、買い物等の家事援助なども合わせて行いましょう。

#### 防災組織、福祉団体その他の関係団体との連携・協調

災害が発生すると関連する組織、団体はそれぞれの立場で活動することになりますが、それぞれがバラバラな活動となっては甚だしく非効率です。特に、初期消火、避難誘導、応急救護、災害弱者の介護、避難所における支援等の活動にあたっては、自主防災組織をはじめ、社会福祉協議会等の福祉団体、その他災害ボランティア組織などと相互に有機的な連携を図り、一致協力して活動できるようにする必要があります。

#### 実践活動参加者の幼児を預かるボランティア活動

安心して幼児を預けることのできる場があれば、幼児を抱えるクラブ員は後顧の憂いなく災害活動に従事できることとなります。クラブ員の活動能力に応じて、後方支援のかたちで幼児を預かるグループができることはきわめて望ましいことといえましょう。

#### 他地域の災害発生に対しての支援活動

他の地域で地震等の大災害が発生した場合の支援方法として、1つは、義援金や救援物資によるお見舞い、他の1つは、クラブ員有志が現地に赴いての支援活動があります。平成7年の阪神淡路大震災に際しては、多くの婦人防火クラブ員が現地支援活動に従事しました。主な活動としては、炊き出し、支援物資の仕分け・配布の協力、避難所における支援協力などです。

### (5) 組織運営に関する活動

#### クラブ機関誌・広報誌・記念誌などの発行

婦人防火クラブによっては、クラブ員のための情報誌として月刊あるいは季刊として発行しているところもあります。内容は、主として防火防災イベント等のお知らせや放火防止のための環境整備等、防火啓発を織り込んだものとなっています。

また、創立後の一定の区切りに過去の活動状況を記録した記念誌を作成する婦人防火クラブもみられます。

#### 広報誌・紙の発行手順

- 作成担当者の選定または仲間づくり
- 役割分担の決定
- 編集長（みんなのとりまとめ役）
- 取材係（情報を集めて執筆する役）
- 写真係・イラスト係（挿絵を描く役）
- 整理係（見出しをつける役）
- 編集係（誌面のレイアウトをする役）
- 誌面の体裁内容の検討
- 誌面の大きさ、縦書き横書きの別、手書きやワープロの別、掲載記事の内容や連載記事の有無など
- 記事内容の検討と点検
- 誤字脱字、内容の正誤などのチェック
- 印刷またはコピーによる広報誌の作成
- 住民への配布

#### 作成上のポイント

- ・防災関係機関や他地域の婦人防火クラブ、自主防災組織、地域内の婦人会、子ども会、商店会、医療機関、学校などに発行のあいさつをしておきます。取材協力や記事の提供に役立つでしょう。
- ・市区町村の防災関連情報や他地域の災害情報も大切ですが、地域の身近な話題も大いに取り入れて、親しみを持って読んでもらえるようにします。
- ・記事の執筆を依頼する場合は、なるべくいろいろな人にお願ひしましょう。
- ・誤字脱字が多いと、記事内容もいまい加減なものに見られますから、気をつけます。



#### <コラム>

##### 広報紙・誌、Web マガジン等の発行方法

##### クラブ員の特技を生かす

広報紙・誌は、会員や地域住民に対する最も有効なPRとなります。学習会や講演会、各種訓練のように実際出向く必要もなく、何の準備もなしにいつでも手軽に読めるものだからです。また、近年ではインターネットを活用したホームページやWeb マガジンなどの利用が盛んになってきました。インターネットの普及がさらに進んでいけば、比較的ローコストで手軽に発行できるWeb マガジンや活動状況を知らせるホームページなどは若い活動層を取り組むためにも有効な手段になるでしょう。文章を書くのが上手な人、デザインやレイアウトの得意な人、ホームページ作成など情報機器の扱いに詳しい人、取材能力のある人、イラストをかける人などが広報部門にいと、心強いです。

まず、広報紙・誌の方針（内容、いつ発行するか、紙の質や大きさ、印刷方法、部数、広報誌の名前、責任者、連絡先、担当者、配布方法、予算など）やホームページに掲載するおよその情報や内容構成を決めることから始めます。

##### テーマ別特集で訴求効果高める

広報紙・誌の場合には、一回ごとにテーマ別に特集すると、訴求効果がさらに高まるでしょう。文章はポイントを押さえて、簡潔でわかりやすくものとし、全体のデザインにも配慮します。手書きのよさを生かすことを考えてもよいでしょう。ただし、手書きの場合は、読みやすい文字であることが必要です。文章も絵も、親しまれるように配慮しましょう。広報紙・誌にはなじみやすい名前をつけて定期的に発行し、地域の人に覚えてもらうようにします。

##### 読者ターゲットを明確に

広報紙・誌などの特集や各種の啓発活動の企画をする場合には、漠然とすべての人を対象にするよりは、具体的にターゲットにする対象を明確にした方が、インパクトのある企画になります。何をどの世代の人に伝えるかを明確にすることで、問題意識が鮮明になると同時に、伝え方を戦略的に絞り込むことも可能になり、企画のねらいがわかりやすくなります。また、防火クラブのメンバーのなかで、その企画を担当する人材を確保しやすくなるでしょう。

子育て以前の若者夫婦、乳幼児をもつ母親とその家族、小中学校の学齢期の母親とその家族、青年期の子供をもつ母親とその家族、中年期の夫婦のみ世代、高齢層世代などによって、生活感覚やニーズはだいぶ異なるでしょうし、また専業主婦と仕事をもつ主婦でも社会条件はだいぶ異なります。ターゲットが絞れば、取り上げる特集や企画も具体的に考えやすくなります。



### 自己財源の確保

婦人防火クラブの活動内容（これまでに述べてきた行事等）によっては、相当の経費が必要となるものもあります。公費からの助成に頼らないで、あるいは公費助成に加えて、独自の財源確保に努力しているクラブもかなりあります。

・例えば、消火器を中心とした各種防災用品の斡旋活動を行い、または地域のイベント等においてジュースや地域の特産物を活用した食べ物（つけもの、団子、加工魚貝類など）をクラブ員が販売して、クラブの活動資金を得ている団体もあります。

## （事例紹介）

<事例紹介>

市民祭りの模擬店で活動費を捻出（東京都稲城市婦人防火クラブ）

### 市民祭りは活動費を得る好機

東京都の稲城市婦人防火クラブの活動に関する予算（活動費）は、防災関係団体等からの助成金とその他の収入金からなっています。十分なクラブ活動を展開するためには助成金だけでは不十分です。そこで、同クラブは、毎年市内で開催される市民祭りに参加して防火啓発の普及に努めるとともに、クラブとして飲食物を販売する模擬店を出し、そこで得た収益金を活動費にあてています。市民祭りへの参加は活動費を得る絶好の機会となっており、より多くの収益を上げるためクラブ員一丸となって取り組んでいます。

### コスト抑制に知恵絞る

クラブ員がまず考えることは、材料費の抑制です。こうしたイベントで一番よく売れるのは焼きそばです。必然的に焼きそばの食材の購入数が多くなるため、多くの収益を上げるにはここでコストを抑制する必要があります。クラブ員もさまざまな知恵を絞ります。スーパーのチラシなどで特売を地道にチェックするのはもちろん、たとえば天候などによって価格が左右されるキャベツが高価な時には、地方出身のクラブ員のつてを頼りに、わざわざ産地まで出向いて直接農家から購入することもあります。

また、同様に売れ筋であるジュース類は、市場にあるたくさんの商店のなかから一番安い店を探し出し、特売日を利用して安売り品を購入しています。ジュースを冷やす氷も、婦人防火クラブの趣旨に賛同する市内の水産物店に依頼して無料で譲り受けています。ジュース類の売れ行きは当日の天候に影響され、雨天の時にはあまり売れません。売れ残りが出ると収益が減るため、事前の天気予報には十分注意して仕入れ量にも気を使っているということです。

このほかにもコスト抑制のためにさまざまな工夫をしています。焼きそば等の販売には多くの機材や燃料が必要になりますが、ガスコンロや鉄板、包丁、まな板、ザル、鍋等の備品は、婦人防火クラブで少しずつそろえてあるため、最近では購入しなくてもすんでいます。また、消防署や市役所の備品で借りられるものは借り、消耗品等も防災訓練等で使って残ったものを使わせてもらって、極力購入物品を減らしています。

### 豊富なアイデアで活動広がる

同クラブは平成14年の市民祭りから新たに弁当販売を始めました。この弁当作りでも、米やお新香、おかずの材料はクラブ員たちが持ちよったものでした。いなりずしを作るのに必要な油揚げは、食堂で働くクラブ員が安価で購入し、調味料等も御歳暮などのあまりものを利用しました。

この弁当作りがきっかけとなり、クラブの地方出身者同士が互いに地方独特の旬の野菜を使った漬物作りの方法を教えあいました。将来は、クラブで野菜を仕入れ、漬物として売り出そうかという案が出ているそうです。このように、稲城市婦人防火クラブでは、クラブ員がさまざまに工夫を凝らし、かつ楽しみながら活動費を捻出しています。

稲城市婦人防火クラブの「市民祭り出店材料準備品チェックリスト」

品目	数量	内 訳	備 考	
焼きそば	1,800 食	3食入り×10袋 ×60箱		
キャベツ	160コ			
豚肉	36kg	500g入パック		
紅生姜	7袋	1キロ入		
青海苔	2袋	500g		
ソース	3本	中農ソース		
持ち帰り用袋	1,000 枚	ハンドハイバ <sup>®</sup> - K25	在庫有り	
割り箸	1,200 膳		在庫有り	
パック	1,200 個	規格 F-71	在庫有り	
輪ゴム	1袋	サイズ16(450g)		
タッパ	2個	(紅生姜・青海苔 入れ用)		
はかり	2台	1kg用		
調理用手袋	100双			
キッチンペーパー	2袋	6本入		
ジュース	20箱	コーラ・ウーロン茶・ オレンジ etc		
氷	4カンメ			
ガスボンベ	10kg	10kgボンベ <sup>®</sup> ×2 本(2口調整器付 2本)		

印について、今回購入したもの

稲城市婦人防火クラブの「市民祭り出店に伴う準備品」

品 名	数 量	備 考(調達日等)
フランクフルト	1000本	
ケチャップ	3,3Kg1缶	
洋がらし	350g1袋	
ディスペンサー	4本	
油	1,5Kg3本	
鉄板	大1枚	
プロパンボンベ	10Kg2本	在庫有り
ガスコンロ	3個	鉄板用2個・鍋用1個
鍋	大1・小1個	フランクフルト湯どおし用及び油処理用
ザル	2個	防災係から借用
トレイ(フランク用)	1000枚	経済課より受領済
トング	大3・小1本	
フライ返し	4個	
バット	5～6個	防災係から借用
サランラップ	3～4個	トレイ用他に使用

アルミホイル	2個	
キッチンペーパー	1袋	
まな板	5個	
包丁	5本	
テーブル	3台	
椅子	5脚	
ゴミ袋	10枚	
持ち帰り用袋	300枚	
タオル	10枚	手拭き用・台拭き用
軍手	5組	
手袋(ディスポ)	10組	
バケツ	2個	防災係から借用
ヒビスコール	1本	消毒用
ジュース	480本	10月16日購入分・480本
氷	20Kg	水産にて購入 副会長依頼予定
冷却用スチロール	1個	
現金入れ箱	1個	
つり銭	(5,000×2)(1,000×20)(500×40)(100×100)(50×100)(10×100) 計 66,000円 (会長準備)	

## (以上事例紹介) ←

### クラブ員の確保(親睦的活動の展開)

若年層が加入せず、全体として、クラブ員が減少しかつ高齢化してきたと悩む婦人防火クラブは少なくないでしょう。若年の女性にいかにして加入してもらうか、そのためにいかに魅力ある婦人防火クラブとするか、それぞれの単位クラブの状況に応じて検討を進めることが必要です。

婦人防火クラブは任意のボランティア団体であり、防火・防災のためだけに活動する必要がないことはいうまでもありません。むしろ、クラブとして息の長い存在を続け、魅力ある団体として評価されるためには、誰でも気軽に参加できる親睦的活動を頻繁に実施することの方が望ましいと考えます。現に、各地の婦人防火クラブでは具体的には次のような多種多様な親睦的活動を展開しています。

#### 親睦活動の例

料理教室、視察旅行、軽スポーツ(バレーボール、ソフトボール、グランドゴルフ、ボーリング等)、親睦会(新年会、忘年会、花見会、カラオケ大会等)、防火ゲーム(ビンゴゲーム、防災クイズ、防火カルタ大会など)、秋・夏の祭りでの踊りや太鼓等の披露・屋台の出店、他地域の婦人防火クラブとの交歓会、少年消防クラブとの合同ハイキング、地域の清掃・花植え等

これらの親睦的活動を展開するにあたって、第7章でその考え方などについて、さらに述べることであります。

また、クラブ員確保の一手段として、第一線を引退した男性高齢者のパワーを活用することを考慮し、これらの者の協力について検討することも大切です。

#### リーダーの育成

婦人防火クラブ活動の活性化はリーダーの資質と指導いかにかかっています。幹部役員は各種講習会・研修会に積極的に出席し、また、他の地域の視察、交流、他の団体との連携・交流、情報交換等の場に極力参加して、リーダーとしての資質の育成を図る必要があります。

## (6) 福祉的活動

### 高齢者等身体的弱者の介護

ケースワーカー等と連携、協調を保ちつつ、地域に居住する高齢者等身体的弱者家庭を重点的に巡回し、介護協力を行います。配食等のサービスも必要に応じて実施します。

#### 独居老人宅の訪問

一人暮らしの老人宅を訪問し、手作りのグッズやマスコット等を配布したり、話や相談の相手を務めたり、住宅内外の清掃を行います。特に、独居老人にとって、話し相手や相談相手となってくれる人がいることは何よりの精神安定剤となります。

#### 老人施設等の慰問

養護老人ホーム等の福祉施設を訪問し、グッズやマスコット等を配布し、話や相談の相手となり、施設内外の清掃等に協力します。特に、それぞれの婦人防火クラブが得意とする踊り、太鼓、寸劇等を披露すれば慰問が盛り上がるでしょう。

#### 資格・講習 介護講習

一般的な介護協力を行うことができるよう介護講習会に参加します。専門家に依頼して「車イス介助」の実技研修会を実施している婦人防火クラブもあります。

#### 資格取得

介護福祉士または社会福祉士等の資格があれば申し分ないですが、生きがいとしても、そうした資格をとるなどの挑戦をしてみましょう。クラブ員の中にはそうした資格を持っている方も見られます。

#### (7) その他、地域の特徴を生かした活動

婦人防火クラブの存在する地域は、都市部や農産漁村、山間地域、あるいはこれらの混在地域等と様々です。地域によって、その特徴を生かした活動を行っているところもあります。

### (事例紹介)

#### <事例紹介>

地域の大切な消火栓を保守管理（和歌山県海南市・冷水（しみず）婦人防火クラブ）

#### 住民運動で消火栓設置を実現

冷水婦人防火クラブがある冷水地区は、和歌山県海南市の西部に位置し、地区の前面は海南港に面し、また背後に藤白山系があり、その中心を東西に国道が通っています。さらにJR紀勢本線が併行するという、東西に長く延びた地域に約300世帯の家屋が密集している地域です。

20数年前、地区内の消防水利は、旧国道に防火水槽2基が整備されている程度で、地域のあるJR紀勢本線と国道との間は、消防水利が皆無であったため、冷水地区民をあげて「安全で安心して住める防災運動」を展開することになりました。漁港街で漁師さんが多く、昼間は男手が少ないことから、女性でも簡単に扱える軽可搬ポンプが使用できるようにと、自分たちで消火栓を設置することにしました。この地域の特徴を生かした作戦が練られ、昭和53年12月25日、藤白山の中腹の通称グレラ池（貯水量486t）を水源にし、落差約95メートルの水压を活用することとし、消火用配水管（2インチ半の鉄製配管577m）を敷設、同時に私設消火栓を7個所に設置しました。また、ホース格納箱と筒先、ホース2～3本を保有しました。

敷設にあたって、市内に所在する住友金属工業（株）に対し、地区長・地区消防分団長・婦人防火クラブが一丸となってパイプの寄贈をお願いした結果、無償提供され、パイプ敷設・消火栓の設置については地区住民の災害対策に万全を期するため、地元関係者（区民、消防団員）と協力して工事を行い、事業をなしとげました。

#### 実際の火災時には効果を発揮

この私設消火栓（購入費用は区民が負担）が非常に役立ったのは、昭和62年2月の住宅火災、平成7年1月に住宅火災が発生した時です。これらの消火栓がその効果を発揮、火災等の類焼災害から住民を守ることができました。

現在、その維持管理については、地元消防の分団員はもちろんのこと、冷水地区婦人防火クラブとしても、各消火栓の保守のため、1～2か月に1回は見回り・点検、周辺の草刈等を実施する等の活動を行っています。

### 4-2 日常生活の場面からの広がりを意識した活動

#### (1) 日常生活の中に活動を位置付ける意義

最近の火災統計では、住宅火災による死者数の多さが目立っており、住民自身が初期消火に努めることの重要性が強く指摘されております。実際、阪神・淡路大震災の被災地でも、初期消火に成功した地域と、消火できずに延焼拡

大に繋がった地域とでは、その被害の差は歴然としていました。

のためだけの特別な対策を講じたり、特別な活動をさせたりしても、継続的な取り組みとして定着しにくいことも考えられます。実効性を確保していくためにも、平常時に役立つ活動が、そのまま火災予防や発火直後の対応にも活かせるようにすることが望ましいでしょう。

そこで以下では、婦人防火クラブの主な担い手である「主婦」の視点から、防火（防災）のための活動を、自分たちの日常生活の中にどのように組み込んでいくことができるのか、適宜、コラムや事例を参照しながら考えていきたいと思えます。

## (2) 家庭生活における取り組み

研修会・学習会等の開催（一般住民を対象としたもの）

家庭生活において、とりわけ火の元になりやすい炊事・暖房器具等を扱う主婦は、これらの火災リスクについて知っておく必要があります。従って、こうした知識を個人が習得し、さらに主婦の間で知識を共有していく機会を提供する「場」として、研修会や学習会を開催することが重要な意味をもつと言えます。

ここでいう学習会は、一般住民を対象とした婦人防火クラブ主催の防火防災に関する学習会等で、これらを開催することで地域住民に受け入れられ、あるいは自治会・町内会等で支援・協力してもらえることが考えられます

### 【研修会の内容】

屋内で火元となる炊事・暖房、その他の家電製品に関する取り扱い上の留意点 思いもかけない発火事例の紹介。特に技術革新により新たな家電が導入されたことに伴う火災リスク事例、水入りの

その意味でも、防火（防災）対策は、普段の生活の文脈に沿って考えていく必要があります。逆に、防火（防災）

ペットボトルからの引火事例などに関する情報提供、及び対応策の教示。

地震等の災害発生時の対応、及び平常時におけるそれへの備え。

### 家族会議開催の推奨

さらに、研修会等で得た知識を家庭に持ち帰り、家庭内でも共有しておくことが必要です。個々の家族員が、家庭内で火災につながる危険をもつものや災害時に危険になるものに対して正しい知識を身に付け、それぞれの家族役割の中で「できること」「すべきこと」を再確認し、当事者意識を持ってもらう「場」として、家族会議などを開くとよいでしょう。

### 【家族会議の内容】

家庭内での家族員の役割ごとに気をつけることを確認していく 風呂を沸かす時、暖房器具に灯油を入れる時、アイロンを使う時は何に気をつけるのか？ 各自ができること・できないこと・すべきでないこと等々を確認。

火事があった場合の対処方法について話し合う 消火器の場所と使い方の確認。素人であればどの程度まで消せるか等を検討。

非常時に発生しやすい危険はいかに回避できるか、また非常時にいかに生活を維持していくかについて話し合う ガス漏れ、通電火災はいかに回避可能か？ 電気・ガス・水道が止まった時の代替手段は確保できているか？



<コラム>

「停電時のほのぼの明かり」(市民防災研究所(SBK)より)の作り方

ほのぼの明かりの由来

わたしたちの快適な暮らしを支えているライフライン。阪神・淡路大震災では、電気・ガス・水道をはじめとする主要なライフラインが破壊され、市民生活が全面的な麻痺状態に陥り、ライフラインに依存しきった都市生活の脆さを思い知らされることとなりました。

こうした災害によるライフラインの支障が社会問題として注目されるきっかけとなったのは、1978年の宮城県沖地震でした。(この地震は、ライフライン被災型災害といわれています。)

この地震によって、大きな火災は起きませんでした。仙台市を中心として電気、ガス、水道が機能しなくなると、都市住民の生活に大きな支障をきたしました。なかでも、夕方に発生した地震でしたので、ローソク、乾電池を買い求めようとした人が多く、品切れが続出したそうです。購入できなかった人は、様々な知恵と工夫を凝らしました。ある主婦は、昔の「あんどん」のあかりをヒントに、ジュースの空き缶にサラダ油を入れ、脱脂綿を擦って灯芯にし、あかりを作りました。彼女にとっては、まさに「生命のあかり」だったのです。その話を伝え聞いた(故)籾野次郎(財)市民防災研究所の創設者は、そのあかりをより安全で、また誰でもが身近にあるものを使って作ることができる「安全灯」を、試行錯誤のすえ完成させました。

ほのぼの明かりの作り方

(3) 地域社会における取り組み

安全で安心できる生活は、家庭をとりまく地域社会の安全が確保されて、はじめて可能になると言っても良いでしょう。また、地域社会の中で、防火や防災に対する意識が高ければ、個々の家庭の意識も自ずと高められていくことでしょう。上述の研修会・学習会なども、それぞれの地域の事情にあった知識が習得できるように、地域住民の婦人防火クラブが主体的に企画し、実施していくことが理想です。

ここでは、家庭をとりまく地域社会の中で取り組むべき課題を検討していきますが、近年、とくに都市部に住む人々の生活圏はかなりの広がりを見せています。首都圏の通勤時間は、平均で1.5時間と言われており、「埼玉都民」「千葉都民」などという言葉も生まれています。つまり、自分の地域を遠く離れている時に、災害や事故などの危険に遭遇する機会が増えているのです。そうした傾向を念頭におきながら、個々の生活圏の広がりに合わせて、対応策・行動基準を考えておく必要があります。

そこで、以下では、災害時の対応行動や災害対策の実務を念頭において、一定の範囲を設定し、その範囲の中で取

り組むべき(取り組みれば有効である)防火(防災)対策とは何であり、またそれらはどのように講じていくことが効果的なのか、について考えてみたいと思います。

1) 近隣住区：単位自治会・町内会で行いやすい/行うことが効果的な取り組み

防災マップの作成

「遠くの親戚より近くの知人」という言葉もある通り、とにかく初動が肝心の消火は、この単位での取り組みが重要な意味をもちます。災害時の救出・救助なども、同様に初動が肝心であり、この範囲での取り組みが重要になります。そこで、こうした初動対応を速やかに行っていくための一つの仕掛けとして、近年、「防災マップ」づくりが進められています。地域住民自らが行う地図づくりは、自分達の街を知り、その弱点を把握する非常に良い機会を提供してくれると言えます。

<コラム>

防災カルテ・防災地図の作成と防災点検

地域の現状を正確に把握することは、防災活動を進めていくうえでの出発点になります。防災意識も、地域の正確な現状認識の裏付けがあってこそ、生きた実践的な防災活動につながっていくのです。

災害の危険性を知るには、専門家による地域危険度の測定が必要になりますが、自主防災組織などを中心にした住

民の調査によって一般的な項目についてある程度まで知ることはできます。

それ以上に、地域住民が共同で地域の危険箇所等を点検し地図におとしていく作業は、住民が住んでいる地域をよく知る機会を提供すると同時に、活動の指針を策定したり、非常時の対応を考えたりする際の重要なてがかりになります。また、地域オリエンテーリングなどのイベントと組み合わせるなど、やりかたを工夫すれば、楽しい共同作業になり、役員や住民の一体感と防災への関心を高めることにつながります。

とくに、非常時に役立つ情報（災害弱者に関する情報等を含めて）を盛り込むよう努めれば、実践的な訓練を行うさい、多いに役立つはずで。

地域防災カルテ・地図は、定期的に修正し、常に現状に近いかたちで管理維持をはかる必要があります。したがって、年間の活動行事のなかに、地域の防災巡視・点検と防災カルテ・地図の修正の機会を設けることが大切です。

防災カルテ・地図は、自主防災組織で保管するだけでなく、できれば印刷して関連機関や住民に配布することが望ましいでしょうが、その際独居高齢者等のプライバシーに関わる情報については防災リーダーのみにとどめ、印刷段階では削除するなど情報管理・運用面での配慮も必要になります。

なお、防災巡視・点検を細部の項目にわたって行う場合には、防火点検、道路点検、倒壊物点検、落下物点検といったように、項目ごとに行うことも考えられます。



#### 地域防災カルテや防災地図にまとめておきたいこと

地域の防災施設や災害危険性については、「地域防災カルテ」や「地域防災地図」にまとめて地域住民に周知徹底しておきましょう。

##### 1、人口関連

- 人口数・人口密度・人口変動
- 男女別・年齢別人口
- 世帯数
- 人口1人当たり面積
- 寝たきり老人・一人暮らし老人・要介護者などの数
- 外国人数・外国人世帯数
- 血液型登録

##### 2、土地・建物関連

- 地域の面積
- 用途地域の現況（第一・二種低層住宅・中高層住宅・住居などの用途別）
- 建物の総棟数、延べ床面積、建物面積、建ぺい率、容積率など
- 建物用途別現況（住宅、店舗・工場などとの併用住宅、競技施設、宿泊施設、工業施設、商業施設、共同住宅、官公庁施設、遊技娯楽施設、農漁業施設、運輸倉庫施設、その他の施設について、その延べ面積や構成比率など）
- 建築年次別建物現況
- 木造建築物・不燃建築物などの現況

##### 3、危険物・危険箇所関連

- ガソリンスタンド
- 危険物取り扱い施設（工場、倉庫、研究所、医理工学系大学施設、大病院、農業肥料保管場所など）
- 危険箇所とその現況（河川重要水防区域、ため池危険箇所、土石流発生危険渓流、地すべり防止区域、急傾斜地危険箇所、山地災害危険地区、海岸保全区域、異常気象時道路通行規制箇所、破堤危険箇所など）
- 火災・崩壊などの危険建物の現況
- 自動販売機
- 石塀やブロック塀
- 津波高、破堤時危険地域など
- ガラス窓や看板の状況

##### 4、防災関連施設

- 避難のための地域内集合場所

一時避難場所  
広域避難場所  
病医院・診療所  
飲用井戸  
空地  
防災倉庫・収納品目  
通信施設・設備（防災無線子局、有線設備、公衆電話など）  
警察署・派出所  
気象・水位などの観測所  
ライフラインなどの施設（ガス、電気などの営業所や水道局、水道管やガス管施設、電線や電話線の状況など）  
ヘリコプター着陸可能場所  
既往災害の状況  
火災や交通事故発生件数と発生個所

#### 5、消防関連

所轄消防署  
消火栓本数・1消火栓あたり世帯数  
消防用貯水施設  
消防隊到着可能地域  
消防団倉庫など  
延焼危険度

#### 6、地域の防災上の問題点整理

出火・延焼・倒壊・浸水・埋没などの危険性  
消防活動上の制約条件  
地域内防災組織の活動能力  
避難地収容能力や避難生活手段  
災害発生時刻別問題点の整理

#### 防災巡視・点検のポイント

##### 防火点検

ガス器具や石油器具の点検。（コック、配管、火口、予備石油の保管状況、耐震自動消火装置などの点検）  
器具の周辺状況のチェック。（器具の位置、燃えやすいものが器具の上下左右にないかなど）  
引火性危険物（塗料やシンナーなど）の容器の固定や保存状況など。  
プロパンガスボンベの固定状況、緊急遮断装置の有無などの点検。  
家庭用消火器や消火バケツなどの装備の点検。

##### 危険物点検

灯油、塗料、ガス、ベンジンなど各家庭にある危険物の保管状況は？  
ガソリンスタンドやガスをつかう施設などは消防法などで厳しく規制されているが、地域住民の目でも確認しよう。  
危険物の流れ出しそうなところは？

##### 道路点検

地域主要道路の車両渋滞の程度は？  
違法駐車や放置自転車の状況は？ いざというとき、消防車などの緊急車両の妨げとなる。駅や商店などと話し合って地域内の違法駐車や放置自転車は追放しよう。

##### 倒壊物・落下物点検

ブロック塀や石塀は大丈夫か？  
地域の集会所などの建物は大丈夫か？  
商店の棚や自動販売機は大丈夫か？

- 地域内の看板は大丈夫か？
- 2階建て以上の建物の窓ガラスは大丈夫か？
- バルコニーなどの植木鉢や洗濯機などは大丈夫か？

**施設点検**

- 建物や堤防などにひび割れやかけ落ちなどはないか？
- 建物やアーケードなどのネジやボルトはゆるんでいないか？
- 建物や水槽に水漏れや腐食はないか？



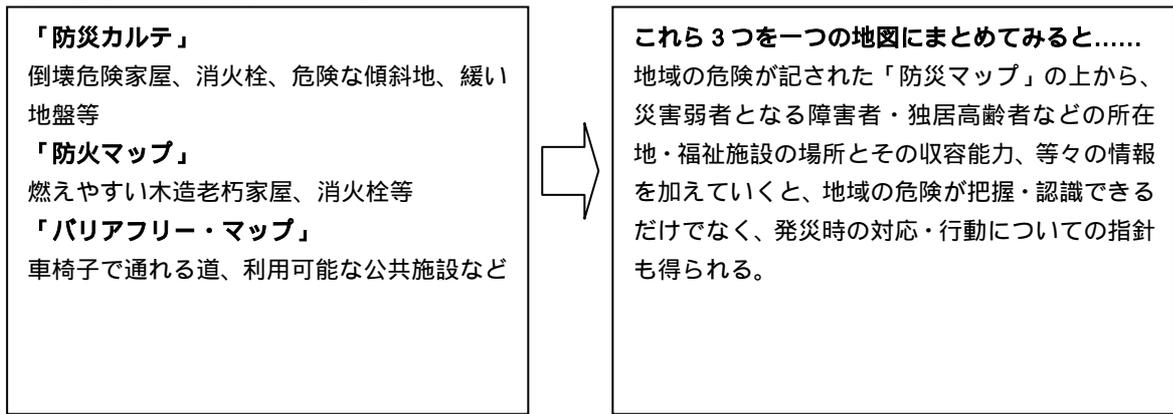
**防災マップと各種地図との統合**

ところで近年、防災以外の分野でも、地域活動の一環として、自分達の住む町の地図を作成したり、地図を通じて町を知る試みがなされています。こういった他の分野で使われている地図を、積極的に防災マップにも取り込んでいくことをお勧めします。

例えば、障害者福祉の分野で行われてきた「バリアフリー・マップ」や、学校教育の一環として、地図を持つ

て町に出て行うオリエンテーリングなどが挙げられますが、障害を持った人にとっての要注意箇所は、災害時にも注意すべき場所になるでしょう。異なる活動分野の視点から同じ地域がどう見えるのか、地図の上で情報(問題点・課題など)を共有することによって、他の分野の活動との連携が可能であることに気付いたり、あるいは、新たな地域課題が発見できたり、それまでの取り組みの欠点が明らかになるかもしれません。

**【各種地図の作成と統合の試み】**



**簡易図上訓練**

「防災マップ」上で把握された問題点や地域課題は、日頃の地域活動の対象となるものです。地域活動の一つとして、防災の取り組みを進めていく一つの手法として、「簡易図上訓練」が挙げられます。(その具体的な進め方などについてはP52 からの特集で詳しく紹介します)

「防災」の取り組みは、「非日常」を想定した「特別なもの」であるとみなされやすく、地域で普段行われている活動とは切り離して考えられがちです。しかし、そもそも「知らない」ことはできませんし、知っているも日頃から慣れ親しんでいなければ、非常時の混乱の中ではできないでしょう。その意味で、「防災マップ」の作成や、マップを使った「簡易図上訓練」の取り組みは、日常生活の文脈の中で、災害のことを考えていく機会を提供してくれる有効な手段であるといえるでしょう。

**災害弱者への対応**

発災直後の救助・救出、避難においては、迅速な対応行動がとれない高齢者・障害者など、いわゆる「災害弱者」への対応が課題とされてきましたが、こうした人達への対処も、近隣住区(単位自治会・町内会)での取り組みが基本となります。

**【考えられる取り組み事例】**

小地域福祉活動と連携した取り組み：小火をだしやすい痴呆の独居高齢者に対する見守り活動の中で、防火のための声かけ(一声運動)を行う。

例えば、被災地神戸市では、郊外の大規模仮設住宅における「孤独死」や痴呆高齢者の問題行動などが顕在化し、住民自身やボランティアらによって安否確認・生活支援活動が行われた。



災生活をいかに図っていけるかを考えておかねばなりません。例えば、上述した「簡易図上訓練」を、9月1日の総合防災訓練の日に行ってみる、あるいは「総合的な学習」の一環として取り上げてみるのも良いでしょう。

#### 【考えられる取り組み事例】

子どもの教育・啓発を目的とした体験型のイベント  
(以下のコラム参照)

老人会と婦人会の取り組み(給食・配食サービス時の広報活動;地域の危険(災害・火災・交通事故など)に対する啓発パンフレットの作成・配布。

福祉活動を通じた災害弱者に対する人的ネットワークの形成(事例紹介参照)

#### <コラム> NPOによる防災イベント

子どもを対象にした防災マップづくり

日本災害救援ボランティアネットワーク(NVNAD)は、阪神大震災時の災害ボランティア活動(西宮ボランティアネットワーク)を引き継いで震災の1年後に設立されたNPOです。現在、災害に備えたネットワーク活動、地域防災活動、講座・研修の3つの柱を掲げて活動しています。以下ではこの中の「地域防災活動」を紹介しましょう。

このNPOが、地域防災活動に取り組むことになった直接のきっかけは、豊中市で「環境マップ」作りに関わっていた学生との出会いでした。住民主体のまちづくりで有名な豊中市では、中学校の授業の中で、街中のゴミの様子など環境に関わる問題を、実際に街を歩きながら考え、写真や地図等を使って壁新聞にまとめていくといった取り組みを行っており、この学生から「こうした取り組みを防災にも応用できるのではないか」という提案を受けたのです。NVNADの内部でも、以前から防災に関わる活動は大人を対象(想定)にしたものが殆どで、将来を担う子どもを対象にした活動が少ないことが指摘されており、地域で行う子どもを対象にした「防災マップづくり」の企画が持ちあがっていききました。

自分の住む地域を知ることから始める

しかし、「防災は大切」「防災に役立つ地図を」と呼びかけて、果たして子どもに受け入れてもらえるのか?という疑問も、同時に湧き起こってきました。そこで、『防災のために』と言う前に、まず、自分の住む地域をもっと良く知り、自分の街に愛着を感じてもらうことから始め、自分の地域を大切に思う気持ちから防災意識の醸成につなげていこう」という発想の転換を図っていったと言います。もちろん、実際のプログラムの中には、防火水槽や消火栓をチェックしたり、消防署を訪問したり等々、防災について考える「仕掛け」もたくさん盛り込まれています。しかし、敢えて「防災」という言葉を前面に出さず、自分で発見したり、自然に気づけるようなものとして「防災」を扱うように配慮しているようです。このプログラムの副題である「防災と言わない防災」はまさにこのことを物語っていると言えるでしょう。

子どもの視点で発見された「危険」

この防災マップづくりは、1998年3月に西宮市浜脇校区で「わがまち再発見」と題した最初のワークショップを開催してから、2002年8月までの間にすでに10回以上行われてきました。実際のワークショップでは、まず子どもたちを幾つかのグループに分け、チェックポイントが示された地図を渡してオリエンテーリング式に街を歩いています。各グループには大学生のボランティア・リーダーが同行し、子ども達の安全確認やプログラムの進行を管理します。道中で発見したことは、戻ってから地図に書き込み、模造紙に撮った写真などと貼り合わせて、報告してもらいます。

子ども達は、歩きながら危険を感じる場所・ちょっと気になる場所にチェックを入れていきますが、危険を示す標識(防犯連絡所など)が漢字で書かれていて読めなかったり、子どもの背丈では駅前に林立する自転車群に強い圧迫感を感じるなど、子どもの視点に立つことで発見された「危険」もありました。

またこのワークショップでは、対象が小学生であるため、親(保護者)の同伴も認めているそうです。親の同伴については議論があったようですが、「副次的な効果」ももたらしめているといます。例えば、子どもと親が同じ体験を共有することで家庭内で防災について話す機会が増えたり、また親から学校に対して「子ども達が作成した防災マップを、小学校の廊下に張り出して欲しい」という要望が出されて、実際に何度か実現しているそうです。

「このプログラムでは、『学んだ』『防災意識が高まった』といった直接的な成果はあまり期待しないようにしています。子どもが、行事に参加して、人と出会って、普段の生活の中から新たな発見をして、それらを『楽しい』と思ってもらおうこと……これが一番の収穫だと思っています」とスタッフは語っています。

(機関紙「NVNAD通信」及びNVNADのHPから引用)

### 3) 市区町村レベルの取り組み

市区町村には、「災害ボランティア」受入窓口の設置が求められています。災害ボランティアは、過去の経験から大別すると、専門的な技能保有者（医療、建築など）と、特に専門性を持たない一般市民が想定されます。

前者については、事前登録制度などを作り、災害時に活動しやすい環境を整備していくことが求められます。他方、後者は、被災市区町村の外部（あるいは周辺）からの参加者が多いため、その受入れ体制を整備しておくことが必要です。とりわけ外部からの支援と、被災地域住民とが連携を図れるような「仕組み」を事前に検討しておくことが重要です。

行政や公共的な民間団体（社会福祉協議会・日赤・地域組織の連合会、JC、NPO など）には、そうした「仕組み」を考えていく「場」を提供することが、求められます。ここでいう「場」とは、意見交換の「場」のことですが、実際に災害ボランティアを受け入れる際には、物理的なスペースとしての「場」も必要になってくるでしょう。

#### 【考えられる取り組み事例】

地域福祉・ボランティア活動から災害対応を  
考えてみる 都内のある社会福祉協議会では、「災害弱者対策検討委員会」を設置し、町会の代表者、民生委員、障害者団体、行政の担当者（防災と福祉）等の立場の人に委員を委嘱し、定期的に会合を行ってきた。会議の中ではまず、区内の被災状況を想定することからはじめ、災害弱者に関する情報を整理し、彼らが非常時に抱える問題点を明らかにしていった。その結果に基づき 行政の防災計画に意見書を提出し、計画を改変させている。現在は、緊急時に自律できる体制を、「計画」だけでなく「実態」としても確保していくために、「小地域福祉活動」の充実を図ることに力点を置いている。

### 4) 職場や親戚との連絡

都市で生活している人達の多くは、1時間以上かけて職場や学校に通っています。平日の昼間は、自分の住む地域から離れて暮らしている場合が多いのです。従って、平日の昼間に災害が起これば、家族が離れ離れのまま、互いの安否を確認できない状況におかれることとなります。従って、そうした事態を想定して、家族の間で、「 で被災したら××に、 にいる場合は に集合しよう・・・」「災害伝言ダイヤルを使って互いの状況確認をしよう」、などという形で、事前に決めておくことは非常に重要です。

#### 【考えられる取り組み事例】

災害時伝言ダイヤルの利用方法  
帰宅困難者の徒歩帰宅訓練

### 5) その他

環境の問題（市街地・木造老朽家屋が密集した地域の取り組み；竹町中町・春日学区などの事例参照）、町並み保存の運動と防火。

#### (4) 地域を超えた取り組み（広域連携や広域支援）

被害が広範囲に及ぶような大規模な災害の場合、近隣住民の助け合いや、基礎自治体からの支援だけでは対応が追いつかない場合も多々あります。その場合はやはり、被害を受けた地域からある程度離れた地域からの支援が必要になります。自治体の間では、災害に備えた相互応援協定が締結されています。中には姉妹都市との間で、被災者のホームステイを行うといったユニークなものも見られます。

民間サイドでも、同じ業者の間で災害時の広域連携支援体制が検討されています。例えば、消費生活協同組合（生協）などは、被災自治体に物資を供給するために、生協同士の間でも緊急物資の供給に関する協定を締結し、非常時に備えています。

また、阪神・淡路大震災以降、ボランティア団体・NPOらが災害に備えた広域的なネットワークを結成する動きも活発になってきています。災害に備えたネットワークは、全国各地で結成されていますが、災害時に備えて平時から「顔の見える」関係を作っておくために、活動分野を限定せず、自由に参加できる形態をとりながら、メンバー（団体）同士が「緩やかに」つながっている、といったことが共通する特徴として挙げられます。当初は都道府県のレベルで結成される傾向がありましたが、現在は、全国レベルのネットワークも結成されています。しかし一方で、こうした広域的な連携は、非常時に動くことを目的としているため、日常的な実践の場が少なく、連携体制を維持していくことが難しくネットワークそのものが形骸化しやすいといった課題も抱えています。

---

## 特集 「簡易図上訓練」の実施と訓練用「被災シナリオ作成」の方法

### 【概要】

自分が生活している地域を取り上げて、その地域が強い地震に見舞われた場合に起こりうる事態(被害状況)を想定し、さらに、その事態が時間的経過の中でどのように展開していくのかを予測しながら、自分(家族・地域)がなすべき対応を「被災シナリオ」にまとめてみます。「災害」という事態をできるだけ客観的な根拠に基づいて想定してみることで、災害時における人々の行動・地域の状況に対して洞察を深めていくことがポイントです。

---

## 1. 図上訓練のねらい

### (1) 「予測しえない事態」について考える

隣近所の住民同士で、小学校の校庭や公園等の広場に集まり、消火器や三角巾を使った実演をして、そこから集団避難(帰宅)する……。これが、今までの典型的な「防災訓練」のあり方でした。しかし、予期しない時に起こり、予測しえない事態が展開していくのが、現実の「災害」です。

「前もって決められた日」=過去に大震災が起こった9月1日や1月17日など……に、

「あらかじめ決められた場所」=最寄りの小学校や公園など……に集まって、

「毎回同じメニュー」=消火器の使用、応急救護の実演など……をこなしていくだけの訓練で、実際の災害に「備えられた」といえるのでしょうか？

こうした従来型の訓練の問題点を克服し、「予測しえない事態」=“災害”について考え・対応していく能力を養うために、近年、「図上訓練」という新たな訓練手法が開発され、家庭や地域で行う防災訓練でも取り入れられるようになってきました。

### (2) 「図上訓練」という訓練手法--被災をシミュレーションする--

「図上訓練」とは、机上に「地図」を広げて行うシミュレーション訓練です。シミュレーションという言葉の通り、この訓練は、できるだけ客観的・科学的な根拠に基づいて行う点にポイントがあります。詳細は後述しますが、まず、自分達の身にふりかかる被害の可能性を考え、調べて、手ごろな地図に書き込んでいきます。続いて、そうした被災状況に対して、自分達がどのように対応しうるのかを「被災シナリオ」として描いていきます。シナリオが出来たら、それを作成した地図の上で「実演」してみます。うまく演じられなかった点は、実際の災害対応時の弱点として認識し、災害対策を充実させていきます。

ただし、演じた結果を、実際の災害対策に反映させるのであれば、現状を正確に反映させた「被災シナリオ」を書かなければなりません。現実味のある「被災シナリオ」を作るためには、想定される被害データを集めたり、実際に地域を歩いて危険な箇所をチェックするなど、それなりの作業が要求されます。実はこの作業の中にこそ、「防災」に取り組んでいく際のさらには日常生活の中に潜んでいる様々な危険を理解していくための重要なヒントが盛込まれているのです。以下、「図上訓練」の内容とその進め方を、手順を追って説明していきましょう。

## 2. 「図上訓練」の内容と手順

一口に「図上訓練」と言っても、様々な種類があるのですが、今回は、各国の軍隊や自衛隊などで一般的に「演練」「指揮所演習」と呼ばれて行われている“プロ”の訓練の一部を、家庭や地域での防災活動用に簡易化したものを紹介します。

それは、ちょうど劇やドラマを作成するような手順で進めていきます。小学校の学芸会に例えても良いでしょう。そこ

ではまず、「演題」を決め、「舞台」の設定を行い、「シナリオ」を書いていきます。このシナリオの中には、役者やスタッフも書き込んでいきます。シナリオができ上がれば、「舞台」の上に配置する「大道具・小道具」などを用意します。準備ができたなら実際にシナリオに沿って劇を演じ、最後に 劇の出来映えを反省して、次なる「演題」を検討していきます。

今回は、実演に至るまでの準備作業である「被災シナリオ」の作成(上記 ~ )に焦点をあてて説明していくことにしましょう。

### STEP 1:「演題」(テーマ)の決定と「舞台」(地図)の選定

図上訓練は、いわば、「地図」という「舞台」の上で展開される「災害ドラマ」です。このドラマのテーマ、すなわち「どのようなことについて」図上訓練を行うのか、これが「演題」です。

図上訓練のテーマ = 「演題」は、訓練を行う「舞台」( = 使用する地図 ) の広さをどのように設定するのかによって変わってきます。

家庭・近隣・小学校区など、どのような「舞台」で演習を行うのか、まずはそれを決め、その舞台の上で行うべき「演題」を決める方が考えやすいかもしれません。

「舞台」(地図)と「演題」(テーマ)の組み合わせ例としては、以下のようなものが挙げられます。

- 〔例1〕「家庭」( = 舞台 ) において、  
「就寝中に激震に見舞われたときの家族ひとりひとりの初動措置」( = 演題 )
- 〔例2〕「町内」( = 舞台 ) の  
「独り暮らし老人の安否確認」( = 演題 )
- 〔例3〕「避難した小学校」( = 舞台 ) で、  
「避難所生活を始める段取り」( = 演題 )

続いて、演題にふさわしい「舞台」 = 「地図」を選びます。

〔例1〕「家庭内での被災から初動措置」を家族で検討する場合(家族防災会議)は、家の「間取り図」あたりが、手ごろな「舞台」(地図)になるでしょう。

〔例2〕のような「町内に住んでいる独居老人の安否確認」を検討する場合は、自治会・町内会などに配られているような住宅地図(あるいはその拡大コピー)などが適当でしょう。

### STEP 2:舞台の「背景」となる災害を決める

こうして「舞台」の広さを設定し終えたら、次は、舞台の「背景」を決めます。つまり、その舞台の上でどのような災害を発生させるのかを決めるのです。

今回の演習では「地震」を発生させることとなりますが、現実の対応を検討していくのですから、そこで起こる災害もできるだけ現実に近い形で引き起こしてあげる必要があります。

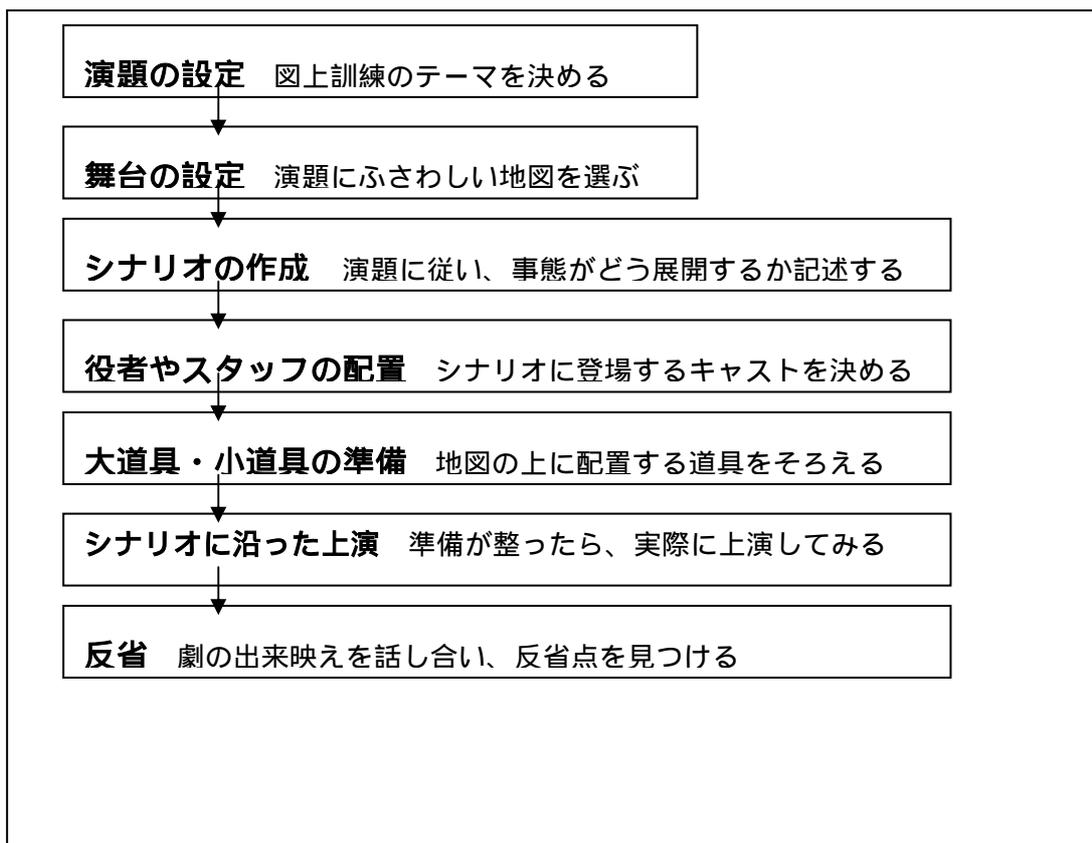
そこで、参照していただきたいのが、各自治体で発行している被害想定報告書です。この報告書は、各自治体の庁舎、地域(大学)の図書館などで、購入・閲覧することができます。例えば東京都では、直下型地震を想定した調査の結果を『東京における直下地震の被害想定に関する調査報告書』として発行しています。

こうした被害想定調査報告書には、ある一定の条件\* いつ・どこで・どのくらいの大きさ、といった条件 の下で地震が発生した場合、どのような被害が発生するのかを、地盤や構造物調査によって推計した結果が記されています。具体的には、一定の範囲(市区町村)内で起こりうる様々な被害を、被害項目(犠牲者、建物倒壊、火災被害など)ごとに集計された数値が記されています。

この報告書の地震の発生条件と被害想定数値を使うことによって、かなり信頼性の高い被害想定を行うことができるでしょう。

\* 例えば、東京都が平成9年に発行した被害想定報告書の発災条件は、「冬の夕方6時に東京都の直下(4カ所)でマグニチュード7.2」となっています。

## 図上訓練のおおまかな流れ



### STEP 3：被害を想定する

ただ、こうした被害想定調査報告書には、自分が選んだ大きさの舞台（＝地図）（例えば、自分が住んでいる 町××丁目自治会の範囲）の被災想定結果が、そのまま記されているわけではありません。行政の窓口を尋ねて直接該当する地域の被害を聞いてみるのも良いかもしれませんが、この報告書に記載されている数値を使って、自分が知りたい範囲の被害想定数値を（逆算して）「取り出す」こともできます。後述の実践レポート（P61 参照）に、その具体的な方法を紹介しますので、こちらを参照して下さい。こうして、自分が知りたい範囲の被害想定数値が求められたら、その結果を実際の地図に書き込んでいく作業に入ります。

### STEP 4：地図への書き込み

〔例1〕「家族の初動措置」を検討するための「家の間取り図」には、家具の配置や家族の成員の状況を書き込んでいきます。もしSTEP 2で、阪神・淡路大震災のように「早朝5時過ぎ発災」という災害を設定していたら、皆が就寝している状況が記されるでしょう。頭はこちらに、タンスはここで……という具合です。また、STEP 2で「夕方発災」という設定にしていたら、家の中にいる人は少ないでしょう。もしかしたら「台所で火を使用」といった状況が、書き込まれるかもしれません。

〔例2〕「町内」や〔例3〕「小学校区」の地図を舞台にする場合は、STEP 3で求めた（地図の大きさに合わせて逆算した）被害想定数値を、地図に落とししていきます。ただ、地図に被害を落とす段になると、少し「やりにくさ」を感じるかもしれません。

例えば、自分が舞台に選んだ地域の中で、「倒壊する建物5軒」という想定結果が出たとしても、「あそこの家が壊れる」などという形で被害を具体的に特定することは難しいでしょう。

演習用の「地図」には、とりあえず、被害をランダムに割り振っていく他はありませんが、できれば一度、自分が選んだ地域を歩いて壊れそうな建物に目星を付けたり、危険物がありそうな工場、火災が発生しやすい飲食店などを頭に入れておくと良いでしょう。

### STEP 5 : 役者を決める

こうして「演題」と「舞台」を決め、舞台に被災状況を書き込んでいくうちに、だいたいの話の流れや登場人物(=役者)が決まってくることに気づきます。

今回の主人公は「あなた」ですが、いつもあなたの周辺にいる人達 家族や近所の人、大学の友人・知人、アルバイト先の上司などの中から、この「災害ドラマ」にも出てきそうな人達を選び、役割を与えてみて下さい。

### STEP 6 : 「被災シナリオ」の作成

役者が決まったら、発災後に展開していく事態の推移を、劇のシナリオ風に記述していきます。この「被災シナリオ」は、あまり細かくせず、最初は役者がアドリブを入れられるような、大雑把なものにしておきます。

#### 〔例1〕「家族の初動措置」の被災シナリオの例

発災直後の各家族の状況と対応

##### 【鈴木家の人々】

母 = 夕食準備中 : 「きゃっ、地震！やけどした！おじいさんは!？」  
祖父 = テレビを見ていた : 「うう、た、たんすの下敷きに...」  
父 = 自宅の工場で働いていた : 「俺は無傷だがおじいさんの安否は？」  
娘 = 帰宅途中で東京駅にいた : 「じ、地震！けがはないけど、しゃがんでじっとしていよう！」

##### 【山田家の人々】

母 = 自転車で買い物に出ていた : 「ブロック塀が崩れてきて、倒れてけがをした！とにかく家にかえらなきゃ！」  
父 = 自宅の工場で働いていた : 「うっ、打撲した！従業員達は大丈夫か？」  
息子 = 車で帰宅途中 : 「うわ、車を停めて様子を見よう」

#### (1) 「自分が」受けられる支援 / すべき対応を考える ~ 必要な情報の収集

「被災シナリオ」を書き進めていくと、自分が受けるであろう「被害」に加え、そうした被害に対して、自分はどのような行動をとればいいのか(とれるのか)、またどのような「支援」(災害救援サービス)が受けられるのか、といった情報が必要になってきます。

自分が受けるであろう支援として、まず思い浮かぶのは、毛布や水・食料といった「行政」による公的な救援物資でしょう。公的な災害救援サービスについては、各自治体が策定している「地域防災計画」に記されています。この報告の「災害応急対策業務」の部分には、各自治体が「どのような物資を、どこに、どのくらい備蓄しているのか」、また、そうした物資の搬入先となる「(公的)避難所をどこに設置するのか」が記されています。

しかし、この報告書の記述から、実際に自分が直接受けられる支援内容や、自分がとるべき具体的な行動を知ることはできません。もし、自分の地域の自治会・町内会、あるいは避難所に指定されている小・中学校などで、独自に作成している防災マニュアル/パンフレット(例えば「自主(地域)防災マニュアル」「避難所運営マニュアル」など)があれば、ここから自分に直接関わってくる情報を引き出すことができるでしょう。

ただ、「地域防災計画」の方は、自治体の庁舎や地域の図書館などで入手・閲覧できますが、こういった地域独自のマニュアルは、行政の防災関係セクションが把握していない場合もあります。地域の自治会長や小・中学校などに直接尋ねてみた方が早いかもしれません。

#### (2) シナリオの信頼性を高めるために ~ 「専門家」の知識の活用

このように、地域レベルの具体的な情報を盛り込んでいくことによって、よりリアリティのある「被災シナリオ」が書けますが、これに「専門(家)」の知識を加えることができれば、さらに信頼性の高いシナリオを作成することができるでしょう。例えば、時代劇のシナリオを作成する場合、時代考証(侍の道具・立ち振る舞いから主従関係・社会規範まで)に、歴史家や武道の達人が必要になりますが、これと同様に「災害ドラマ」のシナリオ作成では、市町村の防災担当者や消防・警察職員、建築士・大工さんといった専門家の方達の知識が有用になります。「家屋倒壊~救出」などのシナリオを書く場合は、建物の構造に詳しい建築士や大工さん、救出の資機材の扱いに詳しい近隣の日曜大工愛好家、さらに専門性の高い地元土建屋さん.....といった具合です。

これらの専門家も、できるだけ地域の中で探してみてください。その方が、地域性を踏まえたより具体的なアドバイスをもらえる可能性が高いからです。こうした専門家に直接アプローチできなければ、インターネットのサイトを探るか、図書館や行政機関の資料室に行って情報を得るなど、工夫してみてください。

以上のような情報収集作業は、非常に面倒くさく感じられるかもしれませんが、自分の被災状況を客観的にシミュレーションしていく上で、とても重要な作業になります。また、自分の地域で防災に関わる人達を探し、現状を確認していくという作業は、現実に自分の防災資源を増やしていく（危機管理能力を高める）ことにもつながり、それ自体が、重要な防災活動になるとも言えます。

### (3) シナリオの展開～時間と空間の広がりに合わせて情報収集を

ところで、例えば「夕方に被災」という設定で、〔例1〕「家族の初動措置」を考える場合、家族の中で、お父さんと息子さんがまだ会社・学校にいたことが予想されます。その場合、父と息子は、その時間に、自分が、どこで、どのような状況に置かれているのか、「家の間取り図」とは別の「舞台」＝地図を設定する必要があります。

その場合には、お父さんと息子さんは、その時間・場所で自分がどの様な状況に置かれ、どう対応するのかを、「家の間取り図」とは別に、適当な地図（＝舞台）を用意して「被災シナリオ」を書き、検討してみる必要があります。そうして、その検討結果を家庭に持ち帰って、そこで初めて「家族が安否を確認しあう場面」のシナリオが書き始められることになります。

このように、「被災シナリオ」の中の一つの場面は、実は延々と連鎖していて、その人や組織が属する社会の全体にまで、考察を拡大していくことが求められます。お父さんの「会社での被災～帰宅＝再会」というシナリオを書く際に必要な地図（＝舞台）は、「会社の部屋割り」とか「営業得意先まわりの管轄図」とか、帰宅のためには「地下鉄・JRおよび国道・県道路線図」などの数10Kmの範囲にわたる首都圏道路地図などが考えられます。

### **STEP 7: 「被災シナリオ」に基づく上演＝「図上演練」**

こうして、ある程度「被災シナリオ」が出来上がったら、それを実際の劇のように演じてみてください。

とはいえ「役者が揃わない」「地図を広げられる適当な場所がない」等、制約も多々あると思います。その場合、友人を一人みつめて自分の演技（シナリオにそった対応）を見てもらい、コメントしてもらおうという程度でも良いですし、それもできなければ、自分の頭の中で思考実験的に検討してみるのも構いません。

ただ、その場合、自分が取るようとしている行動が「本当に可能なのか/可能でないのか」を、厳しくチェックすることは、必ず行って下さい。また、「可能である」と判断された行動が「どうして可能だと言えるのか」その根拠を説明して下さい。「可能でない」と判断された行動についても、それに代わる（可能な）行動を提示してみてください。

さて、こうしてひと通り演じてみると、様々な反省点が出てくると思います。「思ったよりシナリオが間延びしていた」とか、「状況を特定するための知識が不足していた」などという事前準備に起因する反省点や、「役者が照れていた」とか、「時間切れになってしまった」「行動が現実離れしていてアドリブも苦し紛れだった」などといったその場の対応に関するような反省点など、色々出てくることでしょう。

指摘された問題点や反省点のうち「自分（家族・地域）の対応の限界を超えている」ような問題点　例えば、自治体から指定されている避難所まで遠すぎて、たどり着けそうにないといった問題など　が出てきたら、それは、自治体が災害対策として行うべき新たな課題を発見したことになるでしょう。

こうした課題に対する対策案や、演技上の反省点などを盛り込んで、もう一度同じ想定で上演してみてください。というのは、役者が適切なアドリブを滞りなくこなして初めて　すなわち自らの対応を自らの責任で滞りなく演じることができて初めて　他人のことが正しく視野に入ってくるからです。シナリオに沿った通り一遍の対応は、「建前」を述べ合っているに過ぎません。

図上演練を経験した「被災シナリオ」はどんどん成長していくことでしょう。そこには私的・公的な改善策が次から次へと盛り込まれ、より現実に即した災害対策が、そこに生活している人の視点で整備されていくことになります。

〔例1〕「家族の初動措置」の被災シナリオの修正例

【鈴木家の人々】 午後6時00分

母 = 夕食準備中 : 「きゃっ、地震！やけどした！おじいさんは！？」

祖父 = テレビを見ていた : 「うう、た、たんすの下敷きに・・・」

父 = 自宅の工場で働いていた : 「俺は無傷だがおじいさんの安否は？」

娘 = 帰宅途中で東京駅にいた : 「じ、地震！けがはないけど、しゃがんでじっとしていよう！」

修正前のシナリオ 午後6時5分

<自宅>

母 = 自分のやけどの手当てをし、おじいさんを助け出そうとするが、たんすが持ち上がらず、うまくいかない : 「おじいさん、しっかり！今お父さんと呼んできますからね。」

父 = 工場から室内に駆けつける : 「おおい、大丈夫か！」

母 = 玄関に向かう : 「大変なの！おじいさんがたんすの下敷きになってるの！」

父 = 母と二人がかりで倒れたたんすを持ち上げる : 「おじいさん、大丈夫か、けがはないか？」

父が地震から5分後に祖父のもとに駆けつけることは本当に可能か？

修正後のシナリオ（工場の中の機具や設備が倒れて出口がふさがれた場合）

午後6時5分

<自宅>

母 = 自分のやけどの手当てをし、おじいさんを助け出そうとするが、たんすが持ち上がらず、うまくいかない : 「おじいさん、しっかり！今お父さんと呼んできますからね。」

母 = 割れた食器やガラスが散乱する部屋の中をかき分け、工場の入り口にたどりつく : 「お父さん！大変、おじいさんがたんすの下敷きになってるの！あれ、ドアが開かない！お父さん、中にいるの？！」

父 = 工場から出ようとするが出口が大型の機械に塞がれている : 「俺は無事だ！でもドアがふさがれて出られないんだ！」

母 = ドアを開けようとするが10センチほどしか開かない : 「どうしよう、このままではおじいさんを助けられない！」

父 = 窓から出ることを試みる : 「書類棚さえどければ出られるかもしれない。とにかく近所の誰かを呼んできてくれ！」

午後6時10分

<隣の山田家>

母 = 父が工場からの脱出を試みるあいだに近所に助けを呼びに行く : 「山田さん！大丈夫だった？！」

## <実践レポート>

### 簡易図上訓練を実施するために「現実味」のある被害想定を出してみる

図上訓練を実施するまでの準備作業はなかなか大変です。自分が知りたい範囲の被害想定数値を「取り出し」、実際に地域を歩いたり、専門家に発災後の状況推移について見積もってもらったり……等々、結構な手間がかかります。とはいえ、この面倒くさい準備作業を行うところに、実は図上訓練のもう一つの重要な意義があるのです。例えば、地域の危険箇所の点検結果などは、訓練後も「防災まちづくり」に生かせる重要なデータとなります。しかし、準備にかなりの労力を割かれるとなると、最初から「やめておこうか……」ということにもなりかねません。

そこで以下では、単位自治会・町内会程度の小地域を舞台に、簡易な図上訓練を上演するにあたって、最低限必要な舞台背景、すなわち地域内の（人的・物的）被害想定数値を「取り出す」方法について紹介します。ここでは、都内の下町地域にあるT区T町会を事例にして、この地域における（1）人的被害、（2）建物被害、（3）火災被害を算出してみます。

まず、東京都が行った最新の被害想定調査がまとめられている『東京における直下型地震の被害想定に関する調査報告書』を入手し（都庁にて販売）、この町会が属するT区の被害想定を見てみます。最悪の事態を想定したいので、このT区の被害が最も大きくなる「冬の夕方6時頃に東京都23区の直下でM7程度の地震が発生した」という想定で出されている数値を選び、T区の 人的被害、 建物被害、 火災被害の数値を拾っていきます。災害発生時におけるT区のA.人

口、B.建物棟数、C.面積もこの報告書でチェックしておきます。

次に、この町会の a.世帯数と人口、b.建物棟数、c.面積を出します。世帯数・人口については、T町の場合、町会長さんがすぐ教えてくれましたが、地域で把握していない場合は、区役所に問い合わせてみます。建物棟数についても、地域の人に聞いて分からなければ、住宅地図（町会が自前で作った物、又はこの町会が載っているゼンリンの住宅地図）を入手して棟数を数えるという方法もあります。面積も住宅地図を見れば（地図上の面積に縮尺をかける）概算できます。

さらに、こうして得られた数値を使って、計算機を片手に、次のような簡単な加減乗除の計算を行って、町会あたりの被害想定数値を逆算していきます。

(1) T町会の人的被害 = 区の人的被害想定数値 ( ) × 区に対する町内人口割合 ( a. / A. )
(2) T町会の建物被害 = 区内の建物被害想定数値 ( ) × 区に対する町内建物割合 ( b. / B. )
(3) T町会の火災被害 = 区内の延焼想定面積 ( ) × 区に対する町内面積割合 ( c. / C. )

T区全体		T町会		参考:長田区M地区
A. 人口	381,966人 (発災時:pm6)  夜間 153,918人	a. 町内の人口	720人(320世帯) <u>区人口の 0.0019</u>  65才~:210人(29%)	735人(314世帯)  夜間 130,466人 65才~:154人(21%)
B. 建物棟数	41,354棟	b. 町内の建物棟数	約 300軒 300棟 <u>区棟数の 0.0073</u>	471軒 住宅=421戸 工場=60軒(住併 32) 商店=75軒(住併 53)
C. 面積	10,080,000 m <sup>2</sup>	c. 町面積	207m × 185m = 38,295 m <sup>2</sup> <u>区面積の 0.0038</u>	
死者 重傷者	82人 390人	(1)死者  重傷者	82 × 0.0019 <u>0.1558人</u>  390 × 0.0019 <u>0.741人</u>	死者 = 31人 負傷者 = ?  住民の半数前後?
全壊棟数	1452棟	(2)全壊棟数	1,452 × 0.0073 <u>10.53棟</u>	倒壊・焼失 =225棟  倒壊/焼失区別不可
焼失面積	380,000 m <sup>2</sup> 198棟(0.04795)	(3)焼失面積	380,000 × 0.0038 <u>1,444 m<sup>2</sup></u>	焼失面積=23,318 m <sup>2</sup>  実質 8割以上焼失

出所) 東京都区部直下型被害想定調査結果 (1997.3) などから、菅が作成

注) M地区の人口は平成2年、長田区の人口は平成7年の国勢調査による

ところが、実際計算していくと、町内の死者 0.15人、全壊家屋 10.5棟、などという非常に現実味のない数値がはじき出されてきました。確かに、この方法で出された数値は、区内の地域間格差などもまったく考慮されていないので、非常に大雑把な想定になっています。とはいえ、一応、既存の調査結果に基づいた数値ではありますが。しかし、T町会は戦災を逃れた築70年の家屋がまだかなり残っており、高齢者も3割近い地域でもあります。「そんな筈は……」と首を傾げたくなるでしょう。

そこで、阪神・淡路大震災の被災地で、T町会と非常に地域の特性（面積や建物の状況、人口の規模と構成、産業など）

が似ている長田区のM地区の被害を調べてみました。あくまでこれも参考に過ぎないデータではありますが、具体的な事例を使った方が被災状況をイメージしやすいかもしれません。もちろん「8割が焼失したM地区を引き合いに出されても……」とか、「自分の住む地域はそんなに古くないから、こんなに大きな被害は出ないだろう……」と思われる方もいるでしょう。確かにそれも一理ありますが、最近では昭和45年以前に建てられた家を「老朽不良家屋」と見なすことになっていて、これに基づいて考えると、都心から直径30km圏内の住宅は、ほぼ阪神間の激震地域のような被害を受けてもおかしくない、ということも言えなくはないのです。

自治体が公表している被害想定は、「被災項目の非網羅性」や「積算と平均操作による匿名性」によって、居住者がリアリティを持ちにくいものになっていますが、上述のような「逆算」作業を行って得られた数値が、あまりにも現実味に欠ける場合、震災の被災地で自分の地域と似た所を選定し、その被害数値を調べてみるというのも一つの方法です。上記の作業結果を表にまとめてみると上のようになります。

## 第5章 災害弱者に配慮した地域づくりをめざして

災害時に最も大きなダメージを受けるのは、いわゆる災害弱者です。高齢者や障害者といった人々は、非常時に自分の身を守りサバイバルしていくためには、さまざまなハンディを抱えています。地域社会において災害弱者の安全を確保することは、災害弱者のみならず一般的な安全基準を向上させることにつながります。

この章では、自主防災活動を行っていくさいに、どのような災害弱者への配慮が必要なのか、災害弱者対策をどのように進めていくべきかについて、考えてみましょう。

### 5-1 災害弱者とは？

「災害弱者」とは、自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知する能力（危険察知能力）、危険を知らせる情報を受け取る能力（情報入手・発信能力）、そうした危険に対して適切な行動をとる能力（行動能力）の面で、ハンディキャップをもつ人びとを総称する概念です。

具体的には、傷病者、身体障害者、精神障害者をはじめ、日常的には健康者であっても理解能力や判断力をもたない乳幼児、体力的な衰えのある高齢者や、わが国の地理や災害に関する知識が乏しく、日本語の理解が十分でない外国人などを、いわゆる災害弱者としてとらえることができます。

防災対策上は、彼らを地震・火災等の災害が発生した場合自力による避難が困難な者で、防災上支援を要する者と位置づけることができます。

現在、日本では、約4～5人にひとりが災害弱者と推計されています。

災害弱者とはいっても、そのハンディの内容や程度には、かなり個別差があります。高齢者をとりあげても、そのなかには一般成人となら変わらず災害時に町内会・自治会や自主防災組織等の地域リーダーとして統率力・判断力を駆使して貢献できる高齢者から、行動能力が衰え介護の必要な高齢者まであります。その障害の有無と質量は千差万

別であり、さらに、障害によって生じる問題の大きさも、当該高齢者を取り巻いている環境（一人暮らし、同居家族の経済力、別居家族の居住環境など）によって異なります。

災害弱者に対する対策は、いわばこうした災害弱者の抱えるハンディを理解しつつそれを補って、彼らの自立を助けるための対策と考えることができるでしょう。

高齢化が急速に進む現在は、核家族化の影響などとあいまって、高齢者世帯が急増しています。特に昼間の時間帯には、女性の社会進出などにより高齢者だけになる傾向も強く、災害弱者対策という観点から防災を見直すことがとくに重要になっています。

#### 災害弱者の現状（推計）

乳幼児（0～5歳）	約800万人
高齢者（65歳以上）	約1,600万人
心身障害者	約390万人
傷病者	約100万人
外国人居住者	約120万人
外国人旅行者	約12万人（1日平均）

### 5-2 地域住民への啓発

#### 日常的な地域住民への啓発

災害弱者対策は、第一義的には災害弱者のサポートを想定した対策ですが、その対策を進める意義は必ずしもそれにとどまりません。

例えば、高齢者が災害時に直面する生活問題は、高齢者だけが受けるストレスに常に起因するわけではなく、むしろその大半は災害過程の中に巻き込まれたすべての人びとが多かれ少なかれ体験するものです。たまたま、高齢者の場合、身体機能の衰えや健康状態の悪化などの肉体的な制約、周囲の環境に適應する柔軟性の衰えなどによる心理・精神面での制約、生活諸資源の調達や利用のしかた等の経済的社会的諸側面における制約が強いいため、災害過程における適應という点で問題を生じさせやすいのです。

したがって、高齢者等の災害弱者の対策を地域で考えることは、災害時におこるさまざまな問題によって受けるダ

メージを、より深く理解し対策を練る機会をもつこととなります。別のことばでいうと、災害時に生じる障害をよりリアルに把握することが可能になるといいかえることもできると思います。

災害弱者対策に真剣に取り組むことは、地域の防災対策の質を向上させる上での大きな起爆剤になります。

災害弱者対策をすすめるにあたっては、災害時に災害弱者がどのような状態にあったかなどについて震災記録や手記などを手がかりに調べたり、災害体験者の体験を聞いたりして、災害弱者問題に対する理解と配慮の必要性の認識を、地域住民のあいだに進めていく必要があります。

そのうえで、地域内の災害弱者の実態把握や災害時の不安等についての災害弱者を交えた話し合いを進めていき、地域内の問題としてとらえかえしていくことが大切です。

#### 災害弱者との日常的な接触と交流

災害弱者対策をすすめていくさいの出発点は、日常的な安全対策やケア体制そのものにあります。災害弱者対策の場合はとくに、非常時だけを対象にした活動を考えてみても、実際の災害時には有効に働きません。

地域の高齢者等の災害弱者の生活状況を的確に把握し、日常時にどのような点に配慮すべきかを学んでいくことが、災害弱者の防災対策を考えていく上では大変重要です。

近年、都市部では、地域社会において隣近所との付き合いが希薄な人が多くなっていますが、ねたきりや痴呆の高齢者、障害者等では、その傾向はとくに強くあらわれています。このため、近隣関係の中で非常時の避難・救援体制を実現していくためには、例えば「友愛訪問チーム」の活動のように日常時においても、日頃から「声をかけあうこと」が大切です。

このような機会として、今後、災害弱者のいる家庭の防災点検を定期的に行う活動や防災環境の改善の相談事業などをすすめ、他の活動と有機的に組み合わせていくとよいでしょう。

また、このようにして、災害弱者自身に対しても働きかけを継続的に行い、災害についての認識を深める啓発を行っていく必要があります。高齢者の場合、自分が現在健康だとしても、非常時に何がハンディになって被災を受けるかわかりません。非常時を想定した災害対策をすすめ、隣近所との接触を大事にする姿勢をもちつづける必要があります。こうした日常の積み重ね自体が、安全対策につながるという認識が大切です。

また、日頃から福祉関連施設などと連携をとりながら、災害時の弱者対策を練るとともに、日常的な交流を深めておくことが重要です。

#### 災害弱者の情報把握と日常的なケア

災害時に、一人暮らしなどの要援護高齢者や障害者等を救出したり避難誘導して人的被害を最小限に食い止める

ためには、日頃からこうした災害弱者の所在を正確に把握しておく必要があります。

そのための方法としては、色分け等の工夫により災害弱者の所在を分かりやすく示した災害弱者所在マップの作成が有効です。しかし、寝たきりや痴呆性の高齢者、障害者等については、プライバシーに深く関わるものだけに、特に公的サービスを受けていないものの場合、実態の把握自体が非常に難しいのが現実です。

災害弱者や家族の協力を得るには、災害時に具体的にどのようなサポートを想定した計画をたてるのか、その実現可能性にまで踏み込んだ説明をして、プライバシーに十分配慮しつつ可能な限り情報収集に努めるという柔軟な姿勢の積み重ねが必要になります。

また、把握した所在情報は、災害弱者本人や家族の了解を得て、実際に救出・避難誘導にあたることになると想定される範囲の組織のみにとどめ、取扱い上個人のプライバシーを保てるよう十分配慮しましょう。

なお、こうした情報は、定期的な内容を更新していく必要があります。また、行政とも定期的な連絡をとりあっておくことも大切でしょう。

#### <<災害弱者の情報把握の方法>>

##### 1 防災関係機関が把握する方法

- ・市区町村や消防署などから提供されるデータを活用する。
- ・実態調査により直接データを収集する。
- ・町内会や自治会を通じてデータを収集する。
- ・ボランティア組織などを通じてデータを収集する。

##### 2 災害弱者からの自己申請により把握する方法

- ・災害弱者や家族に自己申請方式を周知させる。
- ・災害弱者から要望を受ける窓口を設ける。

##### 3 地域住民による自主的な把握方法

- ・災害弱者と地域住民が日頃から信頼関係を保持し、相互に理解し協力し合える土壌、意識づくりを行う。
- ・強力かつ熱心なリーダーを育成する。

#### 5-3 災害弱者への支援方法

地域における災害弱者の支援方法を考えるためには、高齢者や障害者の心理をまず知る必要があります。

高齢者等の災害弱者は、災害時に多くを語らないため、それが生命の危険につながり問題を一気に吹き出させてしまう原因にもなっています。したがって、災害弱者からの直接的な要求がなくとも、様子に注意を払い配慮していく必要があります。

また、高齢者や障害者は、日常時にも心身のハンディのために欲求や行動が制限されるため、世間や他人への関心が薄くなり内向的になるひとが多いといわれています。したがって、繰り返し接触することで顔なじみになり、話をよく聞いて信頼される関係をつくるなどの心遣いが大切

になります。

高齢者の場合、緊急時の救出・救護の方法と支援体制の  
どが個別の支援としてはあげられません。

また、障害者への支援を考える場合には、まず障害者の  
個々のハンディキャップの内容を知る必要があります。障  
害の内容ばかりか障害の程度や障害をもつに至った経緯  
によってもハンディに違いが見られるため、そのハンディ  
の内容に応じ必要になる支援も異なります。

#### <<災害弱者との日頃のコミュニケーション方法>>

##### [ 高齢者 ]

高齢者と話すときは、できるだけゆっくりはっきり大き  
な声で話す。

相手の人生や生きてきた時代などの社会的な背景を知  
ることによって、その人の考え方を理解し、会話の糸口を  
つくる。

相手の考えを否定したり説得したり、自分の考えを押し  
つけたりしない。おおらかに暖かい気持ちで接する。

相手の話がたとえ同じ内容の繰り返しのような場合で  
も、面倒など思わずに親身になって聞いてあげる。

会話中に、名前を呼んだり軽く肩を叩いたり手を握った  
りするなど、スキンシップも大切。

#### <<高齢者宅の家庭訪問や防火診断>>

災害弱者自身が、身のまわりの安全対策、生活環境条件そのものを改善する対策が必要にもなります。そのためには、  
婦人防火クラブが中心になって、高齢者の家庭訪問や防火診断などを定期的に行い、寝室に対する配慮や居住環境等を含  
めて、改善を促すような活動が必要になります。

\*\*\*\*\*

#### <事例紹介>ひとり暮らしのお年寄りへの愛の一声運動給食サービス

##### 不足しがちなコミュニケーションを補う

愛媛県上浮穴郡(かみうけなぐん)にある小田町寺町婦人防火クラブは、昭和62年に婦人会を母体として発足。この  
クラブの活動で特徴的なものは、「ひとり暮らしのお年寄りへの愛の一声運動給食サービス」です。これは、小田町が指  
針としているPWF(警察・社会福祉・消防)の連携を形にしたもので、毎年2月に町の行事として開催される卓球大会  
に合わせて、婦人防火クラブと婦人会が合同となって、地区公民館において弁当をつくり午前の卓球大会終了後、ひとり  
暮らしのお年寄り(30人程度)と70歳以上の高齢者のみの世帯(2~3世帯)を訪問し、住宅防火点検を行うと同時に、  
自分たちでつくったお弁当(昼食)を配布し、さらにゆっくりと時間をかけてお年寄りの不安や困っていることなど、話  
を聞いています。また、婦人会との合同行事というメリットを生かして、その年その年で自作の生け花や座布団を配布し  
たりして不足しがちなコミュニケーションにつとめており、お年寄りは本当に楽しみにしています。

なお、この活動で把握したお年寄りの不安や困ったことについては、後日、役場職員や消防署員や消防団員などが訪問  
し、問題解決や不安の解消につとめており、過去には「すす」が詰まって危険性があった煙突をみんなで掃除したり、捨  
てようとしてもお年寄りには重くて運べず困っていたゴミの廃棄を地区の人が手伝いに行ったりしています。

\*\*\*\*\*

確立、家具の転倒防止措置などの自力で行うことが難しい  
家庭内の防災対策への協力、防災に関する相談への対応な  
[ 障害者 ]

障害があっても特別視したり無能力扱いせず、可能なこ  
とを能動的に体験してもらいながら災害弱者自身の能力  
を引き出すように接する。

偏見や憶測による思いこみをなくし、健常者と同じ接し  
方をしながら必要な手助けをしていく。

ふれあいの場をつくり地域の障害者団体やボランティア  
とも交流を図りながら積極的にコミュニケーションを  
行う。

#### <<緊急通報システムの活用>>

現在、緊急通報装置については、日常生活用具給付・貸  
付の対象品目として利用者も年々増加しています。この装  
置は、火災発生時や大規模地震等の災害時にも有効ですが、  
日常的な協力員を介してのネットワーク(広い意味での地  
域のネットワーク)づくりという視点で考えると、地域で  
も積極的な活用方を検討していく価値があります。

#### 5-4 地域として取り組むべき対策

実際の災害時においては、その被害が大きければ大きいほど、支援する側の機能さえ失われ支援する側が被災によって弱者になってしまう危険性があります。災害弱者に対する個別の支援だけでは、このような場合、対応ができなくなってしまいます。

したがって、災害弱者やその家族が日頃から地域社会に積極的に参加し、近隣の人びととのつながりが確保でき、地域全体で災害弱者の安全の確保を進めていけるようなしくみをつくっていく必要があります。

地域として取り組むべき対策としては、まず、災害弱者の身になって地域を点検することがあげられます。

車椅子でも避難路を通れるか、放置自転車などの障害物がないか、外国人にもわかるような標識が出ているか、耳や目の不自由な人たちへの警報や避難勧告の伝達方法が用意されているか、といった内容をチェックしましょう。情報伝達システムや避難システム、避難生活といった観点から、じっくりと検討することが大切です。

次に、自主防災組織等を中心として、地域内やその周辺の災害弱者に対する援助体制を具体的に決めておくことが必要です。

その際に注意することは、一人の災害弱者に対して、複数の住民による援助体制を組んでおくこと、具体的な活動手順を決めて、平常時に災害弱者と一緒にした訓練を行っておくことです。

##### << 災害弱者の誘導方法 >>

[高齢者・病人など]

- ・援助が必要なときは、複数の人間で対応する。
- ・常に複数の援助者がそばにいるとは限らない。急を要するときは、ひもなどを使って背負い、安全な場所へ避難する。

[肢体の不自由な人]

- ・いろいろな障害の人がいるので、それぞれの人に適した誘導方法を確認する。
- ・車いすの場合は、階段では必ず3人以上で協力する。上がるときは前向きに、下がるときは後ろ向きにして恐怖感を与えないように配慮する。
- ・いつも複数の援助者が居合わせるとは限らないので、場合によっては、ひもを使って背負うなど臨機応変に対応する。

[目の不自由な人]

- ・「お手伝いしましょうか」などと、まず声をかける。
- ・話しかけるときは、はっきりゆっくり大きな声で。
- ・誘導するときは、杖を持っていないほうのひじのあたり

に軽く触れるか、腕をかけて半歩前くらいをゆっくり歩く。  
・方向を示すときは、「右斜め前 10m」などと具体的に。時計の文字盤を想定して「10時の方向です」などと説明するのもわかりやすい。混乱するので「あっち」「こっち」などとは言わない。

[耳の不自由な人]

- ・話すときは、近くまで寄って相手にまっすぐ顔を向け、口を大きくはっきり話す。
- ・口頭でわからないようであれば、紙とペンで筆談する。筆記用具がなければ相手の手のひらに指先で文字を書いて筆談する。

##### 災害時の避難誘導と安否確認体制

災害時の避難誘導にあたっては、安否確認体制の確立が大切です。阪神・淡路大震災の教訓からも判るように、災害時の混乱のなかでは十分な安否確認はたいへん難しいのが現実です。

こうしたことから、安否確認に当たるのは、できる限り近隣で、普段からその高齢者のことを知っている関係にあるものが複数の体制をとることが望ましいでしょう。具体的には、民生・児童委員や自主防災組織（自治会）など身近な地域の者による支援体制が重要になります。地域の実情により、きめ細かく実際に機能するような体制を確立しておくことが有効です。

なお、安否確認は、避難時のみ1回するのではなく必要に応じて数回行う必要があります。

##### 地域における安否確認方法のモデル

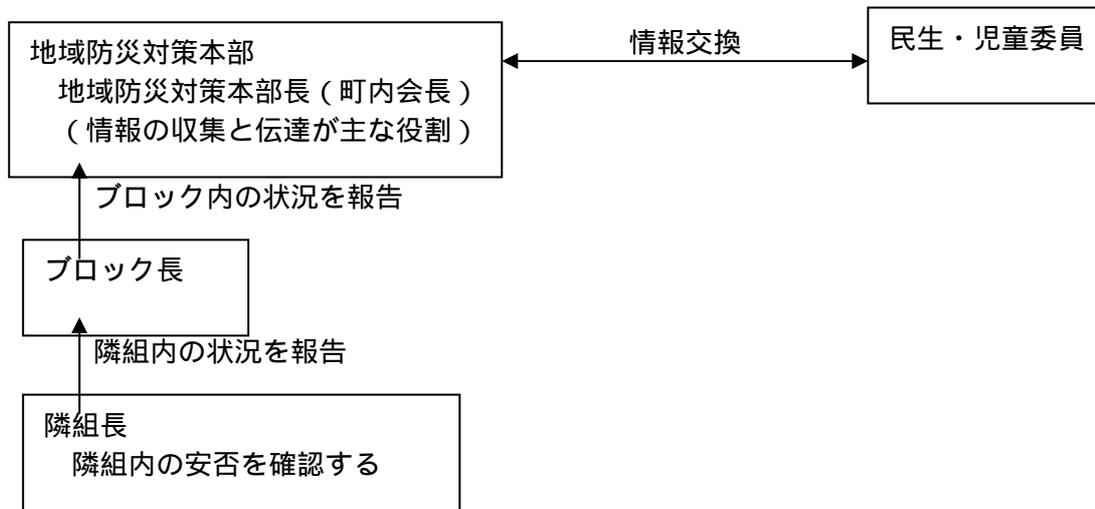
地域における安否確認方法として、自主防災組織を地域町内会をブロック別に分割して、そのブロックごとに長を選出して、行なう方法が考えられるでしょう。

この際の、1ブロックは、概ね数十世帯程度（身近な隣組が数組集まった程度でのイメージで、ブロック長の目が届く範囲が望ましい）が望ましいでしょう。

各ブロック毎に予め決めた避難（集合）場所を設定しておきます。（各ブロック毎に決定した避難場所が重なることは差し支えない。）

地域防災対策本部（具体的には地域の自主防災組織）では、事前に弱者（なたきり、重度痴呆、重度障害等）の救出や避難場所への誘導等について、介護者や民生・児童委員を交えての話し合いを持ち、方法を煮つめておくとともに、災害時におけるプライバシーに係わる守秘義務の解除等についてもあらかじめ話し合っておきます。

## 地域における安否確認とネットワークづくりモデル



「災害時における高齢者支援マニュアル作成指針」神奈川県より

### 避難所での災害弱者支援体制

避難所で高齢者等の災害弱者を支えるためには、それなりのサポート体制（組織）が必要ですが、あらかじめ避難所の運営体制を確立しておくことによってこそ、適切な運営が図られます。そのためにも、役割分担や責任の明確化が是非必要になります。とくに重要なのは以下の2点です。

#### 1 的確な情報の提供

被災直後は情報が不足しがちですから、必要以上の不安や混乱を与えることのないよう、的確な情報提供が大変重要となります。

テレビ・ラジオなどによる情報のほか、市町村職員等による的確な情報収集と伝達が必要となります。

情報の伝達については、高齢者であるがゆえの視力、聴力、記憶力等の減退といった身体的条件に十分に配慮する必要があります。

#### 2 身体介護など十分なケア体制の確立

災害弱者の場合にはとくに、被災直後の対応の遅さや悪さが、後の深刻な身体状況の悪化につながっていきます。また、避難所での生活が長くなるほど、身体介護など十分なケア体制の確立が確保されないと、ねたきりや衰弱死など悲惨な事態に結びつく危険が高くなっていきます。

介護技術を備えたホームヘルパー等を避難所へ派遣し専門知識や技術を身につけたものによる支援が必要になりますが、自主防災組織等によるバックアップ体制と緊密な連携をとることが望まれます。

安否確認と避難誘導体制が実際に有効に機能するためには、何よりも地域住民みんなの間で、この体制についての共通理解がなされていることが重要です。そのため、きめ細かな広報など地域住民の意識啓発を十分に図る必要があります。

また、意識啓発だけでなく、実際に定期的な訓練を実施するなどして、実践的な体制づくりを図る必要があります。次頁には、ひとりの高齢者に対して地域のさまざまな活動を連携させながら災害弱者対策をすすめている京都市春日学区自主防災会の例をあげております。このように、高齢者をテーマに既存のさまざまな活動をつなげていくことが、災害弱者対策を考えていく際の重要な出発点になります。こうした関係を基礎にして、災害弱者の救助を想定したさらに高度で実践的な訓練の実施を行っていくと、災害弱者対策が本物になっていきます。

\*\*\*\*\*

<事例紹介> 高齢者へのサポート体制づくり（京都市春日学区自主防災会）

#### 防災活動と福祉活動を統合

第1回の防災まちづくり大賞を受賞した京都市春日学区自主防災会は、防災活動と福祉活動を組み合わせ、学区内の活動団体を結集した高齢者サポート体制をつくりあげた先進的な事例です。

町内会、住民福祉協議会、消防分団、ボランティアの会など各種の団体が、活動のネットワーク化を図り、ひとり暮らしや寝たきり状態の高齢者、高齢者世帯、障害者に対して、医療、保健、福祉、防犯、防災の総合的な支援体制を構築しています。防災福祉体制という点では、高齢者などに対する防災訪問、防災教室の開催、総合防災訓練の実施、福祉防災地図の作成など、充実した活動を展開しています。

高齢者など災害弱者の情報は、本人の希望を受けて、各町内のボランティアの手により、氏名・年齢・電話番号とともに、緊急通報システム、ホームヘルパーの派遣、サービスの利用、訪問看護の有無などの情報も集約されて、いざというとき活用できるように整理されています。これらは、消火栓、防火水槽、広域避難場所、医療機関などと併せて福祉防災地図に反映されているのです。

#### ひとり暮らし高齢者への近隣ネットと活動図

##### 春日学区の福祉活動ネットワーク図

\*\*\*\*\*

## 第6章 他の地域づくり活動との連携をめざして

婦人防火クラブは安全・安心な地域づくりのために活動しています。しかし、その活動が初期消火や避難などの緊急時対応だけに偏ってしまえば、住民にとっては日常生活から離れたものにみえてしまいます。また、特定の地域内住民を対象にするだけの活動では、生活圏の広域化が進む地域の現状にそぐわない面も出てきます。

この章では、こうした問題点を踏まえたうえで、介護・福祉や環境問題など他の地域づくり活動との日常的な連携や相互理解の重要性を考えます。

### 6-1 他の地域づくり活動との連携の必要性

日常生活問題を視野に入れた活動にする

地域の安全・安心をめざす住民活動は、地域住民の防火・防災意識を高めるという点では、さらに今後も充実させていく必要がありますが、そうした住民活動を担う組織自体は、従来往々にしてもっていた組織の性格のゆえに、現在では多くの問題を内包しております。婦人防火クラブもその例外ではありません。

それらの問題のいくつかをあげてみると、ひとつは、これらの組織が従来、初期消火や避難などの〈緊急時の対応〉を目標にして活動が組み立てられてきた傾向が強いということです。しかし、住民活動の側からみると、防火・防災が生活のなかでの特殊な領域になればなるほど、日常生活から遊離したものにみえてしまいます。

一般の住民は、日常生活のなかで生じるさまざまな生活問題や課題を通じて、そのひとつの側面として防火や防災も考えるということだと思います。

したがって、今後は、こうした日常感覚を大事にしながら、そこで起こるさまざまな生活問題を視野に入れた活動を展開し、そのなかにきちんと安全や安心の要素を位置づけていくということが望まれます。このリーダー・マニュアルで示した基本的考え方は、より日常生活に近い感覚から安全で安心できる生活環境をつくっていくことです。

その点では、婦人防火クラブにも、日常時における(地域)危険箇所の点検から生活環境改善、高齢者・障害者などの日常的な介護や福祉まで視野に入れた活動が必要とされており、意識的にそうした地域内にあるさまざまな活動団体と連携することが大切です。

生活圏の広域化に対応し、開かれた活動にする

ふたつめは、従来、自主防災というイメージのゆえに、地域内の危険に対処し地域住民のみを対象にした地域内

に閉ざされた活動という性格が非常に強かったということです。実際には住民の日常生活は、通勤通学などすでに広範な範囲で営まれています。大都市において顕著な帰宅難民問題もそうしたところから起こってくる現象です。

したがって今後は、日常時における地域外の防災活動団体との多様な連携や関係の構築(相互支援活動や交流の活性化)、通勤者を含めた住民以外の関係者との連絡調整、地域内外のさまざまなボランティア活動団体との活動交流など、より開かれた活動の展開が期待されると思います。

みつつめは、自主防災活動の理念や志向性という点で、より生活圏が広域化した都市生活の実態や住民ニーズにあった活動理念や志向性を再構築していくことの必要性についてです。ローカルな住民活動そのものが、現代社会の変容のなかで、理念や志向性を含めて活動の見直しを迫られているということだと思います。

他の地域づくり活動との連携というのは、そうした理念や志向性を見直していく貴重な機会を提供してくれるとともに、婦人防火クラブの活動がより社会に開かれ、変化に柔軟に対応していけるような活動組織への脱皮の機会も提供してくれるでしょう。

### 6-2 他の地域づくり活動との連携から得られるメリット

婦人防火クラブでは、これまでずっと若い会員を増強する必要がいわれ続けてきました。担い手の年齢層の拡大とサブ・リーダー群の新たなリクルートは、集団活動を活性化させるうえで不可欠です。他の地域づくり活動との連携は、このためにも有効な取り組みになります。

年齢層も広く職業や生活環境も異なる人々を含みうる婦人防火クラブという性格を考えた場合、それぞれの生活の実情のなかでより生活実感に沿った啓発活動を展開するうえでは、まちづくりや介護福祉活動などの分野で活動する他の地域づくり活動との連携は有効な資源・人材と、効果的な啓発活動のヒントを与えてくれると思います。

地域に関わっているさまざまな技能や技術をもつ人びとやボランティア活動をやっている人たちとの日常的な連携と相互の活動に対する深い理解は、現代の社会環境の変化に対応して、これから婦人防火クラブが活性化していくためには必須条件だと思います。

## <コラム>

### 災害時の3つの対応主体

#### 第1の主体

最初に災害に立ち向かうのは、自分自身であり自分の住む地域コミュニティです（災害対応の第1の主体＝自助と共助）。災害発生直後、自分の生命をいかに守り、どうやって危険から逃れるのか？そして、いかに避難所を開設し、これをどのように運営していくのか？これらの点については、住民自身で考えておく必要があります。

#### 第2の主体

災害に立ち向かう第2の主体は、防災関係機関や自治体等の公的機関としての行政です（＝公助）。行政には、法律上「住民の生命と財産を守る」責務が課されています。しかし、これらの自治体職員も被災します。「来るはずの救援者が来ない」「既存の社会システムが機能しない」のが災害です。不本意でも、そうした事態を想定し、対策を検討しておくことが必要なのです。

#### 第3の主体

ところで、従来から災害対応の担い手として想定されてきたのは、上記の通り「行政」（等の公的機関）と「地域住民」の主に2つです。ところが、阪神・淡路大震災では、こうした想定の外にいた人達が大きな活躍を見せました。「災害ボランティア」です。

では、行政・地域住民の両者は、外からやって来るであろう「災害ボランティア」をどのように受け止めようとしているのでしょうか？ また、ボランティア・サイドでは、地域に入り、拠点を作って活動を展開していく際、両者とどのような連携を図っていこうと考えているのでしょうか？ そしてネットワークを通じて集めた人や物や情報を、どうやって被災者のニーズに充てようとしているのでしょうか？ これらも重要な論点になります。

#### 3つの主体による連携のあり方

災害時においては、これら3つの主体が、それぞれに相応しい役割を担いつつ、被災生活を乗りきっていくことになります。

阪神・淡路大震災の避難所においては、

・行政は、施設管理に徹し、住民は避難所内の生活ルールを作り、守らせ、実質的な生活運営を行い、ボランティアは、生活物資の配布など人力を提供する。こうした役割分担が明確になされていた避難所ほど運営が円滑にいったという報告もあります。

## 第7章 親しみやすい活動をめざして

### -- 親睦的活動の具体的展開--

婦人防火クラブを含む防火・防災関連の活動は、人のいのちに関わるものであるため、どうしても生真面目でつつましく活動内容になりがちです。しかし、防火・防災関連の活動がボランティアで実施される以上、活動が長続きし、より多くの人たちが参加できるような親しみやすい活動をめざす工夫も必要でしょう。この章では、親しみやすい活動を展開するために具体的にどのような方法が有効なのかを事例を交えて紹介します。

#### 7-1 ボランティア活動継続に必要なリラックス感覚

親しみやすい活動を展開するためには、どうしたらよいか。これは、防火・防災関連の活動団体にとっては永遠の課題です。人のいのちに関わることから、真剣に考えてやらなければならない……。どうしても防火・防災関連の活動団体の活動は力がはいついてしまいます。

阪神・淡路大震災により被災した地域のリーダーは、「そうやって被災地のなかで一生懸命、前を向いて進んでいたら、いつの間にか後ろにひとがついてこなくなっていた。大事なのは、先に先にと走るだけでなく、皆と一緒に進んでいくことではないかと思った。そうしたら急に気が楽になって、気持ちが明るくなった」といっていました。その後、地域活動継続の秘訣は皆が楽しみながら、ゆっくりでもいいから皆がついてこられるようなテンポで相談や計画を進めることだと考えるようになったといいます。

また、ボランティア活動の経験の長いリーダーは、「ボランティアであればあるほど、しんどい時ほどしんどい顔をみせたらあかん。しんどい顔をみせたら、リーダーでもしんどいのだな、それならいやだなと思って皆が離れていく。そういう時こそ、心から楽しんでいるようにみせることだ。そうすると、本当に楽しくなってくるから不思議だ」ということを話していました。

恐らく、こうしたリラックスできる感覚が、婦人防火クラブの活動にも必要ではないかと思います。婦人防火クラブもいのちを守る〈ボランティア活動〉である以上、できるだけ楽しくやれる企画は大いに進めていくことが、活動を生き生きさせていくためには大切だと思います。

#### 7-2 活動を楽しむための具体策

##### 防災イベントの開催方法

活動を楽しむしかけのひとつは、適切な時期とテーマを設定したイベントの開催です。防災イベントの場合でも、防災知識の普及や防災訓練に役立つような要素と楽し

さを盛り込んだ要素とを兼ね備えた催し物を企画することが期待されます。防災訓練という名前では参加してもらえないような人たちにも、レクリエーションとして参加してもらえるような内容を考え、参加した人たちが実際に出番のあるようなイベントにするように心がけます。

防災イベントには、2つの開催方法があります。ひとつは、地域の運動会やお祭りの一部として行う方法で、もうひとつは、防災運動会や防災キャンプのような独自のイベントを開催する方法です。防災運動会では、

災害時を想定した障害物競走

消火器使用競争

バケツリレー競争（いくつかのチームに分かれ、離れた場所にある容器にリレーで水を運ぶ。一定の時間内にたくさん水を運んだチームが勝ち）

担架競争、品物競争（紙に書いてある防災用品をもってゴールする）

防災スタンプラリー（主要ポイントをまわりスタンプを集める）

などの種目が考えられます。

また、避難後のテント生活を想定した防災キャンプも、思い出深い、あとあとまで印象の残るイベントです。実際に炊飯したり、テントの中で一晩過ごしたりすることによって、どういうものが避難に必要で、避難生活ではどういうことが余儀なくされるのかを体験します。子供たちも一緒に参加すれば、貴重な体験になるでしょう。

##### 防災にこだわらないアトラクションなども有効

これらのイベントは、関係機関の協力も得て万全を期します。子供の楽しめるようなゲーム性を取り入れ、防災活動にこだわらないアトラクション（カラオケ、娯楽映画、クイズなど）も入れて楽しくします。PTAなどとのタイアップを考えてもよいでしょう。イベントに参加しなかった層を中心に的をしばって、次回のイベントの内容を検討することも大切です。

そのほか、軽スポーツや防火ゲーム等を講習会・講演会の際に取り入れれたり、料理教室などを炊き出しなどの諸訓練とあわせて開催したりすることも、催し物を楽しくするうえで有効でしょう。また、小学校や中学校の総合学習などの時間を活用して、地域の婦人防火クラブも協力しながら、子供たちとともに活動したり学習したりする機会を設けることも今後ますます有効になってくるでしょう。婦人防火クラブの会合でも、親睦会や他地域との交歓会などを臨機応変に入れていくことで、メンバーの参加意欲は変わってくるものと思われれます。

## 防災イベントの企画と開催手順

イラスト入る

企画会議  
企画内容、日時・場所、責任者などの決定

市区町村や防災関係機関への打診・協力依頼・会場の確保、関係機関への届け出

情報班を中心に P R  
広報誌、ポスター、自治会・学校・会社・各種団体への参加要請

< 前日 >  
会場設営、リハーサル、関係機関への再確認

< 当日 >  
参加呼びかけ、参加者の把握、イベント終了後のアンケート、後片づけと反省会

< 翌日 >  
関係機関へお礼と報告

次回の広報に記事として掲載

<事例紹介> 寸劇による家の中の危険発見

観客も参加し大きな盛り上がり

甲府市女性防火クラブでは、寸劇『まちがいさがし』によって、観客も参加しゲーム感覚で楽しみながら、家でさりげなくやっている危険な行動をチェックし防火（防災）への理解を深めるきっかけをつくっている。多くのメンバーに演者になってもらい観客にも参加してもらった演出により、ビンゴ・ゲームにも似た盛り上がりを期待できるという。

寸劇のシナリオを簡単に紹介しよう。原作では、この寸劇は3幕ものになっていて、第1幕は酒屋さんがビールを消火器の前に置いていってしまう場面、第2幕は、洗濯物を干している庭で子供たちが花火で遊ぶ場面、第3幕は天ぷらを揚げながら来客と話し込む場面を設定しており、小道具などを事前に用意してそれぞれの場面をできるだけ臨場感が出るような工夫をしていて、寸劇自体を楽しめるようになっている。寸劇のシナリオは、できるだけ多くの人々が寸劇に参加できること、さも日常やってしまいそうな臨場感があること、に留意すれば、自由に創作を加えていくことができる。

防火音頭、寸劇など出し物を毎年工夫

また、富山県生地婦人防火ひまわりクラブでも、平成3年以降、手作り防火寸劇を町主催の公民館フェスティバルで行い町民を楽しませている。出し物は、毎年工夫し、防火音頭、てんぷら火災をテーマにした寸劇（演じる人は口ばく、台詞は舞台の袖で読み、そのちぐはぐさが大うけ）怖い洗濯物としてストーブ火災をテーマとした寸劇、家族全員出動の出火原因を描く出しもの、「あなたならどうする？119番のかけ方」、大阪すずめの替え歌「防火のすずめ」など。町民にとっても、今年は何が出てくるか楽しみにされているという。

<事例紹介> 防火の技術を楽しく競う

チームでバケツ注水競技

高原地区婦人防火クラブ連絡協議会も加入している岐阜県上宝地区防火協会では、「バケツ注水競技大会」を毎年開催し人気を博している。いざというとき身体をとっさに動かす初期消火技術の向上をめざしたもので、幼年クラブ員や銀山太鼓社中など各種団体のアトラクションが大会を盛り上げる。

1チーム5名で3チーム同時にスタートし有効な注水タイムを競う。選手は号砲による「注水はじめ」の合図で、準備線よりスタートし、3メートル前方にあるドラム缶の水をバケツに入れ約10メートルを走って投水線（標的から男子4メートル、女子3メートルの地点）より標的に開けられた受け口（身長よりやや高い位置にある）をめがけてバケツの水を投水し満杯にする。その間の所要タイム、各選手の動作について審査し順位を決める。

消火器による的当てリレー競技

また、徳島県名西消防組合では、父母の参観が多い小学校等の運動会に着目し、参加している保護者を対象にした「水消火器リレー」を平成6年度から実施している。いまでは中学校や各地区壮年会の体育祭、老人クラブ体育祭と競技依頼が多く日程調整に追われるほど人気だという。

競技方法は、5チーム（各チーム10名ずつ）の最初のメンバーが「火の用心タスキ」を肩にかけ、前方20メートルに設置した的を目指して一斉にスタートを切る。10メートル先で水消火器を手に持ち、6メートル先の消火停止位置まで進み、消火器取り扱い操作を行い4メートル前方の的をめがけて水消火器を放水する。的に水が当たり倒した人は、放水を止めて、折り返して水消火器を元の位置におき、スタートラインに戻って次の人にタスキをリレーするというものだ。

#### <事例紹介> 子供と一緒に楽しむ

##### 子供の参加でイベント効果は倍増

子供たちと一緒に楽しみながら防火・防災のイベントができれば効果は2倍になります。ひとつは子供が入ることで父母の参加の機会をつくりやすくなること、もうひとつは小さいころから防火・防災意識を培う機会になることです。

全国各地で幼年クラブなど子供たちが主役や脇役になって、各種のイベントを盛り上げています。一例をあげると、静岡市幼年クラブでは、秋季火災予防運動中に「あつまれチビッコ消防隊」「防火チャイルドコンサート」「どうぶつ園消防広場」などが実施され、防火パレードにも参加しています。鹿児島県川内地区消防フェスティバルでも、地区の幼年少年防火クラブ員たちが、消防団や消防職員と一緒に防火はっぴ姿で「はんやまつり」に参加してイベントを盛り上げています。

また、和歌山県那賀郡幼年消防クラブでは、年間行事計画をつくり、防火たこあげ大会、防火風船飛ばし、チビッコレンジャー体験、防火カルタ取り、秋季運動会、七夕祭り、避難訓練など精力的な防火・防災啓蒙活動を実施しています。ユニークな活動としては、茨城県の玉里保育園幼年消防クラブが、節分に行っている一人暮らしの老人への巡回訪問があげられます。手作りのおみやげを持参して「火の用心、鬼は外、福は内」といってまわる姿を、お年寄りには毎年楽しみにしているそうです。

##### 親子で避難所体験する防災キャンプ

横須賀市消防局で主催した「防災キャンプ 1999---親子で避難所生活体験---」なども長い間思い出に残る印象深い活動になるでしょう。これは、消防局が小中学生の親子を募集し、それに町内会・自治会長、学校長などの学校施設管理者、市医師会やボランティアが加わって実施されたもので、防災収納庫の資機材を利用して、仮設トイレやリヤカー組み立て、発電機の準備、飲料水兼用貯水槽による水の確保、寝床や食糧の確保などのサバイバルのための共同作業を行い、シナリオのない避難所生活を体験しました。身体障害者や高齢者の参加も呼びかけたことで、参加者は助け合うことや思いやる心の大切さを学ぶことができたといえます。

## 資料2

書評：鈴木広編『災害都市の研究 島原市と普賢岳』九州大学出版会 1998年2月  
早稲田大学 浦野正樹

「貧しい生活は団結を強め、豊かな生活は団結を弱める。…純情はむしろ貧しい生活の中に成長する。而して富める生活によって人々は互いに冷淡となる。…ただ此一般原理を島原半島の生活にあてはめてみよう。半島に住みついてある人々は生活の程度が高くない。…彼らは自然の圧迫の下に苦しみぬいてある。互いに相手の苦しい気持ちを知ってある。相寄り相助けなければ生きられぬことを知ってある。心と心は自ら直接に結びつく。別して、度重なる地震、海嘯に対する心配、過去に於けるその共通なる経験の記憶、これらは彼等の心をきつしりと緊密に結びつけたであろう。」(高田保馬『貧者必勝』)

阪神・淡路大震災を契機に、都市コミュニティのあり方や都市的生活様式をめぐる議論が展開したが、この本の著者らは、高田保馬のこの文章を引用することにより、今まで近代市民社会論の文脈に依拠し「自立した個人が集まってつくるコミュニティ」として理想化されてきたものとは異なる都市コミュニティのあり方を提示しようとしている。いわば、環境条件の変化に適応して自己組織的に再編しようとするコミュニティの有機体的特質を浮き彫りにすることで、近代個人主義のもつ虚妄性と限界を描き出そうとした著作である。

この著作は、雲仙普賢岳噴火という環境変化に直面し適応しようとする「島原コミュニティ」の姿を描いたもので、編著者によって環境研究の一環として位置づけられている。著者の言葉を借りれば、「比喩的に一種の『社会有機体』のごとくに仮定されうる島原コミュニティが、突発的に直面した噴火災害が長期化・広域化していく過程で、それにどのように反応しようとしたのか、について幾らか『法則』的な形で総括しようとする試み」たものである。

ここで設定した論述の焦点との関係で、研究のスタンスについていくつかの特徴と論述範囲の限定がみられる。まず、一つはこの研究が影響を受けた個々の被災者の被災体験や災害対応の研究ではなく、「災害都市」の研究であることである。第二は、市民社会論の文脈で都市コミュニティの有り様を論じるのではなく、「ばらばらな地域

が合併してできた単なる『行政都市』がいかにして島原コミュニティになりえたか」を読み解く、災害都市のコミュニティ変動を主題として扱っていることである。そして第三は、そのため、直接的な研究の焦点を島原市にあて(隣接した被災地である深江町については言及せず)限定していることである。

そのなかで、島原コミュニティを論述するにあたって、島原において展開したさまざまな活動を、集落、旧町村を中心とする生活共同体としてのコミュニティ、行政都市としての島原市、島原半島文化圏、を活動基盤にもつ3つの活動・対応に理念的に分けて、それぞれの典型例を分析している。

本書は、大きく三部構成になっており、第一部は、雲仙普賢岳噴火災害に見舞われた島原コミュニティがその災害の進行過程に沿ってどのように対応しようとしたのかを明かにしようと試みた部分である。第1章で島原市の概要(社会経済的、歴史文化、地域住民組織の構造まで)を概観したうえで、第2章以降、上記三つのカテゴリーに沿って災害発生以降の地域社会の動きを描き出している。第2章では、先述したにあたる行政の対応を、第3章と第4章では、島原半島文化圏を背景にして展開されたとする2つの典型的な住民運動(に該当する) - 国への陳情を目的に結成された住民運動団体の活動と地域おこしグループを母体にしたボランティア団体の活動 - を、第5章では、にあたる町内会の対応を描き出している。そのうえで、第6章において中間総括を行ない長期災害下のコミュニティ変動のあり方を考察し普遍的な傾向を抽出しようと試みている。

第二部は、長期災害に直面して起きた島原の「コミュニティ変動の内実をより深く探る」ために、噴火災害以前と以後の2回にわたって実施した島原市民アンケート結果に依りながら、コミュニティ意識の状態変化をコミュニティ・モラルとコミュニティ・ノルムの概念(鈴木広編『コミュニティ・モラルと社会移動の研究』1978)を用いながら描写していく第7章、阪神・淡路大震災に伴う被災地救援活動の組織化を通して、日常化し

つつあった復興段階での島原コミュニティの姿を描き出そうとした第8章からなる。

第部は、全体の総括(第9章)を行なったうえで、編者がこの雲仙の災害研究や水俣市等を対象にした公害研究を進めるなかで構想するに至った環境社会学の観点から都市社会学の現代的課題を抽出しようとした「展望」(第10章)を提起している。いわば、現代社会と社会学の現在の動向に関して、編者が読者に伝えるメッセージの部分である。

この著作では、全体を通じていくつか重要な論点・主張が提示されているが、ここではその一端を紹介しておこう。

ひとつは、災害に直面したコミュニティの反応は、平時から非常時への移行におけるコミュニティの適応的自己組織過程であり、『loosely structured community』から『tightly structured community』への変容として把握できるとした点である。著者らはこれを、島原半島全域に普及している地域ボランティアの組織化、町内=校区=全市にわたる町内会・自治会活動の活性化、活動機能別の諸団体すべてに共通する共同目標(島原の生き残り!)への結集と組織的な団体的行動の展開、といった三つの主要局面で確認したとしている。

コミュニティにとっては、災害との遭遇、その危機への対応がコミュニティへ結束させる一種の原体験として働き、集合沸騰によりルースな構造はタイトな構造に変化し、コミュニティのシンボリックな特徴が形成される。それにより、再び弛緩して日常に戻っても、記憶装置として非日常的な祭りを演出しながらコミュニティは維持されていく。こうした一定のリズムで、コミュニティというひとつの社会が成り立っていくのだというデュルケミアンの発想が、上記のような把握の背後にはある。当該コミュニティが一定の環境のなかで生き残ろうとする限り、「必ずコミュニティ構造の鞏固緊縛パターンの形成」が不可欠だという主張は、その意味で非常に説得的である。

ふたつめは、それゆえに、(流動型社会と結びつきやすい)普遍主義的価値観や近代個人主義によるのではなく、土着社会からみた住民活動評価がすなわち、コスモポリタニズムとは異なる地域的特殊主義に基づくコ

ミュニティ形成が ありうるという主張である。本来は、この地域的特殊主義をつきつめていくことで、はじめて普遍に近づける地平が開けるのであって、逆ではない…。ここに、近代個人主義の虚妄性の指摘や共同体主義、集合態主義評価の議論が提出される。

この議論は、住民運動論や第三世界を扱う研究者たちによって云われ続けてきた「居住点の思想」や「現場の思想」と確かに共鳴する部分がある。その<現場>で形成されてくる思考や認識の構造から離れるのではなく、その構造を見据えそこから抽出していくことではじめて他の社会と通底する認識を獲得できるのではないか?あるいは、<現場>の思想と<現場>の思想が拮抗しづつかり合い相克し(調整し)あうなかから、普遍に通じる位相が顔をみせてくるのではないか?という思考方法とつながっているように思う。

第三は、個と個がどのように向き合い、生き残るための共同の実践に入っていくか、に関して、ミードのリフレクション概念を用いながら共同性の創出=確認過程として説明しようとした点である。共同性をいかに創出し確認し、それを説得力のある実践的なものにしていくかは、災害復興や生活再建の諸要求の実現にとって(また住民運動や社会運動全般にとっても)常に最も重要なポイントであった。著者は、それをG.H.ミードの「リフレクション(反省作用: reflection)」、共同体の認識における「全」の意識、創発特性、理想と現実との相互作用などの概念装置を用いて描き出そうとする。これは、いわば、事態を見つめ直し、そしてその中に現われた自分の姿を極限まで見つめ直していくことで、共通・共同性を紡ぎ出せる(社会的文化的パターン等にシンボライズされた)伝統的なストックを再確認し、それを最大限生かす形で「観念的な」共同性を説得力のある実践的なものに仕立て上げていく過程である。

地域の伝統・個性を生かしその生き残りをかけた実践を通じて、はじめてコミュニティは強くなる。人々は、コミュニティを通じて自分達の生き残る道を開拓し伝統的なストックを活かすすべを創造していくという見方は、この意味において共感しうるものであり、この範囲でブルデューのハビトゥス-実践概念と通底するものを読み取ることも出来よう。

第四は、島原を総ボランティア社会と位置づけ、このボランティアを支える精神として相互扶助的な意識が中心にあるとした点である。神戸の事例でも、市民社会の成熟といった文脈でのボランティア賛美論とはかなりズレル形でのボランティア活動の実態があり、災害救援という点で考えても、島原でみられたような互酬性の原理をもとに、それを広く結集し生かすチャンネルやネットワークの拡大・整備（コミュニティ等により媒介する方法もその一つ）という観点から、災害時の民間レベルでの広域応援のあり方や災害救援文化を構想し、救援体制を充実させていくための見直しが必要になっているという指摘である。

第五は、編者らが構想する環境社会学の意図と現代の社会学のあり方に関する課題提起についてである。

編者は、「環境の劣化が内在化して身体劣化を不可避のものとし、この傾向律に照応して精神劣化たるイデオロギーが優勢となる。このように総括できるのが、21世紀へ踏み出そうとする先進諸社会の生活様式を尖端的に集約しているアーバニズムの具体的内容である」として、そのなかでいかに sustainable life（生存、生き残りを賭けた生き方）を模索するかこそが問われていると論じ、あらためて全体知の重要性を強調している。そのうえで、「総環境の規定性を捨象して主意主義に傾斜する思考」を選択するか、「19世紀以来の古典的社会理論の共通特徴である全体知をつねに志向して認識を自閉から解放」するかの選択が、社会学に問われていると、社会学の現状に対して鋭い警鐘を発している。

以上あげただけでも、ここで提起されている論点は明確で示唆的であり、かつ論争的である。

ところで私のみるところ、現代社会は、生活圏の広がりやグローバル化等の取り巻く外部環境の変化（少なくとも認識の変化）に伴い、地域的な広がりや基礎に置いた「コミュニティ」の意味と位置づけが希薄化し、準拠されるべき＜共同＞認識の枠組み自体がゆるぎ変化していく状況にある。その中で、共同性の創造と確認自体が人々にとって大きな争点になり、共同幻想を紡ぎ出しながらそれを戦略的に仕組むことで自分達の認識を確認し全体社会へ働きかけようとする人々の行為が、分析の焦点に据えられつつある。認識の基盤の侵食と希薄化が進行

するなかで、われわれのリアリティを構成する＜現場＞とは何なのか、またどこでどのように構成されるのか、自体が、論争の主題になる。

島原の事例でも、コミュニティ構造の鞏固緊縛パターンの形成は、異なる現状認識の間の激しいぶつかり合いとその中での共生感覚の再発見・創出の結果でもあった。そこに至るまで、さまざまな試行錯誤と一定の年月の経過があり、徹底した個別の利害集団単位や状況認識を共有する少数者のグループ単位での問題点の抽出を踏まえて、それを相互に批判しながらも、最終的には尊重し取り込むことでしか先に進まなかった過程でもあった。その過程では、島原再生のための、アイデンティティの創出が常に問われたように思う。そうした観点からみれば、結果としての一丸的な対応を強調しすぎているのではないかという印象を受けた。

最後に、この著作は災害の実態と対応を知るための災害過程検討の資料としても、随所に必要な整理が施されており参照する価値が高いことを付け加えておきたい。とくに、災害発生以降の地域社会の動きを、行政、被災者団体と住民運動、ボランティア協議会、災害と町内会のそれぞれの側面から立体的に描き出そうとしており、災害の全体像を知る上で貴重な資料を提供しているといえよう。とくに、災害以前と以後において同一の枠組みによってアンケートを実施することにより、災害によるコミュニティ意識の変化を探ることができた点は、貴重な収穫であったと思う。

## 資料3 「災害弱者」と災害支援

阪神・淡路大震災以降の概念の広がりと対応の変化を中心に

(『日本都市学会年報 2000 / 都市とガバナンス』第34巻 2001.5.刊行) 掲載論文

早稲田大学「地域社会と危機管理研究所」 菅 磨志保

### 1. 本研究の概要

#### (1) 研究の視点

災害時、社会的弱者はより厳しい状況に置かれやすい。防災行政の領域では、従来からこうした特別な配慮を必要とする人達を「災害弱者」として概念化してきたが、阪神・淡路大震災においても犠牲者の半数以上が高齢者であり、災害時における弱者保護の必要性が改めて認識される事となった。

ところで今回の震災では、被災者ニーズやそれへの対応(支援)をめぐる「災害弱者」以外にも様々なキーワード 心のケア、生活再建、危機管理などが使われてきた。「災害ボランティア」もその一つである。個別のニーズに合わせた彼らのきめ細かな対応は、同時に、従来の防災計画から抜け落ちていた「被災者ニーズ」中でも潜在化しやすかった「災害弱者」の支援ニーズの存在を顕在化させる役割も果たすこととなった(菅・浦野・大矢根 1999)。

震災以降、多発する事故や自然災害を背景に、災害被災地におけるボランティア活動が常態化しており、全国各地で、さらには全国レベルでも、災害時に向けたボランティア団体のネットワークが構築されつつある。また、これらのボランティア達の多くが、行政サービスの届きにくい「災害弱者」を支援対象とする傾向があることも指摘できる。

こうした一連の動きの中で、災害ボランティアによる支援のあり方に関して 例えば、被災地域の住民との役割分担や、平常時における地域防災活動との連携、災害ネットワークの維持など多くの課題が浮上してきている。これら支援側の課題については徐々に検討が進められているが、他方で、彼らの支援対象となる「被災者ニーズ」についてはあまり検討されていないように思われる。

ボランティアによる災害支援のあり方を検討していく上でも、支援対象に対する理解を深めておくことが求められよう。そこで本年度の論考では、そのための手掛かりとして(ボランティアによる支援の対象とされやすい)「災害弱者」に関する基本的事項の整理を行っておくことにしたい。

#### (2) 本稿の構成

まず、従来から防災行政の対象として措定されてきた「災害弱者」という概念を確認した上で、阪神・淡路大震災ではどのような人達が「災害弱者」と言われたのか、またそうした一般市民の認識レベルで語られた「災害弱者」が、従来の概念とどう異なっていたのかについて検討する(2.)。続いて、この震災で「災害弱者」と言われた人達への対応がどのように行われ、その中でどのような問題が指摘されたのかを事例を通して検討する(3.)。そしてさらに、これらの問題を受けて、震災以降、災害弱者(とその支援)をめぐるどのような対策が講じられていったのかを、全国レベルで行なわれてきた防災計画の改訂や基礎自治体レベルの具体的な対策事例を通じて見ていく(4.)。最後に、震災以降の一連の取組み事例の中から、被災現場で生じた問題や制度面の限界を克服しうる要素を指摘し、災害弱者対策、ボランティア活動、地域防災活動を進めていくにあたって有用な知見を引出すことを試みたい(5.)。

#### (3) 資料の源泉

なお、以下の記述にあたっては、阪神・淡路大震災における災害ボランティア、及び復興支援ボランティア活動に関する研究(菅・山下 1996; 菅 1999; 山下・菅 1999)の中で、筆者が行ってきた

被災地でのヒアリング調査及び資料の収集・分析、行政・関係団体が発行した各種報告書等の収集・分析に加え、1997年から約3年間、筆者が携わってきた「災害ボランティア活動支援事業」<sup>1)</sup>のなかで行った行政機関、ボランティア関係団体・機関等へのヒアリング調査(東京ボランティア・センター 1998)や、各種行政資料の検討、関係団体との共催事業での経験(東京ボランティア・市民活動センター編 2000)などを基礎とした<sup>2)</sup>。

## 2. 「災害弱者」の概念とその変容

### (1)「災害弱者」の概念定義～阪神・淡路大震災以前

災害が発生した場合、その被害を最小限に食い止めるためには、情報をできるだけ速く正確に把握し、かつ安全な場所へ速やかに待避することが必要である。こうした一連の行動が取れなければ、それだけ災害の犠牲になる可能性も高くなる。1986年から87年にかけて立て続けに起こった福祉施設の火災では、「自力避難が困難」な高齢者・障害者が多数犠牲になり、弱者に配慮した緊急対策が必要であることが認識された。こうした事件が一つの契機となり、災害対策上、災害時にとるべき一連の行動に関してハンディキャップを持つ人は、「特別の配慮が必要」であるという観点から「災害弱者」として概念化されてきた。

『平成3年度版 防災白書』(国土庁)では「災害弱者」の概念を以下のように整理している。

自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知する能力が無い、または困難な者

自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知しても適切な行動を取る事ができない、または困難な者

危険を知らせる情報を受取る事ができない、または困難な者

危険を知らせる情報を受取る事ができても、それに対して適切な行動をとる事ができない、または困難な者

ここで定義されているハンディキャップの内容を要約すると、情報入手能力・発信能力にハンディキャップがある、または行動能力にハンディ

キャップがある、ということになる。このような概念に照らしてみると、具体的には、「心身障害者」や「傷病者」を始め、体力的に衰えのある「高齢者」、また日常的には健常者であっても理解力・判断力が乏しい「乳幼児」や日本語の理解が十分でない「外国人」、さらに一時的なハンディキャップを負う者として「妊婦」や当該地域の地理に疎い「旅行者」などが「災害弱者」の範疇に入ると考えられる<sup>3)</sup>。

### (2)阪神・淡路大震災における「災害弱者」の実態と概念の広がり

阪神・淡路大震災においても、多くの高齢者が犠牲となり、災害時における弱者保護の重要性が指摘された。しかしその一方で、この震災は、そうした保護すべき「弱者」の捉え方についても、従来の考え方に修正を迫るものであった。

上述した従来の「災害弱者」定義は、緊急対策という観点から、避難行動上のハンディキャップ＝「特別なニーズ」(林 1996)に注目したものであった。これに対し、未明に発生した阪神・淡路大震災においては、圧死により多くの弱者が犠牲となったものの、家族と一緒に居た場合が多く、避難の際、弱者が孤立して問題となる事態は比較的少なく、むしろ、その後の避難生活や住居・生計を再建していく際の「特別なニーズ」が問題となった。

暖房設備のない避難所では、多くの高齢者が寒さと栄養不良のために肺炎に罹り、次々と倒れていった(上田 1995)。介助者不足で、あるいは集団生活が困難なために、避難所を後にして壊れかけた自宅に戻って行った心身障害者も少なくなかった。また、視聴覚障害者や外国人には、配食の知らせをはじめ罹災証明書や仮設入居などの震災関連情報が届きにくかったことも指摘されている。

さらに、避難所が解消され住居や生計を再建していく段階に入っても、年金生活の高齢者など低所得者の多くは、自力再建の目処がたはず仮設住宅から出られない状態が続いた。また障害者の小規模作業所なども低家賃の老朽住宅に多かったため、倒壊して閉鎖せざるを得ない状況に追い込まれている。このように、「経済的な弱者」がより震災

のダメージを受けやすかったことも指摘されている(林 1996)。またこの震災では、住宅再建政策特に仮設住宅の供給によって生み出された「特別なニーズ」も存在した。仮設住宅の供給は、避難所の過酷な環境から弱者を保護するという目的でまず要援護者(高齢者・障害者等)に対して行なわれたが、供給された住宅の多くが被災市街地から離れた利便性の悪い郊外地にあり、かつ弱者仕様になっていなかったため、そこでの生活維持をめぐって様々な支援需要が噴出した(菅 1999;木村 2000)。仮設住宅での生活が破綻した究極の姿として「孤独死」が取りざたされたが、彼らも震災によって「構造的に生み出された」(生活問題研究会 1997)弱者であると見なされた。

このように、阪神・淡路大震災は、長期化する避難生活や復興・生活再建に至る過程のなかで「特別なニーズ」を抱える新たな“災害弱者像”を生み出してきたと言える(1.17 神戸の教訓を伝える会編 1996)。ではこうした人達の「特別なニーズ」に対して、どのような主体(支援者)が、どのように対応していたのだろうか。

### 3 . 被災地における「災害弱者」対応の実際

災害発生直後の緊急事態下では、「災害救助法」の枠組みの中で、全ての市民が「被災者」という単一のカテゴリでとらえられ、支援の対象とされる。そこには弱者に対して特別な待遇を行いにくい状況が存在する。また「災害弱者」と呼ばれる人達の中には、平常時も福祉行政の対象として支援を受ける者が多く含まれていると考えられるが、今回の震災において、被災地の福祉行政は、2 重の意味で彼らへの対応ができない状況に置かれていた。以下では神戸市長田区を事例に「災害弱者」対応の実際を見ていくことにしよう<sup>4)</sup>。

#### (1)緊急時における弱者保護の実際～神戸市長田区の事例

被災地の福祉行政が災害弱者に対応できなかった理由としてはまず、人員が絶対的に不足していたことが挙げられる。神戸市長田区福祉事務所の

場合、震災当日登庁できた職員は、公的人員(長田区職員、家庭奉仕員、公立保育所の保母、保健婦など)107名のうちの30%に過ぎなかったという。

加えて、災害対策における福祉行政の位置づけが弱者対応を阻む要因として働いた。神戸市の「地域防災計画」によると、通常、弱者対応を担当している民生局(当時)は、避難所の対応と救援物資の調達を行なうことになっており、実際それらの業務に忙殺されていた。また市内各区の福祉事務所は、区毎に設置された「災害対策本部」の「保護班」として遺体の収容・安置・処理を担当することが定められていた。900人以上もの犠牲者を出した長田区では、当初の10日間、福祉事務所の職員は膨大な業務に忙殺されることとなった。さらにその後も災害関連給付(義援金、生活福祉資金等)に関する煩雑で膨大な業務が待っていた。こうした状況の中、福祉事務所が普段対応していたケース(在宅の心身障害者、視聴覚障害者、生活保護の被保護者、独居・要介護高齢者等)は、殆ど放置されたような状態になっていたのである<sup>5)</sup>。

他方、こうした行政による対応の“穴”に気づき、災害弱者への支援を率先して行なっていたのが「災害ボランティア」であった。【図1】は、災害弱者のニーズを含む被災者ニーズの時系列的な推移とそれらに対応するボランティアの支援内容を概括的に示したものである。とりわけ、福祉専門職によるボランティア活動が広く展開され、放置すれば「震災関連死」(上田 1995)につながるような要介護高齢者の緊急保護を行い、弱者保護の重要性を広く呼びかけていった(cf.ながた支援ネットワーク 1997;似田貝 1999)。また、これら福祉専門職以外のボランティアも、災害弱者への支援に動いていた。長田区で活動した団体の中には、国際援助活動の実績を持つNGOが多く含まれており、そうした団体の多くが、当初から弱者への支援を念頭においた活動を展開していた(菅・山下 1996)。また、在日外国人が多いという土地柄から、

外国人への支援を目的とする団体も多く参入し、活動を展開していた(文 1996)。

しかしながら他方で、こうした団体から「要援護者を訪問して安否確認や支援をしたいので、その所在情報を提供して欲しい」と言われた区役所では、弱者本人のプライバシーを侵害するという理由で(行政の守秘義務)、断わらざるを得なかったとも言う。こうした「プライバシー問題」は他地域でも報告されており、現在も災害弱者への支援体制を考える際の大きなハードルとなっている。

## (2)復旧・復興期における生活支援

ライフラインの復旧が概ね完了した3月中旬頃、緊急事態が一応の終息をみると、災害弱者をめぐる状況も変わっていった。まず、それまで個別の支援に動いていた外来ボランティアの多くが撤収していったことである。さらに「防災指令3号」(全職員が24時間体制で配備)の解除をはじめ、行政による様々な災害関連サービスも縮小されていった。こうして、緊急時ということで拡張されていたサービスが縮小していく一方、崩壊した地域で孤立する高齢者の存在や、障害者・外国人の問題が新たな様相を伴い顕在化していった。また上述の通り、避難所から仮設住宅への移行が始まると、そこでの支援需要も膨れ上がっていった(菅 1999)。

このような、復旧・復興期における長期・継続的な支援ニーズへの対応は、災害対策の枠組みの中で「被災者復興支援」として画一的に行われるか、あるいは平常時の枠組みの中で福祉行政によって行われることになる。そこにもやはり、弱者に対して特別な対策を講じにくい状況が存在していたが、今回の震災では、通常の福祉サービスを拡張させる形で、いわば「震災バージョン」ともいえるべき新たなサービスメニューが整えられていった。【表1】は、復旧・復興期の問題(被災者ニーズ)も含め、被災地における一連の問題とそれらに対するボランティアの対応を、時系列的な流れの中に位置づけ、概括的な整理を試みたものである。とくに仮設住宅への支援をめぐるっては、関係者の間で「来たるべき超高齢社会に向けた練習問題」という認識が

共有され、行政による施策、企業・ボランティア等の民間による支援を組み合わせ、入居者自身の自助努力を引出す方向性で、新たな生活支援の仕組み作りが試みられていった。なかでも被災者自身によるボランティア活動(友愛訪問やグループホームの運営など)は、高齢化社会を先取りした地域ケア・システムの試みとして、「震災」という枠組みを超えて、被災地内外で注目されている。

## 4. 災害救援の仕組みづくりと「災害弱者」対策

震災直後の被災現場では、災害対策の枠組みそのものや「プライバシー問題」などが災害弱者への対応を困難にする要因として働いていたこと、しかし復旧・復興期においては、ボランティアによる個別の対応と弱者のニーズをマッチングさせていく仕組みが徐々に作られていったことを見てきた。ではこれらの経験は、震災後に行われてきた一連の災害対策の点検・改訂の中で、どのような形で取り込まれていったのだろうか。ここでは緊急時における災害弱者(への支援)対策に焦点をあてて見ておくことにする。

### (1)地域防災計画の改訂にみる「災害弱者」対策

阪神・淡路大震災以降、全国の自治体で地域防災計画の策定・改訂作業が一斉に行われてきた(熊谷・佐藤,1997)が、上述のような教訓をうけて「災害弱者」への対応、及びこれと関連させる形で「災害ボランティア」の位置づけや受入れについて検討が進められてきた。

#### 「災害ボランティア」対策

「災害ボランティア」に関しては「専門ボランティア」と「一般ボランティア」に分け、それぞれの対応窓口を設置する方向で検討している自治体が多い。前者は災害時に必要とされる専門的技能の保有者(医者・建築家等)を実働要員として確保(動員)するという形で行われており、行政の各部署が、それぞれの業務と関連する民間業者・専門職(集団)を事前に登録する(協定を結ぶ)という形で進められている。他方後者は、発災後に駆けつける不特定多数の一般市民の受入れ体制づくりという形で進

められている。行政としては支援者の属性や人数を事前に把握できないため、彼らを実働要員として積極的に位置づけにくい。そのせいか窓口の設置のみに止まっている場合が多いことも指摘できる(cf.(財)消防科学総合センター 1997;菅・浦野・大矢根 1999)。

### 「災害弱者」対策

「災害弱者」対策としては、各地域の中にどのようなハンディキャップ(特別なニーズ)をもった人がどのように暮らしているのか等、その所在と態様を把握し、その上で非常事態が発生した場合に把握された弱者に対して誰がどのように対応するのかを決めていくという方向で検討されてきた。地域住民組織による相互扶助的な弱者支援体制を検討しているケースが一般的であるが、場所によっては地縁組織による支援体制が組めそうにない地域(夜間人口が極端に少ないオフィス街、隣人関係が希薄なニュータウン等)もある。また行政の関係団体をはじめ、域内のボランティア・市民団体同士を連携させていく形で支援体制を検討している自治体もあり、その場合、上述のような域外から来る不特定多数の「災害ボランティア」に災害弱者の支援を担ってもらう体制を考えているケースもある。しかし外来の「災害ボランティア」を導入する場合、上述の「プライバシー問題」が障壁となり、支援者と弱者のニーズをつないでいく仕組みを検討しにくい。また、こうした「災害ボランティア」は、「いつ・どんな人が・何人」来るのかを事前に把握できないため、責任ある体制が組めず、実効性という点からも問題の多い体制となりがちである。

### (2)基礎自治体における「災害弱者」対策の試み

このように、被災現場の経験から得られた教訓を取り込みながら、防災計画の策定・改訂作業が進められてきたわけであるが、残された課題も少なくない。まず「プライバシー問題」が依然として弱者への支援体制を整備していく際の障壁となっていることが挙げられる。

この問題については、災害時に支援を希望する弱者のみ申請・登録してもらい、本人の了承を得る

形で(「プライバシー問題」に抵触しない形で)支援体制を検討しているケースもある(中野区の「手挙げ方式」等)。しかし、災害時の混乱した状況の中で、誰がどのように登録者を救出・支援するのか、また申請しなかった弱者への対応はどうか等に関して十分に検討されているケースは少ない。また仮にそうした体制が(紙の上では)整備されたとしても、実際の災害時にその体制が有効に機能するか否かを確認することも難しい。これらの点が課題として残されている。

他方、支援体制を検討する前に、まず予測される被害を算出することから始め、さらにその結果を平時の弱者支援にも活かしていくといった試みも行われている。1997年から台東区社会福祉協議会に設置されている「災害弱者対策委員会」の取り組みがそれである。当区は阪神・淡路大震災で甚大な被害を受けた神戸市長田区と地域特性が(特に「インナーシティ問題」を抱えている点で)類似しており、そのことが区内の福祉関係者の問題意識を喚起させ、委員会の発足につながったと言う。この委員会では、社会福祉協議会に登録しているボランティア団体の有志によって、まず(1)都の被害想定を区内の各管区(全11管区)ごとに指定避難所の人口構成を算定していく作業が行われ、同じ区内でも管区によって避難人口に占める高齢者・乳幼児などの弱者の割合がかなり異なること、また避難所に入らず(入れず)被災市街地で避難生活を営むであろう人達にも支援が必要になるであろうことが明らかにされた【図1】。続いて、(2)障害種別に把握されている「災害弱者」の名簿から各管区毎の弱者人口を算定し、それを地図上にプロットしていくという作業も行われてきた。個人名を伏せてその所在のみを地図上に落とすという方法を採用することで、「プライバシー問題」を担保しながら、地域内の支援ニーズを明らかにしている点が注目される。自治会・町内会レベルですで行われてきた「防災マップ」の基礎自治体編とも言えよう。また、台東区では平成10年度に地域防災計画の改訂が行われているが、その過程で、この「災害弱者対策検討委員会」から一連の検討結果に基づ

く提言が行われ、その中の幾つかが計画に盛り込まれたことも記しておきたい。

さらにこの委員会では、数値に基づく検討だけでなく、実際に機能しうる「実態」としての支援体制づくりも行われてきた。具体的には、各管区に設置されている区の出張所をキーステーションとした地域ケアシステムの構築(サービス主体相互のネットワーク化)であり、それは2000年4月から導入された介護保険制度に基づく福祉サービスの供給体制とも絡める形で進められている(大塚2000)。こうした台東区の実践は、災害時の緊急事態を想定しながらも「日常時」の弱者支援の体制強化を通じた「非常時」対策である点が特徴的である。

## 5. 「災害弱者」対策の課題と展望～「非日常」から「日常」を点検する

災害弱者への支援体制を整備していくにあたって、最初の障害となる「プライバシー問題」は、「非日常のための対策を行なうことで、日常生活上のリスクが発生する」という側面から生じているように思われるが、この点に関連してもう一つ、災害弱者対策の障害となる状況が存在している。すなわち、「日常」生活の中で「非日常」的な事態への対策を進めていくことの難しさである。(災害弱者対策に限らず)災害対策は「災害時」という特別な状況下で発動されるものであり、とりわけ一般市民の意識の中では、日常生活と切り離して考えられがちである。そのことが対策を後回しにする心理的な要素として、また予算配分の優先順位が下位に置かれる要因として、働く。

加えて、「非日常」を強調し、非常事態のみを想定した支援体制では、実効性という観点からも限界がある。そもそも日常的に行わない事を急に非常事態下の混乱した状況下で行うこと自体、限界があるし、また阪神・淡路大震災の事例が示すように「対策」を担う主体が被害を受けて対応できない事態に陥ることも考慮に入れておかなければならないからである。

この点も、災害対策を行なう際の盲点となりや

すい。「いかに支援を行なうか」を考える前に「どの程度被害を受け、動けなくなるのか」を想定することが必要である。これが第3の課題である。

行政による災害対策、あるいは地域住民同士又はボランティア団体による地域防災活動においては、対策が発動されるべき事態に陥った場合、対策の実施を担当する主体が速やかに対応する(できる)という前提のもと組立てられていくことが多いように思われる。実際、地域レベルで行われる防災訓練の多くは、参加者が「集まった」ところから開始され、住民がいかに対応する(支援活動を行う)かを実践するケースが殆どである。都内の社会福祉協議会のボランティア・センターが「防災ボランティア・登録バンク」を設置するための検討会を開いた際、登録希望者の多くが高齢者であり、「自分が災害弱者になるのでは」と首を傾げながら参加していたという事例もある。

上述した台東区社会福祉協議会の事例は、まず被害想定からはじめており、しかもその想定が日常生活圏により近いレベルで出されている点で評価できる(東京都全体で何人犠牲者が出ると言われるより、あなたの住む某地域で何人犠牲者が出ると言われる方が現実味がある)。

また、被害想定を算出するプロセスで明らかになった問題を、日常的な問題との関係を常に見据えながら検討していった姿勢も注目しておきたい。こうした台東区の実践は「非常時の特別な対策」というよりも、「日常生活」をトータルに見てその中で「安全でより過ごしやすい暮らし」を阻害する要素を取上げ、対策を講じていく形で進められており、それは、対策の実効性を高めるという観点からも評価できるものであると言えよう。実際、防災機能に特化させた特別な対策を講じるよりもむしろ、教育・福祉等といった他の分野における日常的な取組みの中にメニューとして防災機能を組み込んでいく方が効果的であることも指摘されている(東京ボランティア・市民活動センター 2000)。例えば、「防災福祉コミュニティ」構想(倉田 1999)のように、コミュニティ活動と地域福祉活動と連携させた防災のとりにくみ事例や、ボランティアによ

る「防災と言わない防災」(渥美・加藤・鈴木・渡邊 2000)の取り組み等がその具体的事例として挙げられよう。

介護保険制度の導入に伴う在宅生活を営む要  
援護者の増加は、地域の中で潜在的な危機を抱え  
た生活者の増加につながっている。その意味でも  
「日常」生活における不測事態への対応をもっと考  
えていく必要があるように思われる。災害という  
非常事態を想定することは、日常的にも存在して  
いるが、見え難い問題を顕在化させる「ツール」と  
しての機能も持っているように思われる。他方、介  
護保険制度とほぼ同時期に成立した「特定非営利  
活動促進法」(通称 NPO 法)は、高齢化社会における  
介護者不足をはじめ様々な社会的問題に対する有  
効な処方箋として、ボランティア・NPO への注目  
を高めている。とりわけ近年多発している事故や  
災害の被災地において、活躍する姿が注目を集め  
ている。しかし、こうした市民による自発的な活動  
を無批判的に礼賛するのではなく、彼ら自身が活  
動対象をどのように設定してきたのか、また結果  
としてどのような役割を果たしてきたのかを点検し  
ていく作業も必要であるように思われる。

本稿では、阪神・淡路大震災の事例に限定して、  
また時間的にも災害初期の緊急期に焦点をあてて  
論を行ってきたが、今後は他の災害被災地にお  
ける取り組み事例や、復旧・復興時に出てきたニーズ  
とボランティアの関わりについて、またそうした  
復興期のニーズと対応の実態と、非被災地におけ  
る日常的な地域活動との接点について検討を進め  
ていきたいと考えている。

## 注

1)具体的には「東京ボランティア・市民活動センター」の専門員として、1997年に当センターが設置した「災害ボランティア活動支援システム研究委員会」の事務局を務め、阪神・淡路大震災の被災地でのヒヤリング調査、東京都内の市区町村に対する防災対策に関する調査などに関ってきた。また1998年以降は民間の団体・機関との地域防災力の向上に向けたワークショップにも関わってきた。

た。

2) 本稿の事例の中には、筆者がこれまでに公表してきた論文・調査報告の中で取上げたものも含まれている。ここでは特に早稲田大学文学部のホームページ(学術情報データベース「災害の社会学的研究への招待」)上で公開されているデータと重複する部分があることをお断りしておきたい。

3) しかし白書では、ここで示された「災害弱者」の性格が、決して固定的なものでなく、高齢人口の増加や在日外国人の増加に伴う諸制度の整備によって今後、時代と共に大きく変化し、「災害弱者」という概念すら適切でなくなることに留意している。

4) 神戸市長田福祉事務所の対応に関する以下の記述は、筆者が97年6月に当事務所の職員に対して行なったヒアリング調査及びここで入手した各種資料・報告書に基づいている。神戸市長田福祉事務所の対応については、高澤・加藤(1998)も参照されたい。

5) とはいえ、従来の対象者に全く対応しなかった(できなかった)わけではなく、発災後1週間経過した頃から各セクション(精神障害、身体障害、生活保護等)毎に一人ずつ職員が張付き、安否確認・訪問支援のための準備(名簿の整理や人員拡充等)も徐々に行っていたと言う。

## 引用・参考文献

- 渥美公秀・加藤謙介・鈴木勇・渡邊としえ「災害ボランティア組織の新たな展開」神戸大学<震災研究会>編『大震災5年の歳月』神戸新聞総合出版センター、2000。
- 1.17 神戸の教訓を伝える会編『阪神・淡路大震災被災地“神戸”の記録』ぎょうせい、1997。
- 浦野正樹・大矢根淳・土屋淳二編著『阪神・淡路大震災における災害ボランティア活動』早稲田大学社会科学研究所・研究シリーズ36号、1996。
- 文貞実「社会的弱者への救援活動」『阪神・淡路大震災における災害ボランティア活動』早稲田大学社会科学研究所・研究シリーズ36号、1996。
- 大矢根淳「コミュニティ防災の新たな構想に関する一考察」『情報と社会』江戸川大学紀要、1999。
- 大塚明「防災を自分たちのものに」東京ボランティア・市民活動センター編『市民主体の危機管理』筒井書房、2000。
- 木村明子「応急住宅の需給と入居移動に伴う社会的課題」『被災者の住環境提供・管理システムに関する

---

研究』文部省科学研究費 総合科目研究助成、2000 .  
熊谷良雄・佐藤貴茂「阪神大震災前後を中心とした  
都道府県地域防災計画の比較研究」『地域安全学会  
報告論文集 No.7』、1997 .

倉田和四生『防災福祉コミュニティ』ミネルヴァ書房、1999 .  
国土庁『平成3年度 防災白書』、1992 .

(財)消防科学総合センター『地方公共団体における災  
害ボランティア対応に関する調査研究報告書』平成8  
年度自治省消防庁調査委託費、1997 .

自治省消防庁『南関東地域地震防災対策に関する  
調査研究平成3年度報告書』、1992 .

菅磨志保・山下祐介「行政の対応と災害ボランティア」  
『阪神・淡路大震災における災害ボランティア活動』早  
稲田大学社会科学研究所:研究シリーズ 36号、1996 .

菅磨志保「仮設住宅におけるボランティア」『阪神・淡路  
大震災の社会学2』昭和堂、2000

菅磨志保・浦野正樹・大矢根淳「大都市災害の諸相  
とボランティアを含めた災害救援システムの構想」東京ボ  
ランティア・市民活動センター編『研究年報'98』、1999 .

生活問題研究会編『孤独死』、1997

高澤武司・加藤彰彦編『福祉における危機管理』有  
斐閣、1998 .

多賀直恒・村上正浩「地域防災計画の基本構造の現  
状分析」『地域安全学会報告論文集 No7』、1997.

災害ボランティア活動支援システム研究委員会編『大都市災  
害とボランティア・ネットワーク』東京ボランティア・セン  
ター、1998.

東京ボランティア・市民活動センター編『市民主体の危機管  
理』筒井書房、2000 .

林春男「災害弱者のための災害対応システム」神戸都市  
問題研究所『都市政策』第84号、1996 .

似田貝香門「専門職ボランティアの可能性」『看護教育』  
医学書院、1999 .

山下祐介・菅磨志保「緊急支援システムと災害ボランティア」  
『阪神・淡路大震災の社会学1』昭和堂、2000 .

早稲田大学文学部ホムレージ「災害の社会学的研究  
への招待:災害の社会学的影響に関するレポート」

<http://www.littera.waseda.ac.jp/saigai/index.htm>

# Housing Problems after the Great Hanshin Awaji Earthquake :

## Co-Housing and Rebuilding the community

Yasuzou Tanaka  
Akiko Kimura

### The Great Hanshin Awaji Earthquake

The M7.2 Great Hanshin Awaji earthquake of January 17, 1995 struck southern parts of Hyogo Prefecture and did widespread damage to urbanized areas. In Kobe City (pop. 1,500,000) where more than 4,000 people were killed, some 11,000 buildings were heavily damaged or destroyed (Kobe City, 2000) and the damage concentrated in inner-city areas where the population had not only decreased in the last 20 years but had also grown old and become diverse. The distribution of earthquake impacts being uneven, certain areas of Kobe City had concentrated damages and loss of housing stock. Some of these neighborhoods were home to the elderly, and especially in the western part of the bay areas they were home to significant numbers of ethnic minorities and recent immigrants from Vietnam employed in the local chemical industry

### Damage in Kobe City

Number of Persons Dead	4,569
Missing	2
Injured	14,679
Damaged Houses: Total	112,925
Totally Destroyed	61,800
Half Destroyed	51,125
Fires	175

Source: Kobe City (2000)

Not only the earthquake but also sheltering and housing programs and reconstruction plans carried out by the Japanese Government and the local government, enforced the victims to move to suburban areas where temporary housing was provided. As a result, it wiped out supportive social networks established to maintain certain factors for the sustainability of the local economy and community.

### Location of Public Temporary Housing in Kobe City

Ward	Number of Damaged Houses	Number of Prefabricated Houses Built
Higashinada	33,458	3,883
Nada	29,815	986
Chuou	24,826	3,796
Hyogo	23,647	654
Kita	603	5,838
Nagata	38,534	647
Suma	15,050	2,125
Tarumi	1,470	2,308
Nishi	760	8,941

Source: Nihon Jyutaku Kaigi ( Japan Housing Council 1996 )

The recovery process of “Misuga”(pop.5,000) in Nagata ward (pop. 250,000) where land readjustment took place after the earthquake is a typical case showing decline in population and local economy. Six years after the earthquake, the area has yet to regenerate it’s functions as a town.

Many support groups and volunteers were involved in activities to achieve better conditions in temporary housing which were mainly located in suburban areas, remote from the previous dwellings of the victims. On the contrary, those who found recovery of local areas where the victims once lived crucial for permanent housing were quite few. In Misuga, “Machi Communication” one of the few groups that recognized supporting local areas and communities as an important task, was organized by young volunteer staffs and a manager of a local company who was also a member of the community design conference. Although they themselves were not planners or architects or specialists of community design, they played a significant role in the recovery process of Misuga. Their main activities were to support the “Machizukuri Kyougikai(community design conference)” dealing with land readjustment and housing problems in Misuga.

#### Social Trends Before the Earthquake in Misuga

In Misuga, before the earthquake there were some attempts to regenerate the neighborhood during the 1970’s and 1980’s. Planners encouraged small factories to move into large buildings to prevent the

polluting. With the help of community organizations, they also tried to educate the residents that they were risking their lives, living in densely built prewar wooden row houses or apartments, and that there should be roads with sufficient width instead of narrow alleys in terms of “disaster mitigation”(Ono and Kimura 2000). Much of the low income housing stock in Misuga is in the form of row houses or tenement houses mainly built of seismically vulnerable wooden construction. Landowners, landlords and residents would need technical and financial advice to rebuild or up-grade these structures to be made safer. Of course, such attempts could lead to shortage of housing for lower income households but most of all no one could afford the time, money or energy to improve housing conditions in communities like these. Residents who were most likely to be living in such conditions were the elderly. Younger generations with financial ability had already moved out to the suburbs.

Population of Misuga

Year	1960	1965	1970	1975	1980	1985
Population	8,347	7,819	6,431	5,433	4,499	5,415
Number of Households	2,046	2,130	1,891	1,751	1,541	1,950

Source: Misuga Kakushudantai Renraku Kyougikai (Misuga Association of Local Organizations 1986)

Housing and Reconstruction in Misuga

Soon after the earthquake, fire broke out and spread quickly but nothing could be done because of water supply cutoff. A month later while victims were still evacuating, building was restricted (except for temporary use) in the burnt areas and two months later the local authority announced the reconstruction plan which was in this case designation of land readjustment. Victims were furious at such enforcement, and lack of housing was serious for those displaced but reluctant to seek temporary or new permanent housing located far away, having strong commitment to their neighborhoods. Something had to be done but the existent community organization *Jichikai* could not handle these issues for the chairman who was already in his seventies and other leaders were victims themselves. Under these circumstances the *Jichikai* was reorganized and was later acknowledged as a community design conference by the city, with advice from planners who were responsible for carrying out the land readjustment. The conference covered the readjustment areas only and not the entire area of Misuga. There were two conferences, one in the eastern part and another in the western part.

The Community Design Conference

The community design conference of the west side of Misuga (5<sup>th</sup> and 6<sup>th</sup> block of Mikura-dori) is said to be unusual in a way. It consisted not only of landlords but also of tenants who run companies or own factories and tenants who were merely residents but had strong commitments to their neighborhood.

Although the conference was expected to respond to the reconstruction plan with recommendations for zoning, the members of the conference thought housing was the most urgent problem and shared their views with other victims. On the other hand, the city’s planning department staff and technical advisers’ intention was to complete the zone planning, quickly move on to the land readjustment and then finally start thinking about housing problems. As the reconstruction plan was being carried out, those who only had tenant rights but wanted to return to the places where they had lived previously seemed to be ignored. Those who had the choice, preferred areas that provided better conditions to re-establish their everyday life or business without being disturbed by the reconstruction plans. Decline in population and the local chemical industry, of medium and small-scale enterprises was rapid and this also led to drop in consumption. Owners of grocery stores, coffee shops and small restaurants who lost their customers could no longer earn a living. The reconstruction plan seemed to neglect economic regeneration.

Population of 5<sup>th</sup> and 6<sup>th</sup> block of Mikura-dori

Year	1990	1995
Population	735	134
Number of Households	314	54
Number of People Aged 65 or Over	154 (21%)	21 (16%)

Source: Kobe City (1991), (1997)

Those who had no alternative but to stay needed support to rebuild their homes. Rebuilding for landowners with small housing sites, from 30 to 40 square meters, was another significant issue, for the land readjustment enforced landowners to give over approximately 10percent of their land to the city and contribute to the reconstruction plan. To some this was intolerable, the conference was caught between the city’s construction plan and the residents’ requirements. In response to this conflict the conference sought advice of an architect who was trying to help the community and a co-housing project emerged.

Support

The members of the community design conference were mainly people in their fifties and sixties, who were trying to rebuild their lives and cope with full-time jobs. They needed both technical advice and administrative support. As a response to this, the volunteer group, Machi Communication was organized in April 1996. To begin with they helped the local community carry out festivals and memorial services which provided victims with opportunities to return to their hometowns once in a while. It also helped to ease tensions among the residents who had remained and had to cope with reconstruction plans. They gradually became to provide information and interpret technical data in ways elderly residents or people unfamiliar to urban planning could understand.

As Machi Communication began to receive recognition from the local community, they volunteered to do some research to collect data to show the serious situation the community faced, to understand what

residents required and what their hopes and plans were for the area. The research met with opposition from the chairman of the conference who wanted to know who would take responsibility for the data? After some discussion, the chairman agreed to do the research on conditions that it contributed to the co-housing project. Machi Communication carried out the research working together with people who specialized in architecture and social research. It's purpose was to find out which households were eager to rebuild their homes in Mikura and whether they wanted to participate in the co-housing project. At the same time they held workshops and meetings convincing residents that co-housing was efficient for rebuilding their homes and that it would enable them to live in a cooperative way.

### The Out Come of the Co-Housing Project

Nine households who had previously lived in Mikura participated in this project, seven of them were landowners of relatively small building sites and two of them had tenant rights for even smaller pieces of land. Their land was gathered into one, and by adding the space that was provided by a local company whose manager is the previously noted member of Machi Communication, a building site of approximately 450 square meters was put together. Land readjustment was useful in terms of gathering participants from different parts of the Mikura area. Seven of the households have returned and are now living in the units adjusted and designed according to their needs and affordability. One is for rent, and one is used as a restaurant by a member of the family of the owner. Also two new households moved into this area by purchasing the extra units built. However, these people were friends with one of the families who were eager to participate in the co-housing project from the beginning. Much effort was needed in putting the building site together, negotiating with city planners and the developer which was in this case the Housing and Urban Development Corporation, negotiating between participants and architects, solving financial problems and so on. In spite of all the trouble, the participants were able to establish good relationship with each other before they moved in. Machi Communication played an important role in interpreting technical matters and making discussions easy to understand so that everyone felt that they were free to speak.

The company manager who was aware that participating in the co-housing project would not be profitable, decided to use the unit they owned as a place for community-based activity. The 6 story reinforced concrete structure was named "Mikura Five", and this unit was named "Plaza Five". Although the co-housing project itself could not realize it's full intentions, (for example it could hardly reach out to the many senior victims on welfare who had no choice but public housing in remote areas) it is making a longitudinal contribution to the community. There are small groups that prepare meals for elder residents who tend to stay alone indoors. This gives them the opportunity to meet neighbors and have conversation. Some student volunteers teach how to use personal computers. Senior residents are eager to use the internet and exchange e-mail with friends and relatives. Active residents are now planning to organize a new Jichikai, they need their own community organization to keep the local society together.

### Concluding Observations

Urbanized areas of Kobe City had concentrated damages, reflecting social trends in the inner-city where population density was high, and row houses or tenement houses mainly built of seismically

vulnerable wooden construction were mainly occupied by lower income households. The victims including significant numbers of elderly residents faced serious housing problems but temporary and permanent housing programs by the local government failed to meet their needs. Community recovery was crucial in areas characterized by a common experience of relative need and mutual dependence. However in areas designated of land readjustment, tenants found it difficult to return and industry moved out. With the help of voluntary groups and specialists, community organizations responded to housing problems and the reconstruction plan by carrying out the co-housing project. The intentions were to enable the victims including tenants, workers and enterprises of the local industry and the elderly to restore their everyday life. Although the outcome of co-housing it self was limited to the return of seven households, the building process was a learning experience for all the people involved and it provided the bases for continuing community-based activity.

As Urano(1995)found, problems which senior victims faced were more or less problems that any member of the society could have in common, not to mention the handicapped or foreigners in terms of adaptation to the sociocultural environment. To recognize the victims' social, cultural and historic backgrounds are essential for post-disaster housing and community recovery. Other wise consequences of resettlement itself maybe even more grievous than the impact of the disaster( Oliver-Smith,1991).

## References

Kobe City (1991) *Report of 1990 Census*.

Kobe City (1997) *Report of 1995 Census*.

Kobe City (2000) *Hanshin-Awaji Daishinsai Kobe Fukkoushi( Kobe Chronicle of The Great Hanshin Awaji Earthquake)* . Kobe City

Misuga Kakushudantai Renraku Kyougikai (Misuga Association of Local Organizations 1986) *Sketches and Plans for Community Design in Misuga*.

Nihon Jyutaku Kaigi (Japan Housing Council 1996) *Jyutaku Hakusho(Housing White Paper)*. Domesu Publications

Oliver-Smith, A.(1991) *Successes and Failures in Post-Disaster Resettlement Disasters* Vol.15 No.1

Ono, K. and A. Kimura (2000) *Hanshin-Awaji Daishinsai Hisaichiku deno Kyoudousaiken (Co-Housing after The Great Hanshin Awaji Earthquake)*: Jutaku Vol.49, Japan Housing Association.

Urano, M.(1995) *Hisaisha no Seikatsusaiken eno Doutei (The Victims' Path to Re-establishing Everyday Life)* . : Jichitaigaku Kenkyu Vol. 65, Kanagawaken Jichi Sougou Kenkyu Center.