

震災を機に地域コミュニティの強化を

常磐大学コミュニティ振興学部准教授 砂金 祐年

1、東日本大震災における茨城県の被害

東日本大震災では、東北地方を中心に甚大な被害が発生した。被害の詳細は本誌4・5月合併号に詳しいが、この原稿を執筆している2011年7月段階での被害状況を改めてまとめてみよう。

警察庁緊急災害警備本部の7月10日付の発表によると、東日本大震災による全国の被害は、死者1万5547人、行方不明者5344人、重軽傷者5688人、全壊家屋10万7758戸、半壊家屋11万6817戸などとなっている。死者のうち9割以上は水死であり、今回の震災の被害の大部分は津波によるものであることがわかる。また、被害が発生した都道府県は、東北及び関東地方が中心だが、北海道で死者1名が出たほか、岐阜県、三重県、徳島県、高知県でも軽傷者や建物破壊が発生するなど、被害のあった地域が極めて広範囲に及ぶことも特徴である。

茨城県の死者・行方不明者計25名は、宮城県、岩手県、福島県に続き4番目に多く、全壊家屋は2261戸、半壊家屋は1万5840戸に及ぶ。特筆すべきは建物の一部損壊で、13万8134戸は全国で最も多く、非住家被害も9027戸と宮城県に次いで多い。今回の震災は岩手県、宮城県、福島県に注目が集まりがちだが、茨城県も大きな被害を受けたことを見逃してはならないだろう。

「共助」の重要性

大規模な災害に対する活動には、住民自らが自主的に行う「自助」、地域コミュニティの住民同士が助け合う「共助」、自治体や警察、消防などによる「公助」の3つがあり、それぞれが役割を分担して防災や災害対応にあたる考え方が広まりつつある。なかでも、防災への取り組みや災害発生直後において、地域に住む住民同士

が協力し合う「共助」は重要である。

災害で被害をゼロにするのは不可能だが、「備えあれば憂いなし」と言われるように、事前の取り組みによって被害を軽減することはできる(減災)。家屋の耐震化や各家庭での備蓄とともに、もしものときの初動体制について地域の中でどう取り組んでいくのか、地域コミュニティを軸とした日頃からの備えが重要であることは言うまでもない。

また、大災害が発生しても、国や地方自治体、自衛隊といった行政の効果的介入には数日を要する。言い換えれば、情報が途絶し、被害の全体像が掴めない「危機発生後の72時間」は、行政による「公助」を十分には期待できない。その後の避難所生活、復興期の災害時要援護者へのケアなどを考えても、災害時における地域コミュニティの果たす役割は非常に大きいものがある。

ところが近年は、こうした地域コミュニティの衰退が進んでいると言われており、このままでは「共助」は減退してしまいかねない。そこで本稿では、「ソーシャル・キャピタル」という概念をキーワードに、力強い地域コミュニティを取り戻すために必要なことは何かを考えてみたい。

2、地域コミュニティ再生の「鍵」

必要なのは「ご近所の基礎体力」である

以前NHKで「難問解決 ご近所の底力」という番組が放送されていた。毎回、問題を抱えている町内会・自治会の人々が登場し、以前同じような問題を抱えていた地域の解決法を参考に問題を解決していくというもので、「住宅街の防犯」や「ゴミの分別」「落書き」など、様々な地域課題の解決策が紹介されてきた。



砂金 祐年 (いさご さちとし)

【略歴】

1976年 東京生まれ
 2005年 明治大学大学院政治経済学研究所博士後期課程単位取得退学、明治大学危機管理研究センターポストドクトラル研究員
 2006年 常磐大学コミュニティ振興学部専任講師
 2010年 明治大学にて博士号(政治学)取得、常磐大学コミュニティ振興学部准教授、明治大学危機管理研究センター共同研究員

【公職】 茨城県観光物産協会中期計画策定委員(2006年)、日立市女性大学アドバイザー(2006年～)、水戸市地域リーダー育成研修会講師(2007年～)、茨城町21世紀チャレンジ農業会議委員(2009年～)、日立市総合計画策定委員会委員(2010年～)、日立市男女共同参画審議会委員(2011年～)など

【著書】 『危機発生! そのとき地域はどう動く』(共著)、『グローバルな危機における生活と環境の再生』(共著)、『墨田区三十年史』(共著) など

災害に限らず、地域課題の解決策を、地域住民や市民団体、企業などが模索することは重要である。だが筆者はこの「底力」という表現に若干の違和感を持っていた。底力とは「ふだんは表面に出ないがいざというときに出てくる強い力」(『大辞泉』)をあらわす言葉である。だが多くの場合、地域では常に様々な課題が発生しており、そのたびに「底力」を発揮していたのでは、遠からず息切れしてしまうだろう。コミュニティにおいて大切なのは、瞬間的に発揮される大きな力ではなく、むしろ、日常における様々な場面で、継続的に求められる小さな力「基礎体力」であるといえる。我々が今取り組むべきなのは、衰えつつある地域の「基礎体力」を取り戻すことなのである。

ソーシャル・キャピタルとは？

「ご近所の基礎体力」を考えるうえで、近年、政治学、経済学、社会学など様々な分野で注目を集めているのが、「ソーシャル・キャピタル」という概念である。この概念を流行させるきっかけとなったロバート・パットナムによると、ソーシャル・キャピタルは「社会的ネットワーク、およびそこから生じる互酬性と信頼性の規範」(『孤独なボウリング』)と定義されている。言い換えれば、「住民同士に交流があり、(「情けは人のためならず」ということわざどおり)相手を思いやって行動することが当然という認識を共有し、互いに信頼し合う関係がある」ということになるだろう。

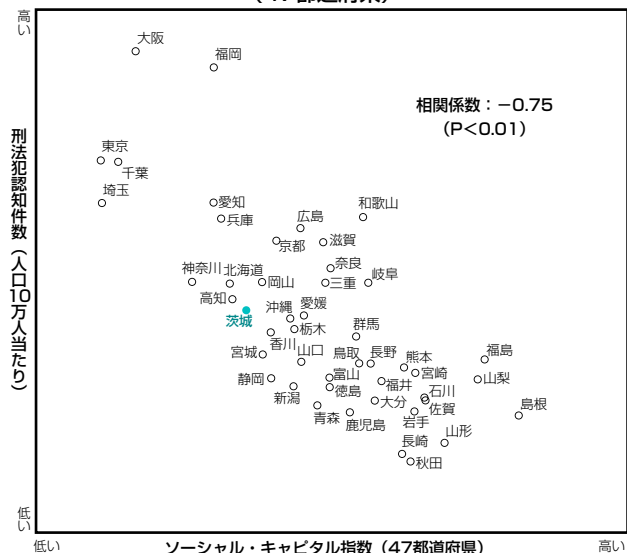
またソーシャル・キャピタルは、統計学的手法を用いて数値化して表現することで、印象論ではなく、客観的な知見を得ることができるのも特徴である。このソーシャル・キャピタル

が高い地域は、犯罪、防災、教育、医療など様々な課題に対処する力が強いことが、多くの研究によって明らかにされている。

例を挙げてみよう。図1は、筆者が独自に算出した47都道府県のソーシャル・キャピタル指数と、人口10万人当たりの刑法犯認知件数との関係を示した図である。これを見ると、ソーシャル・キャピタルが高い島根県や福島県などの刑法犯認知件数は低く、逆にソーシャル・キャピタルの低い大阪府や福岡県の刑法犯認知件数は高いことがわかる。全体的に見ても、ソーシャル・キャピタルが高い都道府県ほど刑法犯認知件数も少ない、という関係性を示している。

このほかにも、ソーシャル・キャピタルが高い地域ほど、出生率が高く、防災への取り組みに熱心で、子どもの学力も高いことなどが確認されており、ソーシャル・キャピタルの高さが地域課題の解決に密接な関係があることを示す結果が数多く示されている。

図1 ソーシャル・キャピタルと刑法犯認知件数の関係 (47都道府県)



ソーシャル・キャピタルの意義

ソーシャル・キャピタルについては研究者の間でも様々な議論があるが、「交流」や「互酬性の規範」、「信頼」といった理念的・抽象的な概念を、客観的数値として示すことは、実際の政策で使用するうえで有用であろう。事実、世界銀行といった国際機関や、各国の政府、自治体レベルにおいても、ソーシャル・キャピタルに注目し、政策に取り入れる機関が増えてきている。このソーシャル・キャピタルを「ご近所の基礎体力」の指標として捉え、その向上を図っていけば、「地域コミュニティの再生」のためのヒントも見えてくるのではないだろうか。

3、災害とソーシャル・キャピタル

契機は阪神・淡路大震災

災害の分野でもソーシャル・キャピタルが注目されるようになった契機は阪神・淡路大震災である。1995年1月17日の地震発生直後に一時的に家屋に閉じ込められ、自力で脱出できなかった被災者は約3万5000人。うち、自衛隊や警察、消防など、行政機関によって救助された人の数は約8000人と、全体の2割程度でしかない。残りの8割にあたる約2万7000人は、近隣住民の手によって救出された。また、行政機関によって救出された被災者よりも、近隣住民の手によって救出された被災者の方が、生存率が高かった。

阪神・淡路大震災は、当日、兵庫県下で動員可能であった自衛隊員や警察官、消防官では対応不可能な規模であったことも原因のひとつだろう。また、行政機関が家屋倒壊の現場に駆けつけても、被災者がいったいどこに埋まっているのかわからない場合が多い。だが、普段近所づきあいがある住民であれば、被災者の寝室の場所や寝床の位置などを知っており、いわばピンポイントで救出活動を行うことができたことが大きな要因であると思われる。

震災後の避難所では、24時間衆人環視の中で

の生活を余儀なくされ、被災者にとっては大きなストレスとなる。その場合においても、普段付き合いがある人々同士であれば、助け合いながら避難所生活を送ることにつながりやすい。また、街の復興計画を立てる段階になっても、普段から交流のある住民同士であれば、合意形成もなされやすい。「住民同士に交流があり、相手を思いやって行動することが当然という認識を共有し、互いに信頼し合う関係がある」というソーシャル・キャピタルが重要な役割を發揮したことが、ご理解いただけるであろう。こうした経験を踏まえ、神戸市では、2005年に策定したまちづくりの指針「神戸2010ビジョン」のなかで、ソーシャル・キャピタルを重要な概念として位置づけている。

ソーシャル・キャピタルと地域防災

災害が発生する以前の各家庭での防災への取り組みも、ソーシャル・キャピタルが大きな役割を果たしていることが明らかになっている。筆者が神奈川県某市の協力を得て2005年に行なった調査によると、ソーシャル・キャピタルが高い地区ほど、「食糧や飲料水の準備」「家具の固定」「防災訓練への参加」といった災害への備えを行なっている世帯の割合が高いという結果が出た(図2)。また10都府県に対する同様の調査においても、ソーシャル・キャピタルと災害への備えの間には強い関係性が認められた。すなわち、「ご近所の基礎体力」が高い地域に暮らす世帯ほど、災害に対する備えを日常的に行なっていることが、実証的に示されたのである。

4、東日本大震災でもソーシャル・キャピタルが活かされた

今回の東日本大震災においても、ソーシャル・キャピタルが活かされた例が数多く報告されている。明治・昭和の二度の三陸大津波の惨禍を石碑に刻み、「この石碑より下に家を建てるな」

図2 ソーシャル・キャピタルと災害への備えの関係
(神奈川県某市18地区)



という教えを守り伝えたことで、今回の震災では被害が出なかった岩手県宮古市姉吉地区の例などを、目にされた方も多いただろう。ここでは、住民たちによる自主的な避難所運営で「危機発生後の72時間」を乗り切った、日上市久慈学区の事例を紹介したい。

日上市久慈学区の事例

日上市の南東部、海に面している久慈学区は、震災による津波で大きな被害を受けた。この地区の避難場所に指定されている久慈中学校には、3月11日の地震発生直後から、被害の大きかった沿岸部の住民を中心に被災者が集まり、その数は夕方までに1600人に達した。避難所を開設したのは市役所だが、その運営の中心となったのは「久慈学区コミュニティ推進会(以下、コミュニティ推進会)」の役員らだが、避難してきた人々の中からも「手伝います」という声が多数上がった。また、被害の少なかった地域の住民らも、手伝いのために避難所に自主的に集まってきた。

まず避難してきた人々の名簿の作成が行われ、安否確認などに役立てられた。夕方から始まった炊き出しでは、避難してきた人々が自主的に持ち寄った米や、周辺住民から差し入れられた

米でおにぎりを作った。また避難所には毛布が不足していたため、有志がリヤカーを引いて中学校周辺の家々を回って200枚ほどの毛布を集め、高齢者や子供に優先して配布した。また地元企業から発電機の提供を受け、電気の通らない真っ暗な体育館に明かりが灯された。さらに注目すべきは、中学生や高校生約30人から「自分たちも手伝いたい」という声が上がったことである。彼らは中学校に泊まり込み、配膳、毛布の配布、安否確認、トイレ清掃などを行った。

翌12日になると、地元の企業などから食材が続々届くようになった。ある水産会社からは大型の釜が提供され、それらを使って、近隣の飲食店で働く若者らが調理を行った。おかげで温かい食べ物をふるまうことができるようになった。こうした支援のおかげで、避難所では1600人分の食料には困らなかったという。またこの日は「避難場所に行けば水がもらえる」という情報が広まり、朝から水を求める人が長蛇の列をなした。ところが、避難場所に水そのものはない。そこで、中学校の校長先生や住民らが協力して、近くの湧水が出ている場所まで車で何度も往復し、少しずつ配布した。こうした住民自身の手による避難所運営は15日まで続いた。

「こうした活動は、コミュニティ推進会が要請したわけではなく、住民らが自主的に『〇〇をやりましょうか?』などと手を挙げてくれた。コミュニティ推進会はそれをまとめただけ。普段はあまりコミュニティ活動にかかわっていない人も多いが、日常的な近所づきあいや、コミュニティセンターを利用したサークル活動などを通じて、顔見知りになっている人は多い。今回の震災では、こうした住民たちの根底にある『絆』が活かされた」と、コミュニティ推進会の須田昭会長は語る。前述のとおり、災害発生後約72時間は行政による「公助」は十分には期待できない。久慈学区は、住民や企業、そして中高生らが自主的な「共助」を発揮して「危機発生後

の72時間」を乗り切ったのである。現段階では数値化して評価することはできないが、まさにソーシャル・キャピタルが発揮されたと言えよう。

5、震災を契機に地域コミュニティの再生を 若者たちが地域コミュニティを倦厭するわけ

筆者は、自治体が主催する地域リーダー育成のための研修会などに講師としてお呼びいただくことがある。そこで研修に参加されている地域リーダーの方々とお話しする際、よく耳にするのが「どうすれば地域を担う後継者を育成できるか」「どうすれば若者たちの目を地域に向けることができるのか」という相談である。

確かに、筆者が大学で学生たちに「地域コミュニティに積極的に参加したいか」と尋ねても、たいていの場合、曖昧な苦笑いをされてしまう。なかには、「近所づきあいなどしなくても生きていける」と言い切る学生もいる。大学生に限らず、「ご近所の基礎体力」を上げる取り組みを実施するうえで、一番の課題となるのが、こうした「ご近所づきあいは面倒」という意識ではないだろうか。

若者たちがこうした意識を持つのは、仕方の無いことなのかもしれない。そもそもかつて近所づきあいが活発だったのは、その方が生きていくのに都合が良かったからである。生活水準が低かった時代、人々は個人や一家族だけでは、家の屋根を葺き替えることも、冠婚葬祭を執り行うこともままならなかった。ご近所づきあいはいざという時の担保であり、また生活の知恵でもあったのだ。だが現在は、家の建て替えも、冠婚葬祭も、専門の業者に任せれば滞りなく行うことができる。ご近所同士で助け合う必要は必ずしもない。であれば、面倒な近所づきあいを避け、自分自身のライフスタイルを大切にしたい生き方をした方が良い。若者たちがそう考えるのも無理はない。

若者たちが地域コミュニティに注目している

ところが震災後、こうした若者たちの考え方が変化したように筆者は感じている。彼らの多くも被災したことで、それまで倦厭してきた地域コミュニティの大切さに触れたのである。震災後、災害とソーシャル・キャピタルの関係について講義した際には、「地震直後、普段あまり話をしなかった近所の人たちから『大丈夫?』と声をかけられた。その時から、近所の人たちに挨拶するようにしている」「近所の人同士で情報を交換し合ったり物の貸し借りをを行い、とても助かった。地域の交流の重要性を身にしみて感じた」などの意見が数多く寄せられた。

日立市久慈学区の中高生たちの例を見てもわかる通り、今回の震災を機に、若者たちの意識が今まで以上に地域コミュニティに向けられている。その意味では、震災はご近所の基礎体力を取り戻す、大きなチャンスと言えるのではないだろうか。

6、「ご近所の基礎体力」向上のためには

これまで論じてきたように、地域コミュニティが災害をはじめ様々な地域課題に対処するためには、地域のソーシャル・キャピタルを高めていくことが必要である。そして「ソーシャル・キャピタルは地域コミュニティの基礎体力である」と考えれば、体力向上のためのヒントは見えてくる。人間の場合と同じように、基礎体力を身につけ、あるいは向上させるには地道な取り組みが必要である。そこで私見ではあるが、ソーシャル・キャピタルを向上させ、地域コミュニティを再生させるために必要な5か条を列挙してみよう。

期間で成果を上げようとしな

人間の場合もそうであるが、急激な運動をすると身体を壊してしまう危険がある。「継続は力なり」の言葉もあるとおり、地道な鍛錬を続けてこそ基礎体力は身につくのである。そもそも

地域コミュニティの「衰退」は、高度経済成長期から緩やかに進展してきたと言われている。であるならば、短期間で解決しようとするのではなく、10年、もしくは数十年といった長期的な視野にたった活動が必要である。

大げさな取り組みを行わない

人間は何かを決意すると、往々にして大きな取り組みをしたがるものであるが、大きな取り組みであるほど息切れしやすく、続かない。たとえ小さくても、取り組みやすく、継続しやすい活動が続けていかなければならない。自警団活動（夜回り）などはコミュニティ活動の例としてよく紹介されるが、多くのケースは数年で活動を休止してしまうようだ。基礎体力の向上のためには、あいさつ、家の前の掃き掃除、決められた時刻のゴミ出しなど、地道な努力が必要である。

お金をかけない

高額な健康増進器具を買ってもいつの間にかほこりを被っている、というのはよくある話である。また「お金がないから無理だ」と、活動自体を始めない口実にも用いられてしまうこともある。お金をかけずできることから始めるべきである。県内のある地区では、震災を機に、地区独自の防災備蓄を始める計画があることを耳にした。防災倉庫に米などの食材を備蓄しておく。そして、毎年開かれる地区の祭りやもちつき大会の時は、主催する組織に備蓄してある食材を売却する。そうして得たお金で、新たな備蓄食材を購入するのである。限られた元手で常に新鮮な食材を備蓄する優れたアイデアであると言えるだろう。

強力なリーダーシップに頼り過ぎない

コミュニティ再生の取り組みの成功例では、しばしば強力なリーダーの存在が指摘されるが、

リーダーが引退してしまったら、活動自体が尻すぼみになってしまった、というケースも多い。そもそも構想力と実行力に富んだリーダーの存在はまれであり、全ての地域コミュニティに存在するわけではない。仮にいたとしても、他の住民が「偉大な」リーダーに頼ってしまい、後進が育ちにくいという弊害がある。ソーシャル・キャピタルの向上には、地域住民ひとりひとりの小さな心がけが何より大切である。ひとりの偉大なリーダーではなく、何人もの「等身大のリーダー」がいるのが理想だろう。

行政に頼り過ぎない

地域コミュニティの再生には、民と官の協働が大切であることは言うまでもない。そのため、「住民協議会」のような組織を立ち上げる自治体が増えている。だが、こうした「官製」の組織は民間側の当事者意識が低く、十分に機能していないところも多いのが実情である。むしろ民の側から自主的に形成され、運営される組織でないと実効性は期待できない。「行政はあくまでサポート役」ということを、民官双方が認識すべきだろう。

以上に紹介した、地域コミュニティのソーシャル・キャピタルを上げるためのヒントは、どれもごく簡単なものに過ぎない。だが、このような小さな取り組みをコツコツ続けてこそ、「ご近所の基礎体力」は少しずつ向上する。そして基礎体力がつき、日常の様々な小さな地域課題に対応できる地域コミュニティであれば、今回の東日本大震災のような大きな災害の時に、初めて「底力」を発揮できるのである。

前述のように、震災を機に若者をはじめ人々の目が地域コミュニティに向き始めている。この逆境をチャンスと捉え直し、元気に地域コミュニティを取り戻すきっかけとして利用することを願ってやまない。