

## 第47回 ふじのくに防災学講座

日時：平成24年5月19日（土）10時30分～12時00分

場所：静岡県地震防災センター

テーマ：「東日本大震災 被災地からコミュニティについて考える」

講師：富士常葉大学 社会環境学部 准教授 木村周平



### 概要

昨年の東日本大震災で大きな被害を受けた被災地では、いまま復興に向けて様々な取り組みが行われています。今回は地域のなかで災害に備えていくうえでどのようなことが必要になるのかを考えてみる手掛かりとして、岩手県の沿岸部での復興のプロセスを紹介します。

#### 1. コミュニティという言葉

「災害においてコミュニティが大事」、とはよく言われますが、そもそもコミュニティという言葉は時代のなかで意味を変えています。その歴史をおおざっぱに見れば、「当たり前のようにそこにあるもの」から「あるべき姿、作り出すもの」・「役に立つもの」へという変化が読み取れます。それゆえ「コミュニティが大事」というときに、その「コミュニティ」という言葉で何を指すのかをていねいに考える必要があります。

#### 2. 地震発生から避難所運営まで

地震と津波の発生後、多くの人が避難所生活を余儀なくされたのですが、後からお話をうかがってみると、同じように孤立し、隣り合った避難所でも、生活

状況に大きな違いがあったことがわかりました。両者を分けたのは、地域が持っていた「資源」をうまく活用できていたかどうかでした。これは必ずしも古くからの集落の方がよいというわけではなく、都市部でもいろんな人を巻き込んでうまく避難所運営ができていたところもありました。

### 3. 地域の復興

被災したところはどこも行政に対して多くの要望をします。行政は頑張りますが、やはり全てに対応することはできず、パンク状態になってしまいます。そうした時に重要になるのは、地域で「復興委員会」のようなものを立ち上げて意見を集約すること、そして行政と良い関係を築くことです。

### 4. 仮設生活

大船渡市では仮設支援員という新しい試みが行われています。しかし、支援員が入ることで仮設生活が急によくすることは難しいです。調査の結果、支援員がどこまで関与すべきかに悩みを抱えており、支援員が自治会活動を支える・活性化するより、自治会活動によって支援員が左右されることの方が多いことがわかりました。

### 5. 高台移転

震災後大きく話題になった高台移転ですが、まだ実行に移せている地域は少ないです。その理由の一つは、「移転したい世帯」がもともとひとつのまとまった集落を形成していたわけではないことがあります。そこからは、既存の行政区や集落という枠にとらわれず、状況に応じて意見の集約と情報の共有を行い、またリーダーシップをとって活動を進めていけるグループの形成が重要であるということができます。

ふじのくに防災学講座  
第47回

# 「東日本大震災 被災地から コミュニティについて考える」

富士常葉大学 社会環境学部  
木村周平

## 自己紹介

- キーワード: コミュニティ
  - 生活や生産をともに行う、地域共同体(地縁・血縁)
  - 「都市コミュニティ」「団地のコミュニティ」(1970s~)
  - 「福祉コミュニティ」「防災コミュニティ」(1990s~)
  - ミクシィなど、インターネットのコミュニティ(2000s~)
  
- 意味の変化
  - 「当たり前のようにそこにあるもの」
  - ↓
  - 「あるべき姿、つくり出すもの」・「役に立つもの」へ
  
- 震災とコミュニティ — 実例から検討する

## 今日の内容

□「東日本大震災の被災地ではいまま復興に向けて様々な取り組みが行われています。本講座では岩手県の沿岸部の都市で現在進行中の高台移転への動きを紹介し、そのなかでコミュニティというものがどのようなものとして現れ、またどのような役割を果たしているのかについて考えてみたいと思います。」(案内文より)

### ■ 目次

1. 地震発生→避難所運営
2. 地域の復興
3. 仮設生活
4. 高台移転

## 1. 地震発生→避難所運営

### ■ 3.11—地震・津波の発生

- 避難・・・“津波てんでんこ”
- その日から小中学校の体育館・公民館などで避難生活開始
- 支援物資が行き届かず
- 雪が降り、寒い日々で体調を崩す人たちも

### ■ ある隣り合った避難所

- A中学校 「おにぎり1個、汁1杯」
- B公民館 「マグロの刺身」
- 生活に大きな差・・・なぜか？

## 1. 地震発生→避難所運営

### ■ A中学校

- 周囲は30年ほど前にできた団地。公民館や自治組織も機能していた。
- 公民館長も被災したが、地域の外に避難してしまい、機能せず。
- 市に支援を依頼、しかしなかなか来ない

### ■ B公民館

- 周囲は古くからの集落。火災などの非常時には相互に炊き出しをする、というならわしがあった。
- 公民館組織の役員は被災せず。面倒を見る、と決意
- 地域にあった旅館が冷蔵庫から食材を提供、婦人部も炊き出しを手伝う

- ともに孤立したが、対応に差  
教訓：地域のもつ資源を活かす

## 1. 地震発生→避難所運営

### ■ 必ずしも伝統的な「地域」だけではない

- 「黒潮レディース」
- 大船渡駅前商店街が被災、高台の中学校へ避難
- なんとかしなきゃ、とおばちゃんたちが自主的にグループをつくり、避難所を運営
- もともと顔見知りでなかった人もグループメンバーに

### ■ 何が効いたのか

- “おばちゃん力”(?)…わりきり、積極性
- つながりの共有…個々が持っていたつながりを利用する
- 逆のおもてなし…リピーター支援団体を増やす

## 2. 地域の復興

- 復興の動きのはじまり(被災から数週間～数カ月後)
  - 復興への動き
    - 自分の生活、家
    - 地域のこと
  - 何がどう行われるのか、誰も分からない
    - 行政にとっても初めての経験
    - 国の方針も不透明
    - 情報の混乱

## 2. 地域の復興

- 大船渡市の動き
  - 速いスピード
    - 市役所機能が残っており、いち早く復興計画策定に向けて動く
    - 3月中に市役所内に復興局を設置
    - 4月に復興推進本部組織、会議
    - 5月から復興計画策定委員会を開始(7回)
    - 委員会での議論、市民との地区レベルでの懇談会(2巡)、市民ワークショップ等をへて、10月に復興計画を策定
  - 住民から意見を聞く機会もあったが・・・

## 2. 地域の復興

### ■ 復興を進めることのむずかしさ

- きわめて多様な要望に直面
  - まちの成り立ち: 都市部+漁業集落地域+農業集落地域
  - 道路、堤防、嵩上げ、漁港、住宅、中小企業…
  - 復興局(当時8人ほど)ではパンク状態で、手が回らない
  
- 行政への不満が高まる
  - 「やる気がない」
  - 「国、県の言いなりで、住民の声を聞いてくれない」
  - 「そういえばあいつらは前からそうだった」(!)

## 2. 地域の復興

### ■ 復興をどう進めるか？

- 行政も困る→地域で「復興委員会」を立ち上げるようお願い
  - バラバラの要望にひとつひとつ対応できない
  - 委員会を通じて地域のなかで意見を集約し、それを行政に伝える
  
- うまくいった委員会、そうでない委員会
  - 市のOBなどがいて、行政のやり方を知っていた
  - 突き上げ的な要望・要請書の提出だけではなく、根回しや調整も
  
- 教訓
  - 地域を代表する組織を作れること(地域の顔役同士の連携)
  - 行政とのよい関係づくり・維持の重要性

### 3. 仮設住宅

- 2ヶ月後～半年後、仮設への移転
  - 大船渡市:37か所、1800世帯が仮設で生活
    - 4戸～308戸までさまざま
  - 行政は「公平性」と「コミュニティ」と「迅速性」の間で揺れる
    - 希望を取って抽選
    - 小さい仮設⇨集落部はその近辺出身者が多い
    - 大きい、都市部の仮設はさまざまな地域出身者
  - 仮設住宅の運営にも大きな違い
    - 夏前に自治会ができ、入居者のリストを作ったところ
    - 遅いところは2012年3月まで自治会ができず
    - 外部支援が多いところ、少ないところ

### 3. 仮設住宅

- 仮設住宅運営
  - 新しい試み:仮設支援員
    - 北上市が大船渡市民から80人を雇用(時間給で給与、保険等あり)
    - 人材派遣会社に管理・運営を委託
    - 2011年8月に募集、9月から開始
    - 支援員(70人):各仮設の世帯数に合わせて10人～0.5人を配置、平日集会所にいて、自治会運営や物資の分配などを手伝う
    - 地区マネージャー(7人)
    - コールセンター(4人):電話で問題受付



## 3. 仮設住宅

- 支援員が抱えている問題
  - 緊急的なプロジェクトだったこと
    - 事前の住民説明が不足
    - 事前の研修が十分に機能せず
  - どこで線を引くのか？ ールール決めの難しさ
    - 本来は「自治会のサポート」
    - しかし自治会が無い場合、自分でイベントを企画したり、逆に集会所の管理者(ルールを決め、守らせる)のように自治会の活動をセーブすることも
    - 不満のはけ口になったり、自らの自治会の活動と支援員業務の板挟みになることも

## 3. 仮設住宅

- 支援員からみえる仮設住宅
  - 「支援員が自治会活動を支える・活性化する」より、「自治会活動によって支援員が左右される」方が多い
    - 支援員へのより積極的な指導が必要
  - 自治会のあり方は、仮設の規模やもとの地域との距離によって異なる
    - 仮設の設置や分配においてやはり注意されるべき

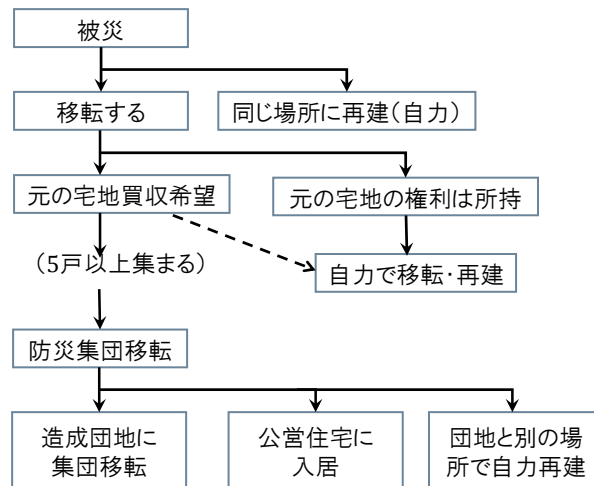
## 4. 高台移転

- そもそも高台移転とは
  - 防災集団移転促進事業
  - 「防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律」(1972年)
    - 豪雨災害等で、議員立法で成立  
(見本: 過疎集落やダム予定地の移転などに関する制度)
  - 2011年まで35団体、1834世帯が利用
  
- 大まかな流れ
  - 従前の宅地を「災害危険区域」に指定し、行政が買い取る
  - 行政が造成した宅地に移転

## 4. 高台移転

- 細かい話
  - 「危険区域」の指定＝宅地買取の条件は、「10戸以上／移転する集団のうち、半数以上が、移転用に行政が造成する場所に移転」(\*ただし中越地震以降は5戸)
    - 全体の半数以下であれば、公営住宅への移転や、造成地以外への移転を行う世帯も、危険区域に含んでよい
    - 従来は移転先の土地は貸与だった(今回は買い取りも可能)
  - 国が従前の宅地買取費用、宅地造成に係る費用を補助
    - 従来は3/4, 今回はほぼ全額
    - 新しく家を建てる費用は自己負担(ただしローン補助あり)
    - 新しい土地は100坪まで
  - だいたい事業開始から2～3年、住民負担は数千万(?)

## 4. 高台移転



## 4. 高台移転

- 中越地震
  - ▣ 中山間地域からの移転
  - ▣ 寄り合いで移転を決議、ねばりづよい説得
  - ▣ 行政のサポート
- 今回
  - ▣ 便利なところから不便な所へ ⇒ インセンティブはリスクのみ
    - 時間がかかる
    - 多少お金が安いと言っても、新築にはお金がかかる
    - しかし、災害公営住宅も家賃が最低2万ほど
  - ▣ 利用団体数の多さ ⇒ 行政が面倒を見きれない
  - ▣ 多くが集落ごとではなく、集落のなかの、津波被害を受けた一部世帯が移転

## 4. 高台移転

### ■ 意志決定の困難さ

- 大船渡市のある漁業集落地域
  - ひとつの仮設に周囲の複数集落が住む
  - 家が残った人／失った人の、空間的・精神的な距離がひらく
- 「移転したい世帯」はもともとひとつのコミュニティを形成してはいない
  - 集落の意志決定の仕組みが機能せず
  - 誰がリーダーシップを取るのか？
  - 仮設自治会の設立、アンケート
  - 用地調整、「見なし仮設」の問題など、仮設にいる人たちだけでは解決できないことも

## 5. まとめ

### ■ 求められるもの

1. 地域の資源を知り、生かすこと
  - 近所づきあい
  - 外部の人を巻き込む
2. 行政とのよい関係を形成・維持すること
3. 状況に応じて「コミュニティ」を作れること
  - 意見の集約と情報の共有
  - リーダーシップ
    - 地域を代表するグループを作れる
    - 仮設で自治会を作れる
    - 高台移転する世帯でまとまりを作れる