「防災コミュニティの条件」

政策研究ネットワーク山形23年度総会
2011年5月7日

地域主権部会　伊藤　嘉高
（山形大学大学院 医学系研究科）

第9章

災害「弱者」と防災コミュニティ

伊藤 嘉高

1 はじめに

災害は、平時に平常に作動している社会システムを裂開する。災害は社会システムを機能不全に陥らせるだけではなく、その社会システムを支える自明性と正常性と正

とうに正しいのだろ
られるように災害
今日の新自由主義
そのイデオロギー
インが「災害資本
2007)。
災害資本主義と
災害ショックを介
ムだ。災害資本主
め〔国や社会はあて
化させ脆弱化させ
こうして、それ
とは、オルタナ

付記

本稿は、日本学術振興会科学研究費補助金・若手研究(スタートアップ)「自治体病院再編が地域生活に及ぼす影響に関する社会学的研究」(課題番号21830020)による研究成果の一部である。執筆に際しては、政策研究ネットワーク山形(代表・北川忠明山形大学教授)地域主権部会(部会長・石川敬義氏)の方々から貴重な示唆を頂いた。

また、調査の実施にあたっては、NPO法人ディー・コレクティブの千川原公彦・代表理事、NPO法人きらりよしじまネットワークの髙橋由和・事務局長をはじめとする地域の方々に懇意にしていただいたほか、東北地方県庁所在6都市の担当行政職員の方々、とりわけ盛岡市役所の石井健治氏と佐々木俊幸氏にお世話になった。ここに記して深謝申し上げる。

- 地域単位での**災害弱者支援**、
  防災コミュニティの形成は
  いかにして可能となるのか

※「国や行政はあてにならない」というけれども、
もちろん、政府や行政の責任逃れは許されない

町内会はもう限界！
良識ある一部の高齢役員層に大きな負担が……

表2-14　運営上の問題点

（複数回答、%）

問題点	青森市	秋田市	盛岡市	山形市	仙台市	福島市
ルールを守らない	35.5	9.0	26.9	30.5	−	19.5
未加入世帯の増加	23.8	3.0	8.3	9.7	−	9.3
行事への不参加	58.9	52.4	66.3	53.4	63.4	48.7
役員のなり手不足	68.8	64.4	74.1	65.0	70.3	59.8
予算の不足	16.5	12.5	9.8	16.7	14.2	16.2
会員少子高齢化	60.6	60.8	63.7	60.4	−	58.6
行政との関係	17.3	7.1	34.7	12.4	41.0	14.4
行政以外の団体との関係	19.0	11.1	19.7	14.6	6.3	14.6
家族世帯数の多さによる障害	1.3	0.9	0.5	1.9	4.9	1.0
単身世帯数の多さによる障害	7.8	2.8	9.8	12.4	−	3.7
構成世帯数の少なさによる障害	7.8	3.1	5.7	9.4	−	4.5
加入世帯の家族構成把握できず	22.1	7.3	20.2	16.4	−	12.4
日中、留守の世帯多い	31.2	7.3	18.1	22.4	35.5	22.5
集会施設がない／狭い／不便	26.4	9.4	20.2	22.4	17.7	20.3
住民間の摩擦	11.3	1.7	1.0	4.0	3.2	3.0
世代間の断絶	12.1	4.3	12.4	6.7	14.8	10.3

さらに、防災に関する新たな役割が町内会に……

- 2005年、内閣府「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」

災害発生時の地域での弱者支援には、町内会・自治会などの地域自治組織、自主防災組織などの共助による「要援護者支援」が力を発揮すると想定。
そのために、要援護者がどこに住んでいるのか、どのような支援を必要とするのかなど、日頃から地域で情報を集め理解を深め災害に備えておくことが重要。

各市町村は、町内会に対して自主防災組織の結成を強く促すとともに、災害時の要援護者を登録するための制度を策定

しかし、行政は「形式」最優先
→「かたち」だけを整えても実際には機能しない

- 自主防「結成率」にこだわる行政

「ほとんどの自主防災組織は、役員名簿と避難経路など最低限のルールを作るだけで終わっている。やっているところでも、災害発生時の避難訓練がせいぜい。**行政はこれで『組織された』とみなすけれども、実際には8～9割は機能しない**だろう」（千川原さん）

「共助」の美名のもとに、「地域」に防災の役割を負わせても、
制度の形式を満たすために一部の
町内会役員層が苦労するだけ。

ほんとうの「防災コミュニティ」とは、

- 上から、「防災」の**機能**を既存の町内会に押しつけ、ルールや形式を整えることではなく、

- 「防災」を**触媒（きっかけ）**として、
  人びとのつながりを生みだし、
  制度（形式）やルールではなく、
  そうした人びとのつながりに根ざしたコミュニティを
  新たに生み出すこと
  ※ルールや形式は、本来そうしたつながりの結晶体としてある

いかにして防災から**つながり**を生み出すのか

- **大きな「災害」の経験（災害文化）のない地域社会**のなかで、「防災」に対する意識が自然に高まり、新たな人びとのつながりが自然に生まれることはない（つまり、制度や形式の模倣に終わってしまう）

災害の経験を有した「部外者」（NPO）の関与・支援が不可欠

注目！

NPO法人ディー・コレクティブ
代表理事　千川原公彦氏

ディー・コレクティブの活動の「本義」
―防災を「自分たちの問題」にすること

- 「次につながる防災マップ」:
  行政のハザードマップは「参考資料」
- 「防災福祉マップ」:
  要援護者(災害弱者)支援も防災マップの共同作成のコミュニケーションから生まれる(名簿だけ作成しても×)
- 避難所生活体験プログラム:
  新たな秩序が混沌のなかから生まれる

「防災マップの共同作成によって、コミュニケーションが生まれ、役割が生まれ、ルールが生まれる」という創発性

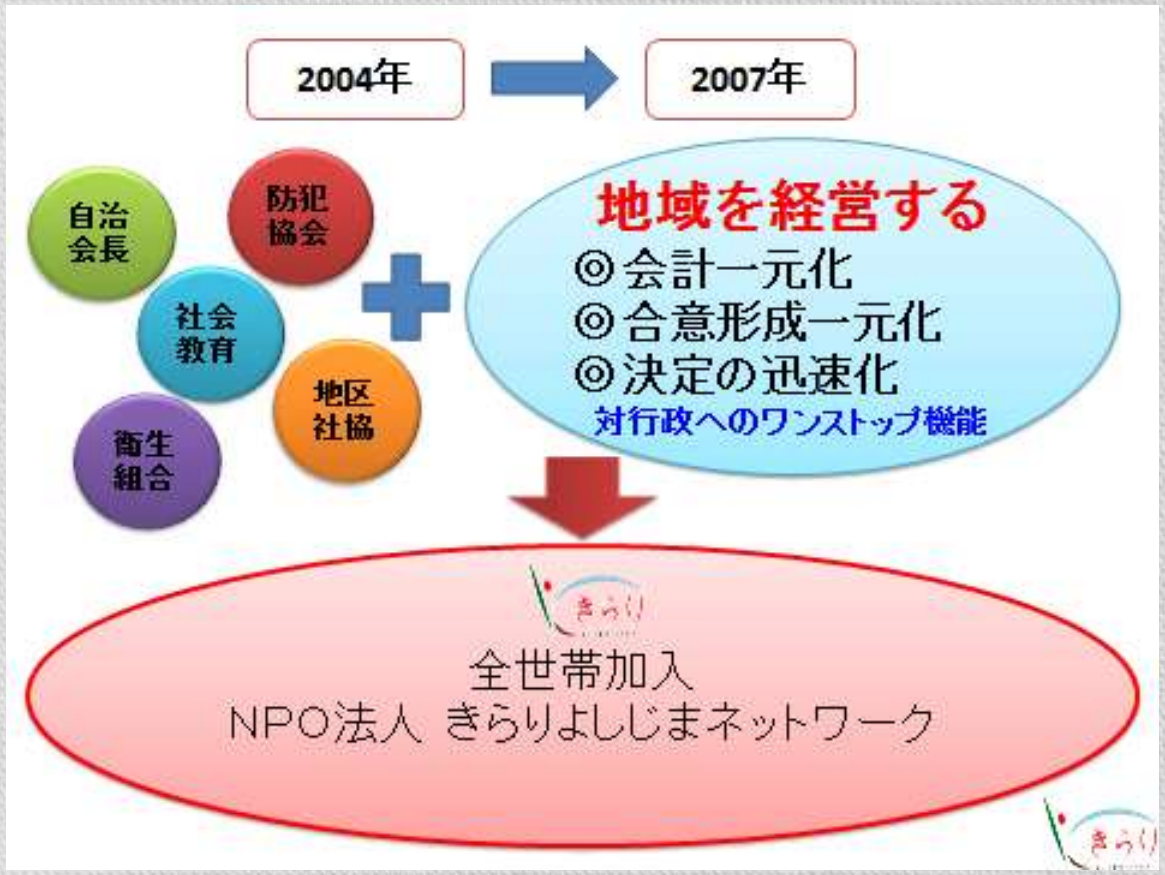
したがって、行政が力を注ぐべきことは、

- 自主防災組織、要援護者登録の
  形式的な整備・支援ではなく、

- 防災コミュニティの形式（役割やルール）を生み出す
  人びとのつながりを触発するための**地道な**支援。
  具体的には、NPOによる「防災マップの共同作成」や
  「避難所体験プログラム」に対する
  さらなる制度的・財政的支援

「防災コミュニティ」形成の成功事例

- 川西町NPO法人「きらりよしじまネットワーク」事務局長・髙橋由和氏



2008年
川西町は地区公民館のコミセン化を検討し始めた。

地区公民館からコミュニティセンター化への移行

《指定管理者を地区経営母体に》

- 生涯学習の推進
- 社会教育の推進
- 講座・教室の開催

- 安全安心の暮らしづくり
- 防災、災害時対応

- 地域福祉活動
- 子育て支援、青少年健全育成、防犯

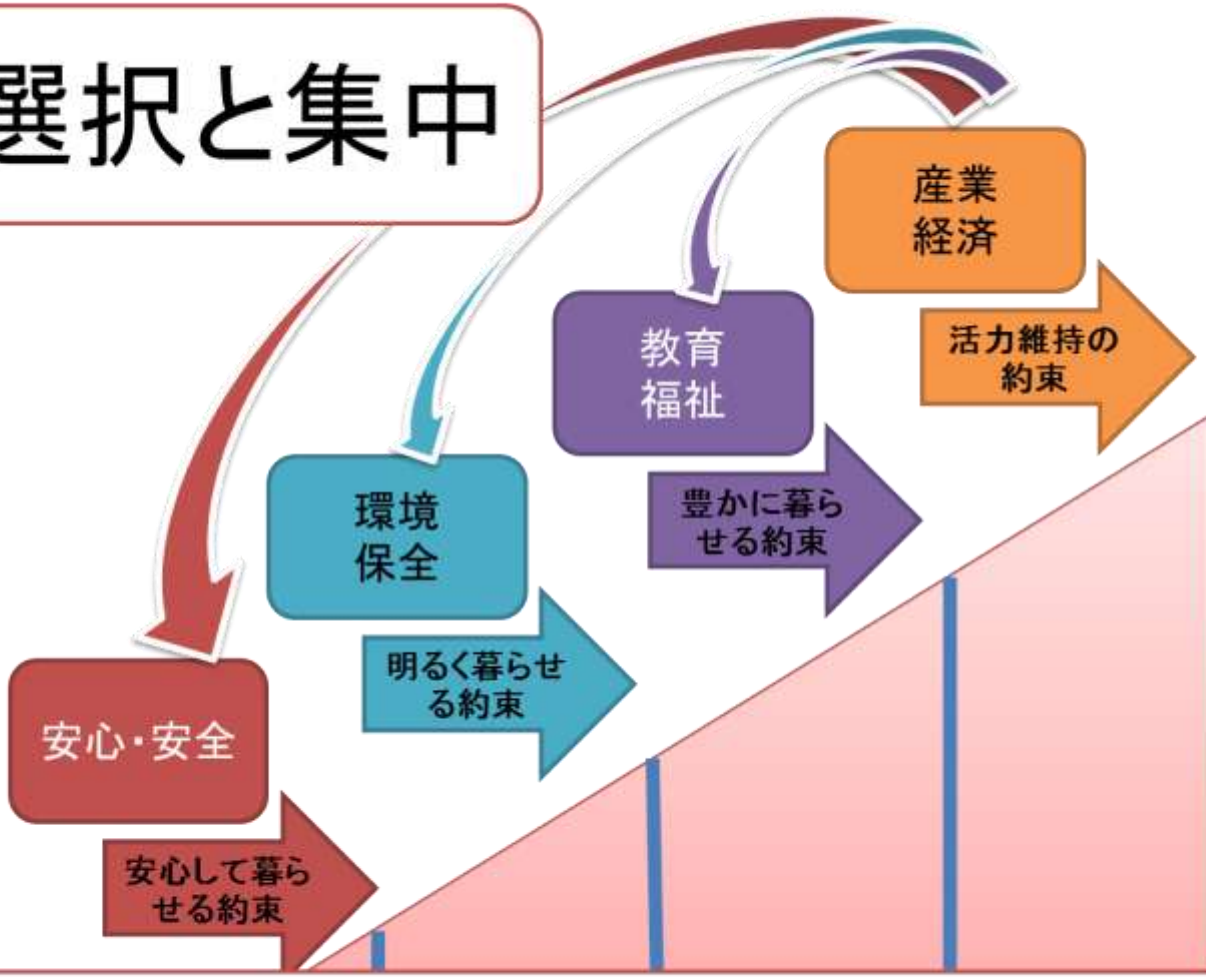
- 産業の振興
- 特産品の販売

- 生活環境整備
- 環境美化活動
- 景観づくり

- 地区経営母体の運営
- 地域づくり活動
- 団体・グループ支援

地域づくりにストーリーを

選択と集中



地域として分野別に多面的価値を醸成する

住み続けるための地域づくりの条件

安心・安全の約束
自主防災組織

項　目	我が家の災害時安心プレート		
退避所 避難所	隣組の一時 退避所 ○○神社	自治会の一時 退避所 ○○公民館	地区の避難所 吉島小学校 川西二中 交流センター（本部）
安　否 連　絡	さいたまのおばちゃん ××××ー×××ー××××		
非常 持ち出し	貴重品袋 お母さん	防災袋1 お兄ちゃん	防災袋2 わたし

家族の約束
まずは自分の命の安全！次に家族の安否の確認！
隣組長、自治会長の指示にしたがって

ハリケーン・カトリーナ（2005年）復興の際に起こったこと

- **新自由主義の旗手**
  ミルトン・フリードマン

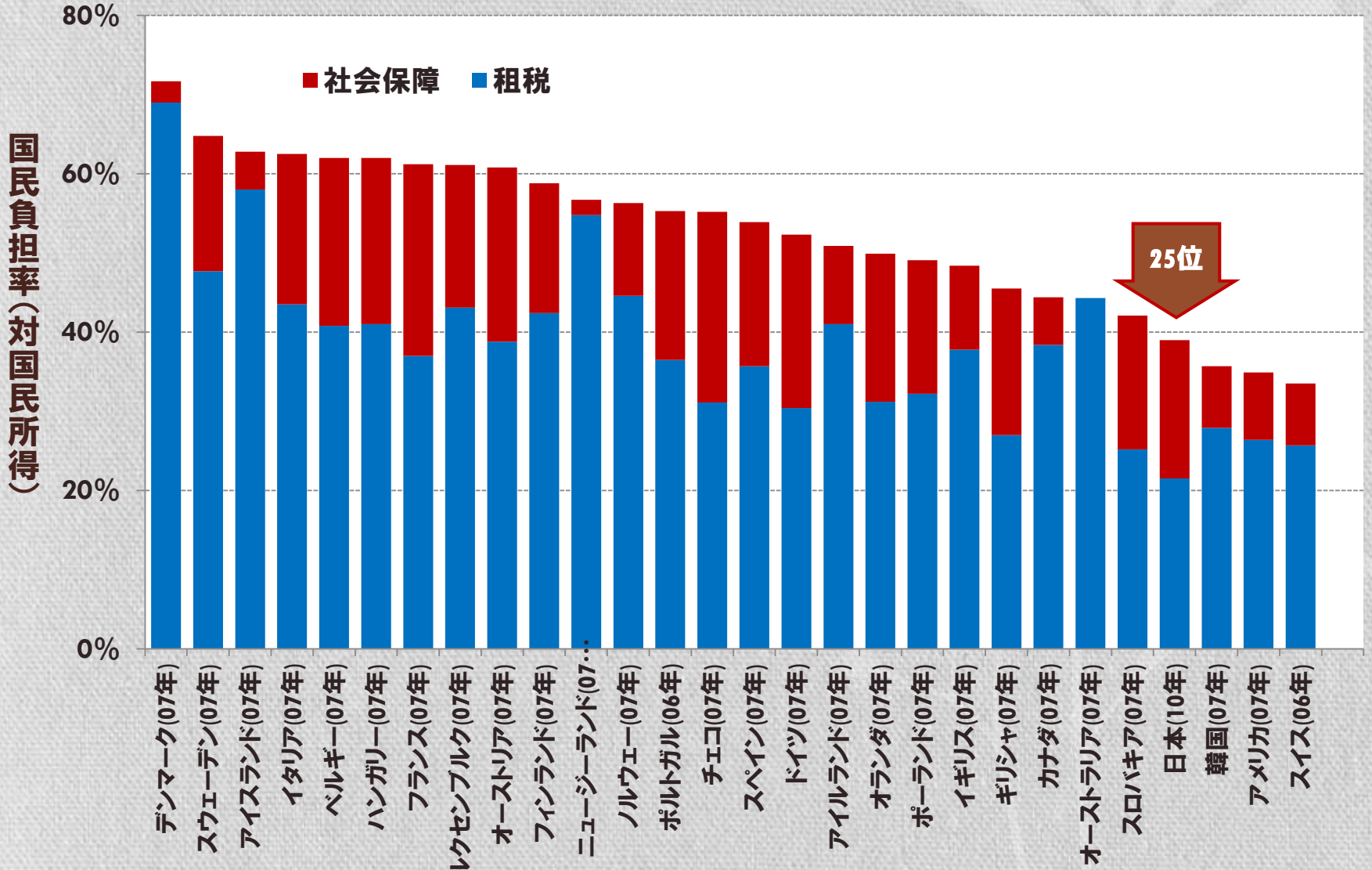
「この災害を教育制度を改革する好機として捉え、公立の学校の復興をやめて、私立の教育機関を作るべきだ」

123校の公立学校は4校に減り、私立学校は7校から31校に増え、地元の教師4,700人が解雇された！

災害資本主義：
災害を契機として、既存の社会システムの正統性を貶めることで、平時にはとうてい受け入れがたい新自由主義への転換を災害ショックを介して暴力的に押し付け、そして利益を強奪するというスキーム。

N. Klein, 2007, *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*, Metropolitan Books, p.5.

日本国民の租税・社会保障負担は重くない



（出典）日本：平成22年度予算ベース、諸外国：OECD “National Accounts 1996-2007” 及び同 "Revenue Statistics 1965-2008"

結論：災害資本主義に対する防波堤としての防災コミュニティ

今回の震災を契機に、
勝ち組／負け組を超えた人間に共通する〈弱さ〉を認め
今日の制度秩序に限界があることを受け止め、
市場や行政に依存することなく、
市場や行政をうまく活用できる
自立的なコミュニティを生み出すことができるのか―