

# 地域防災の展開と課題についての社会学的研究：仙台市中心部の事例に着目して

法文学部 准教授・菱山 宏輔

## 1. はじめに

平成 24 年度には、「鹿児島市における地域防災の展開と課題についての社会学的研究：東北地方との比較から」という事業実施計画名称のもと、鹿児島市の状況との比較研究の基礎として、宮城県仙台市の近隣住民組織における自主防災に関わる活動について、インタビュー調査を行った。本事業の背景は、鹿児島市中心部では地震や津波による直接的な被害よりも、それら災害による公共交通機関の停止・電力供給の停止、社会的混乱等の都市型災害を想定すべきではないかということである。そのため、東日本大震災との比較研究においては、度々マスメディアに登場する沿岸部の津波被害よりも、都市中心部の状況に着目することが必要となる。

以上を踏まえ、調査の目的は、1. 東日本大震災において、都市中心部ではどのような問題が生じ、それに対してどのような対応が必要であるのか、2. 仙台市における自主防災組織の結成率は90%以上であり、それに加え、より広域の連係を目的とした「地域安心安全ステーション整備モデル事業」が行われた後の震災にあって、自主防災組織ならびにモデル事業によりどのような対応が可能となったのかを明らかにすることである。

総務省消防庁は平成 16 年から 20 年度まで、自主防災組織の核となる防災活動の拠点づくりとして、「地域安心安全ステーション整備モデル事業」を行った。それは、市町村・消防・警察の連係をうたい、防災・防犯等に幅広く対応する地域拠点・ネットワークの創出と展開により地域防災力の向上を促すというものであった。その結果、平成 16 年度に 15 団体、平成 17 年度：100 団体、平成 18 年度：103 団体、平成 19 年度：103 団体、平成 20 年度：91 団体の計 412 団体の事業実施が行われ、成果として、「域内での連携が密になることによるコミュニティの強化であり、地域に住む住民が一体となり防災や防犯などの地域の安心・安全の確保という目的に地域ぐるみで取り組む環境が出来てきたということ」、「防犯活動に参加していた方々が防災活動にも参加」したこと、「日常的な防犯パトロールを行うことにより活動の継続につながった」こと、「近隣町内会の自主防災組織結成につながった」こと等があげられている<sup>1</sup>。

仙台市中心部では、二つの連合町内会（町内会連合会）が指定されている（以下、A 地区と B 地区と略記）。本年度の調査においては、この二つの連合町内会において、2011 年 3 月 11 日の東日本大震災に対してどのような対応が可能となったのか（ならなかったのか）について明らかにすることを目的とした。

## 2. 仙台市中心部 A 地区の事例

A 地区においては、県営住宅一階に設置されている町内会連合会のサロンが、平成 19 年に「安心安全ステーション」に指定された。その二軒隣りの同県営住宅一階には、A' 地区防犯協会の事務所が全国初の「民間交番」として 2002 年に設置されており、A 地区安心安全ステーションにおいては地域防犯活動との連係が特徴である。以下、ステーション設置の経緯について組織代表者である U 氏に伺った。

かつて地域社会に動ける人びとがいた時代の防災組織の目的は、「火が出たら消せ」で良かった。しかし高齢化が進む現在、その目的は「救助する・避難させる」というものになってきている。そのための連絡体制が必要であり、民生委員、社会福祉協議会等と連係してプライバシーの問題などを含め調整できる組織づくりが必要であるとの声が町内からあがっていた。そこで平成 18 年に、A 地区連合町内会において防災組織をつくらうという話が出たため、当時連合町内会長 U

<sup>1</sup> 詳細については総務省消防庁のホームページを参照（2013 年 1 月 31 日現在）。

氏と三役が消防署に相談に行った。しかしそこでは逆に、消防署からある制度のモデル地区に指定したいと持ちかけられ、当時はそれも組織作りに役立つかもしれないと考え、受け入れることとした。

その結果、100万円相当の防災グッズが配備された。内訳として、市民センターにテント、連合町内会のふれあいサロンにテーブルと椅子、発電機と回転灯は連合町内会の倉庫に保管・設置することとなった。そのほか、ヘルメットやジャンパー等は当時の14町内会に割り振った。トランシーバもあったが、出力は弱く、役に立つようなものではなかった。U氏にとって、「安心安全ステーション整備モデル事業」は、あくまで物品の支給の企画でしかなかった。その後、同年に連合町内会の自主防災組織づくりも行われたが、当初考えていたようなものにはならなかった。消防署からのアドバイスもあったかもしれないが、十分なものではなく、結局は「あたらず、さわらず」というものであった。

東日本大震災においても、防災組織は見えなかったという。組織は紙に図示されてはいたが、それだけのものでしかなかった。むしろ、町内会の役員や民生委員が要を成し、社会福祉協議会や日赤奉仕団が先頭に立ったという点からすれば、「ステーションはむしろ連合町内会長宅」というほうがあてはまりがよいという。

それでは、A地区安心安全ステーションの係先としてあげられているA'地区民間交番の動きはどうであったか<sup>2</sup>。組織構造として、ステーションの活動主体であるA地区町内会連合会と、A'地区民間交番の役員は重複しており、一人の行動が複数の組織の行動として意味されることになるが、それでも、民間交番や防災組織として動くということは頭に無かったという意見が聞かれた。むしろ、日常的な町内会の役員として動き、震災への対応にあっては、民間交番や防災組織での活動がどのように役に立ったのかはわからないという。筆者による分析によれば、個々人のさまざまな経験は、新たな安全・安心コミュニティを練り上げていく契機と成り得たにもかかわらず、既存の限定的な町内会構造・道徳意識・セキュリティの技術に回収されるかたちで排他的言説を生みだし、活動の閉鎖的な特徴を強める傾向にある。

### 3. 仙台市中心部B地区の事例

#### (1) 地域社会とコミュニティセンター：若者との隔絶

B地区は仙台市中心部、1.5k㎡にわたるB小学校区に位置し、学区内には高等学校・専門学校・大学等の施設を有する。B地区町内会連合会は15の町内会からなる。この地区では、コミュニティセンターが防災センターとして登録されており、同所がさらに「安心安全ステーション」に指定され、かつて消防分団の車庫・倉庫となっていた場所に各種の防災グッズが配備された。

2012年9月と12月に同センターにおいて、東日本大震災への対応について、B地区町内会連合会長M氏、同前会長SS氏、コミュニティセンター管理人S氏へのインタビューを行った。ここでは開口一番、「これまでの防災訓練や計画は全く役に立たなかった」ということが提示された。それは、町内の状況に対してではなく、避難所であった小学校と隣接するコミュニティセンターでの出来事を中心に生じた評価であった。

震災発生後、同日16:30頃には雪が降り始めたため、17:00にはコミュニティセンターを開放し、避難者を受け入れた。防災センターは避難所ではなく、司令部としての役割として設置されていたが臨時に開放したという。はじめの避難者は町内の住民35人であり、避難場所に指定されている隣接する小学校において、座れずに立っている人びとであった。その中で町内の知り合いをみつけ、特に足腰が弱い人、車椅子の人を優先して小学校からコミュニティセンターへと連れてきた。その後、断続的に、コミュニティセンターに避難してくる町外の人びとがおり、最終的な避難者は65人となった。そのなかには、自宅は津波にやられたという塩竈出身の女性もおり、二晩泊まっていった。

11日夜9時、コミュニティセンターにてアルファ米を用いた炊き出しが行われた。その際、リストに名前を書いてももらったが、漢字でフルネームを書いたのは高齢者だけであった。30歳代を

<sup>2</sup> A'地区民間交番の防犯活動の経緯と詳細については菱山（近刊「安全・安心コミュニティの転換—防犯をめぐるセキュリティの技術・主体像と管理される環境」吉原直樹編『安全・安心コミュニティの存立基盤』御茶の水書房）、東日本大震災における民間交番の動きについては菱山（2012「防災と地域セキュリティの論理」吉原直樹編『防災の社会学 [第2版]』東信堂）を参照。

はじめ若い人はカタカナで名字を書いていた。また、二回目の炊き出しの時には「こんなものしかないのか」という声が聞こえてきた。このことにより、町内の高齢者は、若者は「レストランのお客感覚」、「自分が地域にお世話になっているということを感じていない」という印象をもつこととなった。そのため町内会役員からみれば、町内にある専門学校は何も対策をせず、そこからあふれ出した若者が足の速さで小学校の避難所を占拠し、「飯だなんだと」はじまって住み着いてしまった、という認識に至ることとなった。

センターの食料備蓄は200人分であった。そこに小学校や病院からも要求があり、4日目にセンターの避難者には全員小学校へと移ってもらった。ただし、4月まで消防分団はセンターに寝泊まりし、沿岸部の支援へと向かっていた。避難者が小学校に移った後、コミュニティセンターの部屋は散らかり、パンの食べ残し、ペットボトルなどが散在していた。このこともまた、町外の人びと、若者への厳しい評価へとつながった。

震災以後この2年間も、防災訓練に出る人は変わらず地元の高齢者ばかりだという。若者はボランティアをしているというが、「学生は夜中に手助けできるだろうか」という点が問題となる。要援護者等に対しては、結局「隣組でやらないといけない」。震災直後、「学生ボランティアはコミュニティセンターには来なかった」とし、お世話になったことをお礼に来ることもないという点を踏まえても、「若者は期待できない」。小中高校生が地域を回っていたというが、自分の所には来ず、徹底されていなかったという。普段から、小学生は子ども会でふれ合いがあるが、中学になるとぼっとぬけてしまうのでつながりがない。日常的なボランティアといってゴミ拾いでも、多くはぶらぶら歩いているだけだし、近年、町内を通る道路では、外の人が自動車の灰皿をひっくり返して道ばたに棄てて行くので、むしろゴミが出ているくらいであるという。

最終的に、将来の防災計画に限れば、専門学校も避難訓練をしたり避難できる部屋等を設けるべきこと、避難場所に指定されていた緑地帯であっても実際は殆ど利用されておらず知名度をあげるべきという意見につながった。このような、いわば物的対策以外には、社会状況に対する評価として、若者や外部の者に対する非常に厳しい意見が相次いだことに注目したい。このことは、震災以前の町内会における構造的な問題、端的には高齢化と町内会加入率の低下、個人化等が、震災を通していっそう明確となった故の評価であるといえよう。しかしこの評価の延長には、異年齢間や地域内外のコミュニケーションがいっそう閉ざされて行く可能性さえあるのではないか。社会関係についてどのような対応が可能であるのかについても、今後いっそうの議論が必要となる。

さらに、そもそも以上のような「若者」や「地域外の人」についての捉え方とは別の視点もあり得る。このことについて、次に、コミュニティセンターに隣接するB小学校M教頭へのインタビューから、避難所の様子を明らかにしたい。

## (2) B小学校の状況：若者とボランティアの包摂

M教頭によれば、震災直後、午後3時前、とにかく寒かったことをはっきりと覚えているという。電気もストップし、非常用放送で呼びかけ、とにかく児童を外に出そうとしていた。しかし揺れが断続的に起こり、なかなか動くことができなかった。それでも5分くらいで児童を校庭に出すことができた。幸いなことに、1・2年生はすでに下校していた。保護者に児童を引き渡す訓練は日頃からしていたのだが、電話も通じず連絡がつかなかった。しかしほどなくして保護者全員が小学校に集まり、児童の引き渡しをはじめることができた。それとほぼ同時に、周辺の会社、専門学校、住民たちが集まりだした。校庭と周辺の道路に4、5百人、もっといただろうか。しかし小学生とまざったり混乱するようなことはなく、児童を地区ごとに整列させ、ハンドマイクで保護者を呼びだしていった。

寒さは増していった。集まった人びとからは体育館を開放して欲しいとの要望が出始めた。しかし体育館は倒壊の危険や落下物等についての不安から、むしろ校舎の1階を開放することに決定した。その夜、女性教員は帰宅してもらい、男性教員のなかで可能な限り泊まり込んでもらうこととした。夜になり、コミュニティセンターの備蓄分もあわせた毛布、ビニールシートなどを配備してようやく教室を開放し、避難所とすることができた。

その後、シフト表をつくりローテーションを組んで男性教員が対応にあたった。校長と教頭は一日交替で避難所に泊まり込んだ。人が多く、電気がつかないことによる不安はあったが、灯油は十分にありストーブで暖をとることができた。混乱はなく、避難者は話しも聞いてくれ、整然

と動いてくれたという。近くの高校生、大学生、医療関係の人びと等も駆けつけてボランティアとして動いてくれた。かれらは地域にも出て、高齢者の片付けを手伝ったりもしていた。逆に地域の人びとも、毛布やお湯を持ってきてくれたり、あるいは民間のマンションがひとつ空いている部屋があるので使ってくださいと言ってきたり、お寺からも様々な差し入れがあった。なかには、小学校に泊した後に福島にもどり、母親と一緒に差し入れを持ってきてくれた人もいた。近くのマッサージ店の人びとがマッサージのコーナーをつくったり、保険・医療関係の人たちは足湯コーナーをつくったりもしていた。女性防火クラブが炊き出しを行った。山形の人たちは近年最寄りの商店街でイベントをするようになったことをきっかけに、トラックでガスボンベや鍋を持ち込んで炊き出しをしてくれた。

M 教頭の話によれば、「町内会ではうごけないんじゃないですか。みんな家のこともある」ということであった。それとは逆に、「小学校の先生達は心のケアや話しをすることになれているし、若者を動かすのがうまい。町内会ではできないでしょう」との評価であった。そこから「むしろ、小学校の先生達を地域に取り入れた動きをすると良いかもしれない。もちろん、学校からお手伝いを出し、地域の人たちのサポートをするということでもある」という小学校と地域社会との相互関係の展望へとつながった。役割としてみれば、「町内会の自力にこだわらず、広く、フレキシブルに」、「小学校は若者の集まる場にもなる。例えば、夜寝ながら話していて、これならできるといって友達を呼んできたりしていた」というように、それぞれの役割分担も見据えられている。

以上のように、小学校では若者やボランティアが非常に積極的な関わりをしており、M 教頭は小学校を地域社会における新たな役割のなかで位置付けようとしているといえよう。

#### 4. おわりに

以上を踏まえ、1. 東日本大震災において、都市中心部ではどのような問題が生じ、それに対してどのような対応が必要であるのか、2. 自主防災組織ならびにモデル事業によりどのような対応が可能となったのか、について明らかになったことを論じたい。

第一の点については、特に、公共交通機関の停止による様々な人びとの滞留をあげることができる。このことは、地域社会において、日常的に接することが少なくなった若者や地域外の人びとの接触を不可避に生じさせることとなる。それは、避難訓練や自主防災組織が町内会に限定され、閉じられた構造をもっていることに比して「これまでの防災の準備は全く役に立たなかった」という評価を生みだした。災害時に生じる急激な滞留人口の増大と、異世代間の接触においてコンフリクトを生じさせない社会関係の構築、むしろその状況を肯定的に捉え、様々な人を配置していくしかけづくりが必要となろう。

第二の点については、「安心安全ステーション」事業はあくまで狭い範囲の物的対策という役割に留まったと考えられる。さらに、A 地区の事例のように、地域における社会問題に対応出来るような自主防災組織づくりの契機があったにもかかわらず、行政における企画の枠組のなかに収まることによって当初の目的が達成できないという影響もあった。ステーションに謳われていた「連係」についても、同じ人物が複数の役職を兼任し、その基盤が町内会にあるため、「ステーションはむしろ連合町内会長宅」という捉え方になるという点において「重複」の側面が強いと言ってよいだろう。

以上のような地域社会の限界に対して、震災後の小学校ではさまざまな人びとが行き交っていた。しかしながら、そのことによって全ての防災の局面を担うことができるわけではない。地域社会との役割分担と、相互の行き来の必要性、それゆえの小学校の日常的な開放性の問題が今後の改題となろう。

また、R 地区コミュニティセンターでの若者の態度についての事例は、震災における自己提示・認識（どのような存在として被災地に居合わせているのか）について考察する視点を提示しているといえよう。被災者については、阪神淡路大震災以降、被災の状況やマスメディアからの取材に応じて「より本当の被災者」とそうでない被災者が階層的に生じ、前者に注目が集まることで、後者が抑圧されるということが論じられてきた（菱山 2012）。東日本大震災においてはさらに、個人化が進む都市中心部、大きな被害の出なかった場所において、「被災者」というカテゴリーが、特権的な振る舞いを喚起し、地域との繋がりや責任を等閑視した態度等を引き起こす可能性を想

定できよう。この一見ゆるぎない自己同定の明確さは、社会システムの混乱に対する個人的な不安から生じるとともに、社会の側が緒個人に「明確さ」を求めることによるものでもあろう。ここで注意すべきは、その「明確さ」があくまで「カテゴリーの明確さ」であるという点である。今後、震災後の復興期にあって、(地域)社会の開放性ととも、緒個人の開放性(多様な名告りの可能性)を震災の経験のなかからいかに掬い取り、次の防災に繋ぎとめるのか、そこからいかなる社会システムを構想するのが課題となろう。

なお本年度に予定されていた、平成19年鹿児島市町内会実態調査(自主防災についての設問を含む)の分析、鹿児島市の自主防災組織の聞き取り調査については、データ入手・聞き取りを行い、比較・分析の途上にある。そのため、本報告においては扱わないこととし、次年度への継続課題としたい。