

発行にあたって

『まちと暮らし研究』の第2号をお届けします。この号は「防災とまちづくりの課題」を特集しました。

小誌は、東京の生協や関連するNPOなどが取り組んでいる社会公共的な課題について、消費生活や「まちづくり」に焦点をあわせながら、それらの課題のアウトラインをつかむことができるような編集をこころがけています。

東京の生協は、阪神・淡路大震災にボランティアを派遣したことをきっかけとして、防災に関心をもち、活動を始めました。その後、東京都との間で災害時における応急生活物資供給協定の締結、三宅島噴火災害に対する一貫した取り組み、国内外の災害支援、災害ボランティアの養成などを行ってきました。また、東京の地震対策としては、図上訓練の実施などのほか、東京災害ボランティアネットワークの活動にも積極的に参加してきています。

こうした東京の生協の災害対策の展開を受ける形で、この号は企画されています。防災まちづくり、事前復興、住宅対策、リスク管理、図上訓練、災害とジェンダー、ボランティアなど、災害対策がかかえるテーマを多面的にカバーするものとなっています。とくに、三宅島からは、平野祐康村長と「風の家」の坂上ご夫妻に寄稿していただきました。

この号の編集企画については、西田穰当研究所常任理事が参加し、東京災害ボランティアネットワーク事務局の全面的な協力を得ることができました。企画協力や執筆をしていただいたみなさまに心から感謝申し上げます。読者からの忌憚のないご意見を期待しています。

名和 三次保
(財)消費生活研究所理事長

まち暮らし研究

防災とまちづくりの課題

no.2 2008.9

目次

生協と防災	青山 侑	4
みやけじま『風の家』 ～やさしい風につつまれて～	坂上幸一郎・坂上由香	6
復旧から復興に向けて ——三宅島の今と今後	平野 祐康	11
三宅島支援を通じての学びは、これからの防災ボランティア 活動にいかに関与されるか	上原 泰男	17
防災まちづくりの課題	平井 邦彦	23



市民の防災力向上の一つの方法 ～震災復興訓練の現場から～	吉川 仁	29
まちと組織のリスクを管理する	中村 八郎	36
東京の震災復興 ——住宅の復興プロセスと市民の課題	五辻 活	42
震災対応図上訓練からみえてきたもの	坂本 朗一	48
「災害弱者」、そして災害におけるジェンダー	浅野 幸子	53
災害とともに進化する事前対策 ——市民の災害予防マニュアルに向けて	西田 穰	60
東京の自治探訪② 「大東京市」ができた	林 和孝	67

生協と防災

青山 侑*

明治大学大学院教授

2005年にハリケーン「カトリーナ」に襲われ大きな被害が発生したニューオリンズのまちの復興プロジェクトに関わって、何度かこのまちを訪れた。復興を担っている市民たちとの交流も続いている。東京の生協の皆さんは、この交流において重要な一翼を担っている。

ニューオリンズの災害で思うのは、この国の防災力が弱いことだ。そう書くと意外に感じる人も多いかも知れないが、大きなハリケーンの襲来は、何日も前からわかっている。それなのに市内で1300人以上の人が犠牲になるのは、その社会の弱さを示している。

一方、アメリカから学ぶ点も多い。そのひとつが、産直による青空マーケットの活動だ。リーダーのリチャード・マッカーシー氏は、ほかのまちに避難している人たちがニューオリンズに戻ってきて、まず必要なのは、旧知の人たちとの交流の場であると考えた。

そこで、傘一本あればできる青空マーケットを開設した。グループの名



マーケット・アンブレラ

前もマーケット・アンブレラとした。ここでは産直を通じて、生産者も消費者市民と交流するし、市民どおしも、このマーケットに参加することによって誰が戻ってきたかを知り、彼らと再会し旧交を温めることができる。

扱う品物は、地元農家がつくったトマト、イチゴ、レタス、生花、そして地元の漁師がとったエビや魚など、多彩だ。マーケットは、午前9時に鐘を鳴らして開始する。

私たちが訪ねた日には、同行した三宅村の平野祐康村長がその役目を務めた。

三宅島の復興過程でも、特産のアシタバのつくだ煮やノリを生協組織を通じて販売して、収益を生活支援に充てたことがあった。

災害から人々の日常生活を回復していく過程では、日常生活物資の流通ルートの回復が大切だが、同時に、それを単に物的な流通の回復にとどめることなく、人々の情報交換そして心が触れ合う場と機会へとつなげていくことが大切だ。

製品のやりとりを通じて、生産者も消費者もそして流通に関わる人たちにも、復興が実感できて元気がでるのだ。そこに生協運動の役割がある。マーケット・アンブレラの活動と交流して、あらためてそういうことを思った。

* あおやま やすし 作家、元東京都副知事、当研究所顧問。

みやけじま『風の家』

～やさしい風につつまれて～

坂上幸一郎・坂上由香*

三宅島災害・東京ボランティア支援センターみやけじま『風の家』

8年前に、東京都三宅島を襲った噴火災害は、その後4年半にも及ぶ避難生活を余儀なくさせた。そして一転、帰島し目にした島は海・山ともに以前の様子とは大きく異なっていた。しかしそれ以上に、かつてあったはずの「暮らし」にこそ最も大きな影響を与えていた。

みやけじま『風の家』は、今こそ「人」が立ち上り、困難な局面に向き合っていかなければならないこの島の中で、さまざまな人たちが手をつなぎやさしさを寄せることができる……そんな家として2005年10月から今日まで立っている。訪れる誰もが、ほんの少しの時間を一緒に過す。そんな普通の暮らしの中で立ち続ける『風の家』からたくさんの「やさしさ」が紡ぎ出されている。

『風の家』の釜長に——おじさんの話

みやけじま『風の家』開設から3か月ほど過ぎたある日、一人のおじさんが訪ねてきた。スタッフに向けられた言葉は「助けて下さい」だった。実は以前、帰島支援事業の際に一度だけ、おじさんと会ったことが

* 1995年、三宅島の人と自然に魅せられ移住。自営業を開始した矢先、2000年噴火災害により被災。以後、三宅島災害・東京ボランティア支援センター事務局として多くの方々と活動をともにし現在に至る。

あった。「こんにちは！お帰りなさい」と声をかけると頭を抱えながら「見ての通りだ。もうどうしょうもねえ。どうすることもできねえよ」と力なくつぶやいた。自宅は大きく傷んだ姿で建っていた。我が家を目の前に頭を抱える人がいた。



みやけじま『風の家』

かつて島一番と呼ばれた大漁師団の頭を務め、数十の漁船を連ね漁業に人生の全てを注いできた人。そんなおじさんが今回の噴火を期に精神的に大きく傷ついてしまった結果、長い時間強い抑うつ状態と戦っていたことを知った。ただ精一杯の気持ちを込めて「僕たちの家に、ここにおいで」と言うことしかできなかった。そんな出会いから、おじさんと『風の家』の関わりははじまった。

毎日いろいろな人が行き来する中、テレビの前に横になり、頭痛のためか眠るわけでもない。いつも苦しそうな顔で僕らの前にいた。何て声をかけてあげればいいのか？みんなで食べるお昼ご飯も、そのほとんどに手をつけられない。そこにいる誰もが悩み考えていた。その頃のおじさんの頼みの綱は、痛みを和らげてくれる「薬」だった。ある日「おらぁ毎日どんぶり一杯薬をのむだぞ。ただ、この前医者に行ったら違う薬に変えられちゃって、それが何だか効かねえ気がするんだ」と話した。もちろん僕らには医療の知識はない。ただ、おじさんの苦悩は感じることができた。すぐに僕たちはご家族とお話しする機会を設けていった。奥さんは「その都度、先生に診てもらってきたけど……病気は良くならないって言うし……昔は威勢が良くてねえ」と涙を浮かべて話してくれた。そんな状況ではあったが、おじさんは毎日『風の家』に足を運



『風の家』のワラジ作り

んだ。「おはよう！」「げんき？」
「今日も良くきたねえ！」という笑顔が添えられた声に迎えられる毎日が続いた。みんなに混ざって歌ったりおしゃべりしたりという時間もないまま過ぎたある日、ワラジ作りをしているスタッフにおじさんから声をかけた。「ここをこうして…ん～

もう覚えてねえや！」 かつてワラジを作ったことがあったのだ。「大丈夫だよ！ ゆっくり思い出せば。そうだ、教えてあげてよ！ ねっ先生！」。この瞬間、おじさんはワラジの先生となった。教えながらかける言葉はとてもやさしく「おおー！ 上出来だあ」と褒めながら教えていく、はじめて見せたおじさんの姿があった。

『風の家』には囲炉裏がある。暖を取るために使うだけではなく、火の入った囲炉裏が持つ雰囲気をも皆好んだため夏場以外は火が入っている。毎朝僕らが慣れない手つきで火を起こしていた。無駄に煙ばかりが上がって、肝心の火が起きるまでには大騒ぎだ。ある朝のこと、おじさんが僕らのやり方を見て「いやえ～これじゃみんな燻製になっちゃうあ！」と火を起こしてくれた。それ以来、おじさんは『風の家』の釜長となった。そんな日々を繰り返す中で、おじさんの痛みに耐える表情も和らいでいった。ある日ご自宅を訪ねて奥さんとともにゆっくり話をすることがあった。「おじさん、いつもありがとうね。だけど、ずいぶん元気になったよねえ」と話すと奥さんが言葉にした。「坂上さん、お父さんには薬じゃなかったんだねえ。私らにも希望が見えてきたよ」と。おじさんは照れくさそうに頭に手をやってニコッと笑った。「明日も『風の家』のみんなを頼むよ！」と言って家を出た。今おじさんは、自宅での製造業に関わりながらも、みんなのために誰よりも早く『風の家』に来て囲炉裏に

火を入れて暖めてくれる人だ。

みんなで見送る「命」——一番のおねえさんの話

みやけじま『風の家』開設直後、その翌日から来てくれた一人のおばあさんがいる。おばあさんの家はここから歩いて3分ほどだ。その道のりを押車を押しながら、ゆっくりと歩いてくる。おばあさんは『風の家』での最年長で、みんなからとても愛されている「おねえさん」だ。義理の息子さんとともに帰島した。だから普段はその息子さんとの二人ぐらし。息子さんのことを「おとうさん」と呼び、二人で帰島後の新しいくらしをはじめていた。「自分のことは自分でしようね」という息子さんとの約束を精一杯果たそうとがんばる姿を、息子さんは見守っていた。『風の家』では、おねえさんらしくいろいろな経験を話して聞かせてくれたり、みんなの様子をいつも気にしてくれた。元気がない人を見かけると「げんき？まだ若いんだから元気出さなきゃ！」と誰にでも声をかけてくれる。そんなおばあさんも年齢とともに、歩いて来ることができなくなり体調を崩してお休みする日が増えていった。そんな日は「早く良くなってよ！」「おばさんがいないと寂しいよ」と『風の家』のみんなで会いに行く。息子さんは「この『風の家』でのような母の姿は見たことがなかった。とてもやさしく明るくて、僕もうれしい」と話された。しばらくお休みが続いたある日、向こうから押車を押しながら歩いてくる姿が目にとまった。足取りはずいぶんゆっくりになったものの、確かにあのおばあさんだった。「よかったねえ！」「おかえり！」「みんな待ってたよ！」。歓喜にも似たたくさんのやさしい言葉に迎えられ、『風の家』の一番のおねえさんが帰ってきた。息子さんは「『風の家』のみんなの存在が母をもう一度歩かせたんだと思うんです」と話した。しかし一方で「高齢の母がいつまで来られるか。皆さんにもご迷惑はかけられない

し……」。息子さんはおばあさんの命を意識していた。僕たちにはそのことが胸が詰まるほど感じられた。そこで決断し全員で共有した。「おばあさんが望むなら、ここで死を迎えても構いません。このみんなに見守られながら」と。息子さんと『風の家』の間には、おばあさんの命に向き合う強い絆が生まれていた。その後、再び体調を崩したおばあさんは、次第に目を閉じている時間が長くなり、常に息子さんや医師がそばにいた。『風の家』のみんなはかわるがわる訪ねては、みんなの声を録音したテープレコーダーを耳元へ届けたり、時には手を握って涙とともに「今日はこんな人が来て、楽しく過したよ」と様子を語りかけた。握り締めた手から次第に力がなくなっていき、声にならない息遣いもか細くなっていった。おばあさんは自身の命をもって「命」を『風の家』に伝えてくれた。これこそが最も大切にされるべきものだと感じた。その後まもなくおばあさんは旅立って行った。全員がどっぷりと悲しみに溺れた。しかし、生ききったおばあさんの命を想った時、みんなで悲しみを引き受けて「ここから送ろう」という気持ちが沸き起こった。命の終わりは悲しいものであるが、『風の家』に來ているとりわけ高齢の方にとっては、おばあさんの命の最後はより深刻に感じられたことだろう。しかし、それぞれが人生を懸命に生きてきたからこそ、心を込めて「みんなここにいますから」と寄り添うことができたと思っている。そして「風の家葬」で見送った。

『風の家』で出会う人たちは全て他人です。しかし、とてもやさしい豊かな時間を淡々と積み重ねることによって、新しい人とのつながりが生まれ広がっていきます。それは無限に広がり、時には「命」にさえ向き合えるほどの深さを持つこともできます。そんな『風の家』でありたいと思う。今日も『風の家』はやさしい風につつまれています。

復旧から復興に向けて

——三宅島の今と今後

平野 祐康

東京都三宅村村長

三宅島は、東京の南海上約 180km に位置し、直径約 8km、周囲約 38km のほぼ円形をなした島である。中央には標高 775m の雄山があり、島の面積は 5,550ha でこのうち、可住地面積 1,293ha、林野面積 4,257ha となっている。

気候は温暖多雨で、年間降水量は平均 2,900mm、年平均気温は 17.5℃の典型的な海洋性気候である。また、三宅島は全国でも有数の強風地域であり、冬場は西または北東の風、夏場は南西または北東の風が強く吹きつける。

島内には、神着・伊豆・伊ヶ谷・阿古・坪田の 5 つの集落があり、人口は昭和 30 年に 7,131 人と最大であったが、昭和 35 年以降人口は徐々に減り続け、平成 7 年には島内の人口は 3,831 人、世帯数は 1,722 世帯となった。

平成 12 年（2000 年）の噴火以前、三宅島の産業は、農業や漁業、自然を活かした観光業が中心であったが、これら農業や漁業、観光業のどれか一つを専業としている家は少なく、農業と漁業、漁業と観光業というように兼業で生計を立てている家が多かった。特に島の経済は、観光業の割合が 80%を占めており、約 340 余りの商工業者が経済を支えていた。

また、三宅島は植生豊かで野鳥の宝庫としても世界的に有名であり、海にはダイビングや釣りに適したポイントが多いことから、それら豊富

な自然を活かした観光業が盛んであった。噴火以前、観光客を対象とした島内の宿泊施設数は、旅館・民宿合わせて 98 軒あり、観光人口は概ね年 9 万人前後であった。

前回の噴火から約 17 年を経た平成 12 年 6 月、第四次三宅島総合計画として、「人と自然にやさしい健康で豊かな村」づくりを目指していた最中、三宅島は突然の天災にみまわれた。

雄山は、6 月下旬から活発な火山活動を再開した。この火山活動では、多量の噴出物を放出しなかったにも関わらず山頂に大きな陥没火口ができた。また、極めて大量の火山ガスを長期間放出し、その影響は現在も続いている。

被害の形態は、①火山灰などによる直接的な被害、②島外避難が長期化（4 年 8 ヶ月）したことによる影響、③火山ガスによる被害と、大きく 3 つに分けられる。また家屋の被害状況は、全壊、大規模半壊、半壊、一部半壊と様々であった。

火山ガスの放出量が徐々に減少し帰島が可能になるまでには、700 億円を超える復旧費を要した。帰島に向けた安全対策、基盤施設復旧、生活再建支援などの対策費用は、被害の大きさを測る上で、一つの指標となる。

島の復興対策の内容

(1) 生活再建

- ・住宅等：村営住宅は新築 60 戸、建替えは 54 戸、補修 96 戸の計 210 戸。堆積土砂排除事業（43,214m²）。
- ・福祉：保育所は平成 17 年 4 月 1 日より、1 園（園児数 1 名から）再開。

- ・介護サービス：在宅サービス（デイサービス、ショートステイ、ホームヘルプ）が再開。特別養護老人ホーム施設、平成 19 年 4 月 1 日より再開。入所者 49 名。
- ・医療：中央診療所、災害復旧完了。診療を開始。
- ・教育：小・中学校各 3 校を各 1 校に統廃合。平成 17 年 4 月 11 日より再開。都立三宅高等学校は、平成 17 年 4 月 6 日より再開。生徒数 51 名。

(2) 地域振興

- ・観光：平成 18 年 1 月～12 月の来島者数 51,977 人（噴火前年の平成 11 年：89,000 人）。平成 17 年 7 月 22 日三宅島自然ふれあいセンター「アカコッコ館」再開。平成 19 年 6 月「ふるさと味覚館」・温泉施設「ふるさとの湯」オープン。
- ・農業：農地災害復旧（65.3ha）完了。都内にて農産物・特産品の復興イベントを開始。平成 18 年 10 月より三宅島の特産物である「明日葉」の出荷始まる。
- ・漁業：平成 17 年度災害復旧事業完了。18 年度は漁場造成事業開始。平成 17 年 2 月 4 日以降、阿古漁港で水産物の水揚げ及び出荷開始。定置網漁業再開、総漁獲量：（平成 17 年 160t／平成 18 年 170t）。
- ・商工業：299 軒の商工業者が事業再開（噴火前の 88.7%が復興）。

(3) 防災しまづくり

- ・避難施設（火山ガス）：平成 15 年 4 月、三宅村活動火山対策施設整備。
- ・安全対策：島内 14 ヲ所に観測点を設置し、火山ガス濃度の常時観測体制を整備。
- ・道路：都道 16 ヲ所の復旧工事を完了。村道 12 ヲ所の復旧工事を完了。林道 10 ヲ所中、4 ヲ所が不通復旧中。

- ・海路：平成 15 年 1 月より場外離着陸場で、ヘリコプター運航再開。平成 20 年 6 月 24 日より三宅島－羽田間、1 日 1 便 56 人乗り航空便が就航を再開。
- ・砂防：砂防ダム計画 51 基完成。
- ・治山：治山ダム計画 161 基のうちすべて完了。
- ・簡易水道、電気、通信：復旧完了。

島の再生—生活と産業再建の現状

帰島の準備が整った平成 17（2005）年、三宅村は 2 月 1 日をもって避難指示解除を発表した。帰島後の島の人口については、17 年 2 月以降の住民基本台帳に基づく人口の変化はほぼ横ばいとなっており、帰島状況を確認したところ帰島者数は 2,897 人、世帯数 1,769 世帯であった。

民間の調査機関が島民を対象とした意識調査を実施した結果では、帰島後の感想として、島民の 78%が「帰島して良かった」と答えている。

家族の中で帰島していない人はいますかという質問に対しては、16%が「いる」と回答し、前年の同じ調査から 3%減少している。帰島しない理由としては、「避難先での就職」と回答した人が最も多い結果となった。

帰島後、住宅の修繕にかかった期間については「半年以上」と答えた人が最も多く、さらに住宅の修繕を含めた生活再建に要した費用は、4 人に 1 人が 500 万円以上かかったと回答している。生計の状況については、約 3 割の世帯が噴火前と同程度に戻っていないと答えている。

帰島後の生活再建は厳しい状況にあるが、一方で 4 年半に及んだ避難生活の中では、様々な団体が帰島後の復興に向けて新しい物産の開発に取り組み、島の特産を活かした商品を生み出した。その主なものは次

のとおりである。

①ガラス製品、陶器などの開発

「三宅島産業再生研究会」は平成 16 年 4 月に島の事業者が会員となってきた団体である。当団体は雄山から噴出した火山灰を活用し「見焼焼き」(みやけやき)という陶器を制作、また同様に火山灰を活用した「江戸三宅硝子」を商品化した。

②焼酎の製造

三宅島の独自の焼酎を商品化しようと、鹿児島県指宿市からサツマイモの苗を提供してもらい、島で栽培したイモが、平成 17 年 12 月に収穫された。このサツマイモは再度鹿児島に送られた後、酒造業者によって商品化。帰島から 1 年後の平成 18 年 2 月には焼酎「喜島(きとう)三宅」が誕生した。また、平成 20 年 6 月 24 日の航空路再開に合わせて、地元産の焼酎「雄山一」もリニューアルされた。

③明日葉染め T シャツ

島の代表的な農産物である「明日葉」を使い、災害以前にはなかった「明日葉染め T シャツ」が新たに商品化された。

村は、復興を推進するにあたり、島の基幹産業であった「観光」を復興の大きな柱に据えた。このため、噴火で被災した三宅島に観光客を受け入れるため、施設の修繕や各種イベントの開催について積極的な取り組みを進めている。住民も島への集客に向けた活発な活動を開始し、「感謝の言葉が言える島」宣言で住民と行政が両輪となって走り出した。

①温泉の掘削

新たに温泉の掘削工事を実施。温泉施設・休憩所を復活。

②空き教室の活用

4 つの学校が廃校となり、これをスポーツ実習の合宿所として使用。

③モーターサイクルフェスティバルの開催

平成 19 年 11 月に復興事業の一環として、島内ツーリングラリーや、三宅島空港を利用した直線コースでタイムを競うドラッグレースを開

催。多くの参加者が島を訪れる新イベントを開催した。

④航空路の再開

帰島後3年目を迎えた平成20年4月26日から羽田―三宅島間の航空路が再開された。

残された課題

火山ガスの放出は、帰島後の現在も続いており、この現象が復興に関わるすべての分野において、大きな影響をもたらしている。

最大の問題は、島内の人口が激減したことであり、特に若年層の人口激減は島の商業の売上げや、各種産業の後継者不足に暗い影を落としている。また、火山ガスの影響は、観光業活性化の大きな障害となっている。

火山ガス放出は、今後も継続することが予測されており、前例のない火山ガスとの共生の道を模索することが求められている。島を再生するには、島内外の多くの人の知恵と長い月日が必要である。

私たち島民は、「地産地消」を復興のための合言葉として、「明日葉」などの島の特産品を大切に消費する生活をしていくべきだと考えている。「今日摘んでも、明日すぐに芽が出る」とされる「明日葉」を食べることで、強い生命力とエネルギーを分けてもらい、島民が自然（火山ガス）の中で強く健康な生活が送れるよう願っている。島民の健康を支えているのは、日々食べている食事。その食事をどのような基準で選ぶのかで三宅島の健康（復興）状況は決まる。

結びに、今回の災害に対し、国、東京都、関係機関、避難生活での地域の皆様をはじめ、全国の皆様から物と心の両面にわたり、温かいご支援を頂いたことに重ねて感謝を申し上げます。

三宅島支援を通じての学びは、 これからの防災ボランティア活動に いかにかされるか

上原 泰男 *

東京災害ボランティアネットワーク事務局長

はじめに

2000年6月に発生した三宅島噴火災害は、これまで経験をしなかった事態の連続の中で推移した。なによりも、全島民の島外避難は4年5か月という長期間に及び、島民3,850人の生活の根幹に深い影響を与える深刻な災害となった。

この災害は東京都心から180kmも離れた離島で起った災害ではあるが、確かに東京の災害である。1998年に、阪神・淡路大震災の被災者支援の経験をもつ東京の多様な集団が結集し設立した東京災害ボランティアネットワーク（略称 東災ボ）は、三宅島噴火災害の一報を聞き、即座に支援の可能性を調査するための調査団を島に派遣した。

こうして始まった三宅島被災者支援事業は、災害の発生直後から、全島民島外避難期の支援、2005年の帰島島民支援事業、その後の暮らしの再建支援事業へと、実に今日まで8年を超えての支援事業となった。

今再び、この三宅島被災者支援事業を振り返り、「連携と協働」を中心理念とし、多様な市民事業団体の方々とともに学び気づいた大切な教訓が、今後の大都市東京の防災・減災課題の取り組みの中でいかにか生か

* 連合東京福祉局長、副事務局長を歴任し、東災ボの設立に参加。シャンティ国際ボランティア会（SVA）理事。当研究所理事。

されるべきかを考えてみたい。

「神戸」がつきつけたもの

私たちは、1995年の阪神・淡路大震災の被災地で、破壊された都市の姿を見た。全てが破壊しつくされた都市の中で、人々が困難に立ち向かい、暮らしを再建する姿をごく身近で確かに見た。多くの涙を流し、憤る心を静め、冷静にそして誠実に事態に対処した。

その被災地で、災害とは急激かつ大規模な環境の変化であり、この環境の変化の中で「人のいのちと暮らし」の破壊と危機が発生するというあたりまえのことに気づかせていただいた。そして、この環境の変化に対する対応力を様々なレベルで高める努力とともに、予想される危機への認識を深め、予想される事態に対し「よく備える」ことが大切であると感じた。

私たちは、次に東京で起ることが予想される地震災害に、多くの人々との「連携と協働」を通じて「備える」ことの必要性を深く痛感し、1998年、東京災害ボランティアネットワークを設立した。それは、災害対応の認識をもたない自らに対する反省と、被災者の方々のすぐそばで多くのことを深く学ばせていただいたことを糧としている。

離島の噴火災害への備えの重要性

1995年以降、各地で起る自然災害の被災地で多様な被災者支援が取り組まれ、災害対応ネットワークが設立され、防災事業も多様な主体の手によって行なわれるほどに、私たち市民と社会は、1995年以前とは異なりその防災意識を飛躍的に向上させてきたと言える。

このように地震災害への備えはある程度まで進んできた感があるが、

率直に言えば、東京の市民の中における災害対応の中心テーマは地震災害への備えを意識したもので、離島で繰り返し発生してきた噴火災害への備えは全く不十分であった。このことは、反省課題として残った。

三宅島は、この間約 20 年周期で大きな噴火を経験してきており、1983（昭和 58）年には数百世帯の家屋が溶岩流で流された記憶をもつ島であった。また、1986（昭和 61）年には大島の大噴火があり、大島島民の大量東京避難を経験している。

2000 年の三宅島噴火災害は、このように東京の自然災害には多様な対応が求められていたにもかかわらず十分な備えができていなかったことと、東京は多くの活火山をもつ自治体であり、その備えの重要性を改めて感じさせる事件でもあった。

「長期」「集中」「継続」を支える島民との信頼関係

この三宅島被災者支援事業は明らかに、今日までの各地で取り組まれた被災者支援事業と大きく性格を異にしている。それは第一に、長期間にわたって事業継続が求められた点である。その最大の要因は、全島民が長期島外避難をするに至るほどの災害であったことにある。

したがって、この支援事業では、次のようないくつかのステージでの異なった支援プログラムの推進が求められたのである。

- ①災害直後の在島期における支援
- ②全島民避難期の生活支援
- ③帰島期の暮らしの再建支援
- ④帰島後の復興支援

この各ステージにおいて様々な支援プログラムが実施された。

在島期には火山灰の除去ボランティアの大量派遣が行なわれ、全島民の島外避難が決定された直後には、新たな支援組織として「三宅島災害・

東京ボランティア支援センター」を設立し、支援方針を社会に提案、多額の財政支援を呼びかけた。そして、未知の地で避難生活を続ける被災者の方々を支える多様なプログラムを、島民の方々とともに進めた。

全島民電話帳の作成、FAXによる全島民向け情報誌「みやけの風」全256号の配信、電話による「ふれあいコール」の実施が島民を支えることになった。また、避難中9回にわたって実施された「ふれあい集会」には毎回1,500人を超す島民が参加し、行政情報も含めての交流の場が確保された。この全島民集会の中からは、島民自治組織も生まれてきた。

長い避難生活にやっと区切りが見えはじめ帰島が実現する頃、支援センターは村・東京都との間で協議機関を設置し、島民の帰島支援の新たなプログラム作りに着手し、島民の帰島にあわせ、延べ5,000人のボランティアを島に派遣する方針を記者会見で発表した。この提案に対し、支援センターを支える各団体は人材派遣と財政支援を見事に実現し、209日間の帰島支援事業を成功させた。

このように、在島期、島外避難期、帰島期の全てのステージで島民の方々と支援者との間に深い信頼の関係が結ばれ、この関係の中で全ての事業が実施されてきた。今、島には「みやけじま『風の家』」に集うお年寄りの姿があり、この「風の家」を支える島民のボランティアの姿を見ることができる。さらにこの「風の家」を仲立ちに、島民と都市生活者の深い交流が続けられている。

多様な団体による「連携と協働」がもたらしたもの

この三宅島被災者支援事業は、長期間、困難な支援課題を引き受け、あくまでも市民事業としての立場をたもちつつ、理念を確立し、多額の資金を確保し、大きな社会的支持の環境を作り、行政との連携までをも実現した。こうした取り組みが成功した要因は一つではなく、様々なこ

とが要因として考えられる。だが確かなことは、東京には、三宅島災害の発生前に、すでに災害に備える強い意志をもった多様な団体による相互に連携し協力する機能をもった集団が存在していたということである。

この集団には、東京都生協連、連合東京などとともに、各地の被災者支援の経験をもつ NGO・NPO、都市の多様な課題に取り組む NPO、そして宗教系の各団体が参加している。この多様な異分野同士の交流をベースとした確かな集団が存在したことが、最大の要因だろう。この集団は、東京に発生した未知の噴火災害に対しても誠実に被災者を支えるという方針を全体で作成し、多くの市民に支援事業への参加と協力を提案した。このことにより市民の善意は大きく動き、企業、さらには行政をも動かす一大支援事業に発展していった。

この支援事業に対しては、その後、従来の被災者支援事業のレベルを超えた取り組みとして多方面から評価する声をいただいた。また、この事業を今後の被災者支援事業の貴重な記録として残さなければならないとの提言もいただいた。そして、この事業は、防災担当大臣、東京都知事、三宅村村長、さらには NHK 関東甲信越地域放送文化賞と各機関からの受賞対象ともなった。

このように三宅島被災者支援事業が、各方面から評価されるほどの事業が実現できた理由を一言で語るとすれば、それはすでにのべたように、はじめに「意志と備え」があったからであり、「他者の危機」に関与することを意志としてもつ集団の存在があったことによる。そしてその集団が、多様な団体による「連携と協働」を最も大切にする集団であったからにほかならない。

多くの災害課題を具体的体験を通じて学びあう場を作る

三宅島被災者支援事業を通じて、私たちは多くの人々の中で多くのことを学び、気づかせていただいたと感謝している。

- ①災害対応は事前の備えが大切なこと、
 - ②困難な中であっても、被災者とともに歩み続けること、
 - ③支える側と支えられる側との関係に深く心をつかうこと、
 - ④確かなプログラムの提示と活動理念を明確にし社会へ提案すること、
- 等々。

こんな貴重な共同体験を通じて、大切なことを改めて学んだように思う。その上で、私たちは引き続き東京の災害への備えを、多くの方々と深く連携して進めていきたい。東京の災害については、すでに発表されている「首都直下地震による東京の被害想定報告書」にあるように、三宅島の災害とは質・量ともに全く異なる巨大地震が想定されている。市民的取り組みに限定しても、その対応課題は山のように想定されるだろう。東京災害ボランティアネットワークは不断の努力と歩みの必要性を認識している。

同時に、多くの方々とともに進めてきた三宅島被災者支援事業を通じて、東京災害ボランティアネットワークを中心とする連携の環境は大きく拡大した。この多様な主体の連携の拡がりの中で、今、東京の災害課題の重要な一つである「帰宅困難者」を体験する「首都圏統一帰宅困難者対応訓練」の実施が、1都3県の市民を中心として準備されている。この社会実験とも言える訓練のテーマは「尊いいのちを、みんなで守ろう」とされ、この訓練に参加する数千人の市民とともに、社会の中にある多くの災害課題を具体的体験を通じて学びあう場が、今年も9月23日に実現されようとしている。

私たちは10年前に東京の次の災害に備えようと多くの団体の皆様と東京災害ボランティアネットワークを設立させていただいた。多くの学びと気づきをいただいた。引き続き、多くの方々と仲良く、時をよく理解し、その日に備えたいと思っている。

東京災害ボランティアネットワークの URL: <http://www.tosaibo.net/>

防災まちづくりの課題

平井 邦彦*

長岡造形大学教授

1. ネット社会が劇的に変えた地震後の諸対応

私は1995年1月の阪神・淡路大震災の際には、発生した当日に淡路島に、10日後に神戸に入った。それから、この震災における応急対応・復旧・復興の過程を、現在にいたるまで私なりに追ってきた。そして、新潟県における2004年10月の中越地震と2007年7月の中越沖地震は、いずれも震源から直線距離にして約20kmの長岡市中心部において体験し、応急対応から復旧・復興の過程に当事者の一人としてかわり続けている。

阪神・淡路と新潟県中越沖までの時代の変化を最も特徴づけるのは、ネット社会への移行である。阪神・淡路当時、私は携帯電話をもっていなかった。当時、携帯電話は一部の人達だけがもっていただけで、私は自分が携帯もつようになるなど思いもしなかった。メールもまだ普及していなかった。インターネットよりもパソコン通信が主流の時代で

* 1971年東京大学工学系大学院修士課程終了。その後（財）都市防災研究所事務局長等を経て1995年4月から現職。1970年代から東京江東デルタ防災拠点計画、酒田大火復興、阪神・淡路大震災復興研究等に従事。新潟県の2004年中越地震、2007年中越沖地震後には県、長岡市、柏崎市等の復興関連委員会委員。共著「大地震に遭った子ども達」等。

あった。しかし、阪神・淡路から 10 年、パソコンや携帯電話は高校生、中学生にもいきなり、メールも広く普及した。そして、ネット社会は地縁を越えたネットコミュニティともいえるべき全く新しいサブカルチャーを無数に生み出した。ネットコミュニティは、いじめ、集団自殺、詐欺、暴力等にも利用され、負のイメージでとらえられることが多いが、04 年中越地震、07 年中越沖地震の応急対応・復旧・復興の諸側面においては、疑いなくプラス面で絶大な威力を発揮した。

いずれの地震においても、地震発生直後からメールが飛び交った。パソコンや携帯をもつすべての被災者は情報の受発信局となり、被災地内外と連絡をとりあった。情報の爆発が起きたといってもいい。GIS（地理情報システム）は、国、県、市、各種団体、民間企業、大学など産官学民が一つの地図の上に様々な情報を持ち寄っての情報共有を可能にさせた。地域密着のコミュニティ FM は、地震直後からリスナーから寄せられる様々な危険情報、安心情報を地域に伝え続けた。外国人支援に関しては、神戸や東京、名古屋から避難所における注意事項が中国語、英語、ポルトガル語など 7 カ国の言葉に翻訳されて地元送到られるとともに、神戸のコミュニティ FM の協力のもとに 7 カ国語で放送された。

04 年地震からもうすぐ 4 年、07 年地震から 1 年ちょっとたつが、私も地震後に生まれた様々なネットコミュニティの中にいる。ネットコミュニティは、国内にとどまらず 1999 年に大地震があった台湾やトルコ、ハリケーン被害が大きかったニューオリンズなど外国まで広がっている。

2. 地縁とネットの二つのコミュニティの融合による「ものがたり復興」

新潟県中越地方では、04 年地震激甚被災の中山間地と 07 年地震激

甚被災の柏崎市の中心市街地で震災復興が進んでいるが、いずれもキーワードは持続可能性である。

まず中山間地である。全国の地方都市と同じく、中越地方の長岡市、小千谷市、柏崎市などはいずれも広大な中山間地を抱えており、そこには数戸から百戸を超えるものまで大小様々な集落が、それこそ豆をばらまいたように散らばっている。04年地震の震源地は内陸の川口町であったために、この広大な中山間地で、大地崩壊ともいうべき地盤災害が各所で発生して多数の集落が孤立した。家屋だけでなく道路、水路、農地、通信などのインフラが壊滅的な被害を受けたために、被災者の住宅や生活再建はインフラ復旧まで待たなければならなかった。インフラ復旧には3年を要し、07年末に仮設住宅も閉鎖され、中山間地に戻った被災者は08年になってようやく集落再生の道を歩み始めた。震災によって中山間地の人口は3割減少した。過疎高齢化は地震前からの中山間地の流れであったが、震災はこの流れを一気に加速させた。3割減は平均的な数字であり、すでに無人となった集落もいくつかあるし、世帯数が半分以下になった集落も珍しくない。中越地方の中山間地は持続可能か？ 65才以上の高齢者が人口の半分以上となって集落維持が不可能となることが心配される「限界集落」という言葉がマスコミでもしばしば登場するが、中越地方の中山間地のほとんどの集落は、10年もすれば限界集落になってしまうのではないか。

次に中心市街地である。07年中越沖地震の震源は日本海の海底であったために、大被害は柏崎市の中心市街地と海辺で発生した。柏崎市の中心市街地では商店、住宅、寺社、土蔵等の老朽建築物の被害が大きく、とりわけ柏崎市で最も由緒あるえんま通り商店街では壊滅的な被害が発生した。柏崎市でも地震前から商業施設や住宅等の郊外立地が進展し、中心商店街は売り上げ不振や店舗閉鎖が続くとともに、住宅地でも高齢者のみの世帯や空き家が増え、中心市街地全体が衰退化の傾向を示していた。柏崎市の商店街を含む中心市街地は持続可能か？ 地震はここで

も地震前の流れを一気に加速させるのではないか。

中山間地と中心市街地で現在進んでいるのは、地縁コミュニティとネットコミュニティの融合による「ものがたり復興」ともいうべき震災復興である。中越地方には今なお結（ゆい）や講というような住民相互扶助組織の名残が色濃く残っており、地縁コミュニティはもともと強固なところである。そこに、ボランティアや市民、研究者、学生が入りこみ、住民と一緒に外とつながるネットコミュニティを生み出した。中山間地のいくつかの集落では、ネットを通じてと同時に、東京等に出向いての特産品の販売、都市の市民や学生、小中学生の受け入れ等の様々な交流活動が進められるようになった。柏崎の中心商店街でも同様なことが起こるとともに、中小の商店の共同ネット販売でも売り上げを伸ばしている。義援金代わりの購入も多いと見られているが、笹子や枝豆などの注文が全国から届いているという。

中山間地集落と中心商店街の復興の特徴は、自立とは自己完結ではなく外と豊かな相互依存関係を築くことであるとの認識にたっていることにある。このためにとられているのが、今後の10年あるいは20年という長い時間軸の中でそれぞれの集落やまちが、かくありたいと思う「ものがたり」を紡ごうという方法である。集落やまちが、相互にあるいは外ととの間にどのようなギブアンドテイクの相互依存関係を築き上げ、維持し、発展させるかについて、住民共有のストーリーを生み出そうとしている。このために、ハード先行ではなくソフト最優先の復興となっている。

もちろん、中越地方のすべての集落や町で地縁コミュニティとネットコミュニティの融合による「ものがたり復興」が行われているわけではない。もとの自己完結的、閉鎖的な地縁コミュニティに戻ったところも数多くある。しかしながら、そういうところのたどる道は一層の衰退や消滅しかなさそうに見える。

3. 大都市における可能性

さて、東京などの大都市において、地縁とネットの二つのコミュニティの融合による「ものがたり防災まちづくり」というようなことが可能であろうか。中越地震被災地では、強固な地縁コミュニティに新たにネットコミュニティが加わることで、新しい展望が開けつつある。大都市では、中越とは逆に弱体化した地縁コミュニティをどう再生あるいは新生させるかが課題になる。

鍵はおそらく脅威の共有化ができるかどうかであろう。脅威の共有化とは、言い換えれば守るべき価値、生み出すべき価値の共有化ともいえる。中越地震被災地の復興を先導する集落や町が共有した脅威は、長い歴史をもつわが集落やわが町が「消滅」するかもしれないという脅威であった。このために、地域の資源（人、もの、風景、伝統行事等）を新しい目で見直すとともに磨きをかけ、外部との交流を図ろうとしている。

自然災害は大都市の共有すべき脅威、特に東京において首都直下地震はおそろしい脅威のはずである。しかしながら、過去数十年の経緯を見れば、自然災害が新しい地縁コミュニティを生み出すほどの共有化された脅威になるか疑問といわざるを得ない。

では、自然災害以外で共有の脅威となる可能性があるとしたら何であろうか。私はその可能性があるのは犯罪と地球環境の問題かもしれないという気がする。

大都市の犯罪はおそろべき様相を呈しつつあり、市民の日常生活の大きな脅威となってきた。ハード、ソフトの両面における防犯的なまちづくりのためには新しい地縁コミュニティの形成は不可欠である。もう一つの地球環境問題は、屋上や壁面の緑化、自然エネルギー

の活用、エネルギーロスを抑えるための建物の壁の共有化や地下室設置の促進など、従来とは異なる新しいまちづくりの視点とそれを支える地縁コミュニティを求めるようになるであろう。犯罪と地球環境問題を正面に掲げつつ、そこに自然災害対策を絡ませることが、新しい防災まちづくりの方向としてありうるのではないか。

「まちづくり政策研究会」報告

市民の立場からの〈まちづくり〉の意義やあり方、福祉、環境、都市計画、防災コミュニティづくりに関わる政策のポイント、地域社会においてリーダーシップを発揮できる人材育成のプログラム作りなどを提言

- まちづくりの意義や課題について〈まちづくり〉の方向の検討
- 生協が〈まちづくり〉に取り組む際のポイントの提案
生協と地域コミュニティ、社会的課題に関する取り組みの概観と今後の取り組みの展望
- 生協が組織として〈まちづくり〉に取り組むべき事項と組合員が取り組む場合を想定しての提言
- 有識者委員の講演会報告と生協、労働組合の取り組み実例報告

「環境事業支援政策研究会」報告

生活協同組合が組織としてのユニークさを生かし、地球温暖化問題へより革新的に取り組むために、いかなる方法論により、いかなる行動を行うべきかの政策指針の具体的な研究報告

- 温暖化ガス収支算定の新たなモデル
- 生協店舗におけるトマトと豚肉の LCI による CO₂ 排出量試算
- 地域生協における環境社会活動の現状と課題
- 生協がこれから取り組む環境運動の方向のまとめ
- 生協、NPO、事業者からの取り組み実例報告

報告書を各 1 冊 300 円（送料分）で頒布します。お申し込みは消費生活研究所 河合まで。

市民の防災力向上の一つの方法

～震災復興訓練の現場から～

吉川 仁*

首都大学東京特任教授／都市プランナー

はじめに

第1問。住宅が大地震で壊れて住めなくなった家族にはだれでも応急仮設住宅が行政から無料で提供される。YES or NO？ —災害救助法が適用されると都道府県は被災者の救護のために応急仮設住宅の提供を行う。行政が被災者に仮住まいを提供するわけであるが、法律の趣旨は自力で対応できない人の救済であり、半壊以下の被害や一定以上の収入や資産がある者は対象外になる。最近は実態に合わせて運用されているが、我が国では個人に関わる復興は自力更生が原則になっている。ということで正解はNO。

では、第2問。住宅が全壊した場合は、残っている住宅ローンの返済は免除される。YES or NO？ —これも正解はNO。契約に定めがなければ返済が必要になる。このため、全壊家屋を撤去して融資を受け新築した時は、従前にプラスして新しいローンの返済をしなければならない。これが二重ローン問題で、住まいの復興に大きな問題になる。

* よしかわ じん 防災アンド都市づくり計画室。各地の防災まちづくりや事前復興対策に関わる。著書：『まちづくり協議会読本』共著・1999年 学芸出版社、日本建築学会編『まちづくり教科書 第7巻 安全・安心まちづくり』責任編集・2005年 丸善、他。

では、壊れた借家の家賃を借り主が払う必要は？ 逆に家主は家賃を請求できる？ …被災後にはこのように、公民の間や民間で様々な問題が生じる。意外に知られていないことや定まっていないことが少なくない。どのような手順で問題を解決していくのか、よくわからないことが多々あるはずである。

災害対策を考えるのであれば予防・応急・復旧だけでなく、復興にも備えることが重要である。復興をイメージすることで非常時に備えるだけでなく、日常の暮らしや地域を見直すことができる。

1 阪神・淡路大震災の教訓

我が国では近年まで、「復興」とは、戦災や大火跡のように区画整理を用い道路など公共施設を整備し街並みを一新する「都市復興」が主役であった。個人の「住まいの復興」や暮らしを回復する「生活の復興」などは、各地からの「見舞金」などで対応されていた。雇用を持続し地域経済を立て直す「産業の復興」も個別政策で展開されていた。

現代の大都市を直撃した 1995 年の阪神・淡路大震災は、行政による復旧や善意の寄付でまちが再建できる規模の被害ではなかった。被災後、県や市は懸命な対応を図ったが、事前に想定していなかった事態に様々な問題が発生した。小中学校には避難者が集中し健康を害する人が続出した。郊外や臨海部の公有地に大量の応急住宅を急いで建設し救護が必要な人から優先入居してもらったが、高齢者が住み慣れた地を離れる結果を招いた。被害が甚大な地区には建築制限を指定し、土地区画整理や再開発のビジョンを打ち出した。しかし、行政が提案した復興計画は住民不在という批判をあび、結果「二段階都市計画」「協議会方式」と呼ばれる復興の方式が生み出された。順調な地区で 1 年弱、混乱した地区では数年の時間がかかって計画が確定した。一方、ボランティアの組

織活動、コレクティブハウジングやグループホームなど新しい時代に向けた動きも出現した。

スムーズに復興が進んだ地区では、しっかりした地域のつながりをベースに、地域住民と行政、専門家の間に信頼関係が生まれ、合理的な復興計画がつくられた。一方、行政不信・地域内対立が激化し計画案が不適切であった地区では大変な混乱が生じた。

阪神・淡路大震災のような非常事態において、ふだんから実行していないこと・考えていないことは、すぐにはできないことがよく理解できる。

2 東京都が提起する「地域協働復興」

東京都は、阪神・淡路大震災の直後から、震災の後にどのように復興を進めるかについて検討を始めた。施策の軸は、次の3点である。

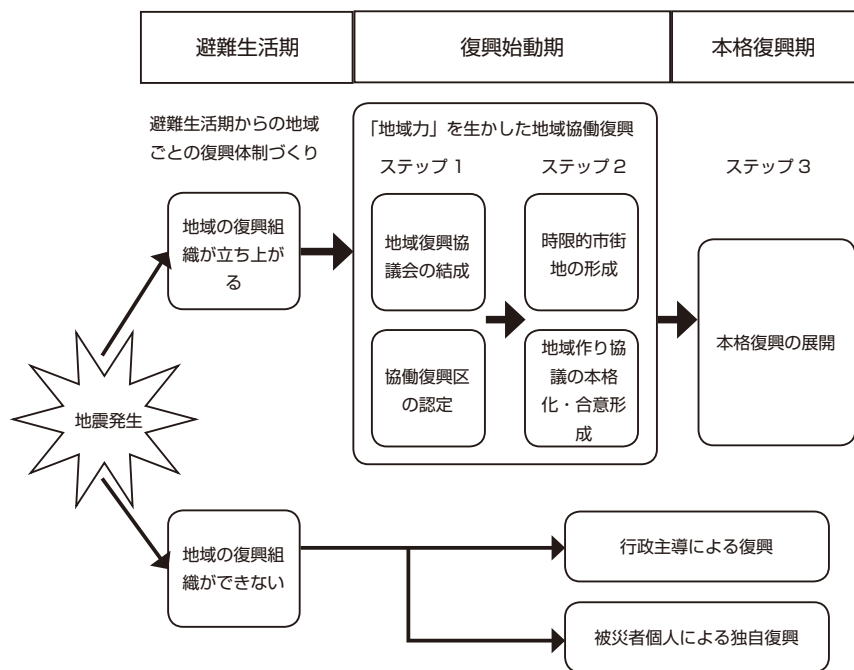
- ・復興も視野に入れた総合的な「震災対策条例」を制定（2000年）
- ・復興の目標となる「震災復興グランドデザイン」を策定（2001年）
- ・復興の手順を、分野別に「震災復興マニュアル」に策定（1997年～）

2003年に改訂された「震災復興マニュアル」は行政職員向けの「復興施策編」と全体の進め方を示す「プロセス編」で構成されている。

東京都はこのマニュアルで、「自助・共助・公助」「地域力をベースにした地域協働復興」という考え方を打ち出した。甚大な被害が生じた場合、行政のできる範囲には限界があり、地域住民が中心になって「復興市民組織」をつくり、その組織が行政と協働して「地域の力」で復興を進めていくという考え方である。地域の組織が認定されると、専門家の派遣や地区内の「時限的市街地」設営などを公的に支援し、住民の意見が反映された「復興まちづくり計画」を策定できるようになることなどをマニュアルは提案している（次頁図参照）。

この「地域協働型復興」を実際の時に展開するには事前からの準備が必

図 東京都が提唱する震災復興の進め方



要であり、地域の力を高めるための「震災復興訓練」を行うことになった。

3 地域協働型の震災復興模擬訓練

2003年度から首都大学東京チームは、練馬区・葛飾区・八王子市などで、「地域協働型の震災復興模擬訓練」に取り組んできた。2006年度に実施した練馬区桜台地区では、区が、町会自治会・防災会・商店会・学校やPTA・避難拠点会議など地域の諸組織に呼びかけ、10月から全4回のワークショップ型訓練を行った。

第1回 まちを歩いて震災被害をイメージする

シミュレーションを使った災害学習の後、グループに分かれて地区内を歩き、どんな被害がどこに起きやすいか、重大になる被害は何か、防災や復興に役立つ「資源」がどこにあるか等を現場で理解し、まとめの作業を行い発表した。これは、参加者が被害イメージを共有することが目的であるが、震災後の被害調査の訓練、被害をマップにまとめる図上演習にもなる。

第2回 避難拠点から復興に取り組み始める

まず、阪神・淡路大震災の復興体験者の話をうかがった。直後の応急対応だけでなく、暮らしの回復・住まいの再建・まちの復興など様々な課題が生じてくることを理解してもらううえで大きな効果があった。



復興経験者の話をうかがう

引き続いてグループに分かれ「復興問題トレーニング」

と称して課題解決ワークショップを行った。これは、復興過程で生じるジレンマ解決をゲーム形式で考えるというものである。例えば、「地域内に地域の人々が優先入居できる応急仮設住宅が建設されることになった。入居者を選定するのは地元か区役所か、地域の多数意見はどちらだと思うか?」。このような問題に答えることで、復興の複雑さや多様な解決策の存在、地域における協議の重要性を理解し、組織の必要性を考えてもらった。

第3回 応急の住まいや暮らしを確保する

被災1か月後を想定して、地域内で応急的な住まいや生活の場をどう確保すべきかについて考える訓練である。学習会の後、方針や用地確保を検討するグループと、模型で検討するグループに分かれた。1/100の応急住宅模型を敷地図にならべ、共通の施設や



仮設住宅模型を使った訓練

住まい方、仮設商店街などを検討するデザインゲームという方法を用いた。また、応急仮設住宅を実寸で再現し、そこでの暮らし方を模擬体験した。このような道具をきっかけに話し合うことで、論点が整理され、解決の方向を見いだすことが容易になる。

第4回 まちの復興計画づくり

甚大な被害が生じた場合の復興の目標と方針を話し合い、市街地の復興計画の策定手順と復興まちづくり方針案を検討する訓練を行った。

これまでの検討をふまえて大学側が「復興手順案」を提案、一方、区では事前に作成した「復興まちづくり方針案＜訓練用＞説明会」を行った。グループで質問・意見を取りまとめ、全体で意見交換を行った。特に、行政がイメージする市街地の復興と被災者が願う暮らしの再建との間に落差があり、それを埋めることが必要であることが理解できた。

これらの一連の活動と訓練の成果は地域への報告会を経て、区の震災復興マニュアルに反映された。

2004-2006年度に東京都が訓練を支援する「復興市民組織育成事業」を用意したこともあって、このような震災復興訓練は、都内の20を超

える地区で実施されてきた。プログラムは地区によって異なり、「避難所泊まり込み（サバイバル）訓練」、「住民による復興まちづくり方針案作成訓練」などを行った地区もある。また 1、2 回のワークショップで部分的に実施している例もある。

寄せられた参加者の感想をみると、

- ・ はじめての経験で、普通の防災訓練と違いとまどった。回を重ねる中で、慣れ親しんだこのまちに残れるのか、まちをどう取り戻すかなどを、地域でも考えておかねばならないことが理解できた。
- ・ 参考になったのは、住民がいち早く復興に参画し、行政と連携してまちづくりを推進してこそ数々の復興の手法を使うことができるという経験者の話であった。
- ・ 震災後だけでなく、事前から震災への準備をいかにするか、それ以上に、ふだんからの被害を出さないまちづくりが最大の備えだと思う。

参加した行政職員にとっても貴重な経験になり、災害時における公助を改めて考えるきっかけになっている。地域防災計画や都市計画マスタープランの問題点も浮かび上がってくる。

もちろん、このような試みに批判もないわけではない。訓練だけに終わったら効果が半減するという指摘がある。しかしその後にはまちづくり活動が活性化した例は少なくない。

震災からの復興を媒介にして、行政と住民が協力して作業を行うことを通じて、参加者それぞれの防災力を高めるだけでなく、地域のつながりや行政と地域の関係の重要性を理解し、ふだんから円滑な復興ができる条件を生み出していく。そのことがどんな非常事態があってもみんなで合意を形成して解決していく力に結びついていくと考えている。このことは、すなわち日常的なまちづくりや活動を進めていく「地域力」の向上と同義でもある。それぞれのまちで、是非一度、復興まで考えた訓練（ワークショップ）を企画することをお勧めする。

まちと組織のリスクを管理する

中村 八郎*

NPO 法人 環境・災害対策研究所 副理事長

はじめに

地域社会及び市民生活における安全管理は、従来公共部門によって多くが維持されてきたが、社会経済環境の変化により様々な危機に直面する可能性が大きくなり、また大規模震災のような地域の崩壊を想定した場合、まちと事業所等組織によるリスク管理はますます重要になっている。

改めて 1995 年の阪神・淡路大震災における事業所に係る教訓を整理すると、次のような課題が明らかになった。事業所の施設・設備、従業員が被災し、経営上の重大な危機であることが認識され、事業継続・早期復旧計画が必要とされた。交通機関等ライフラインの途絶は事業活動の停止を余儀なくし、通信手段の見直し（多重化）や安否の確認対策が求められた。事業所施設の倒壊や損壊による人命危害や地域防災活動への支障から、施設の耐震性確保が不可欠であった。緊急物資の入手は困

* 国分寺市役所都市計画課長補佐、(株)防災都市計画研究所所長などを経て、現在 NPO 法人環境・災害対策研究所副理事長、NPO 法人くらしの安全安心サポーター理事長、日本大学理工学部非常勤講師、東京農工大学非常勤講師。著書：『これからの自治体防災計画』2005 年自治体研究社、国分寺市民防災推進委員会編『市民参加の防災まちづくり』1996 年自治体研究社、『災害に強い都市づくり』1993 年新日本出版社など。

難であり、備蓄が必要とされた。さらに生埋め・火災発生・危険物漏洩などへの単独対応は困難であり、地域や他事業所との連携・協力体制づくりが求められることとなった。

「まち」は市民生活の基盤であり、社会活動など市民生活そのものである。そうした場で事業所は、様々な物品等の生産・製造、搬送・貯蔵、販売・取引などの事業活動を通じて市民生活を支え、同時に労働の場を市民に提供して地域社会の営みと継続に欠かせない機能を果たしている。加えて、事業活動用の拠点を設けることにより地域空間を構成している。その特徴は組織体であり、施設・設備を有すると共に、事業を通じて日常的に市民生活と結びついている点である。

事業所の危機管理が事業活動の継続や組織存続にとって欠かせない課題であることは無論であるが、地域社会における存在自体が社会的役割を生じさせるという点は、必ずしも共通の認識になっていない。事業所施設の立地（空間占有）は、事故や災害あるいは環境など相互に影響し合う「地域との運命共同体」の関係を生み、その事業所を否応なく地域（まち）を構成する一員としている。

事業所における防災計画、BCPの実態

現状における事業所・企業のBCP（事業継続計画）は必ずしも浸透していない。『毎日新聞』（2008年6月10日付夕刊）の記事は、「BCPを策定済みの企業は、大企業の18.9%、中堅企業の12.4%にとどまることが、内閣府の調査¹⁾で分かった。国の地震防災戦略は大企業のほ

1) 災害時など緊急事態の際に、企業が損害を最小限に抑え業務を早期に復旧するためのバックアップシステムの整備や安否確認の迅速化、資機材の常備などを内容とする計画の策定状況に関する内閣府の調査結果。調査は4,979社を対象に実施、1,518社（大企業600社、中堅企業534社、その他384社）から回答。

ばすべて、中堅企業の50%超とのBCP策定目標を掲げており、企業の防災対策が遅れている現状が浮き彫りになった」とし、さらに「大企業の16.4%が策定中、29.1%が策定予定と回答。だが12.7%は策定予定がなく、22.7%はBCPを知らないと答えた。中堅企業では、61.2%がBCPを知らない、8.8%が策定予定なし、と答え、策定中は3.4%、策定予定も12.8%しかなかった」と報じている。

表1は、東京都港区が実施した区内事業所に行ったアンケート結果である²⁾。これによると全体としてBCPの策定状況は内閣府調査以上に低調（全体で策定率4.2%）である。業種では「金融・保険業」が比較的高く（34.2%）、次いで「運輸業」（8.3%）、「情報通信業」（6.5%）、「製造業」（6.0%）と続いている。また、表2は防災対策を講じる目的についての回答である。「事業を通じた社会的責任」については60.4%と最も高く、「地域社会の一員としての貢献」は13.5%にとどまっている。このことは事業活動の社会性は認識されているが、地域社会の構成員としての“事業所市民”認識は未形成であることを物語る。BCPは事業所防災計画の一環を成すものであり、事業の継続・早期回復を通じた社会的責任を果たすものであるが、事業所防災計画では自ら発災源となることを防止すると共に、地域社会の一員として防災対策一般にも対処することが求められる。

上記で見た「事業を通じた社会的責任」意識が強いにも拘らず、「(BCP)策定予定なし」が多数を占めている状況は、今後、事業所のBCPを含む防災対策を推進する上で、“カイシャと従業員家族”のリスク回避から地域コミュニティのリスク回避へと事業所意識を昇華させることの必要性を示唆している、といえよう。

2) 港区「港区内事業所の防災対策に関するアンケート実施結果」（2006年3月）。調査は区内の5,000社、回答社数1,907社（38.1%）、実施時期2005年12月。

表 1 BCP 策定状況

業種別の状況	策定済み	未策定、 今後策定 予定あり	策定 予定なし	無回答	総計	策定率 %
建設業	4	35	84	5	128	3.1
製造業	13	72	122	9	216	6.0
電気・ガス・熱供給・水道業	1	7	8	2	18	5.6
情報通信業	16	65	152	13	246	6.5
運輸業	7	16	53	8	84	8.3
卸売・小売業	5	76	205	15	301	1.7
金融・保険業	25	15	31	2	73	34.2
不動産業	—	15	49	4	68	0.0
飲食店・宿泊業	2	18	111	9	140	1.4
医療・福祉	1	7	33	3	44	2.3
教育・学習支援業	—	5	35	2	42	0.0
サービス業	4	109	363	15	491	0.8
無回答	3	12	34	7	56	5.4
総 計	81 4.2%	452 23.7%	1280 67.1%	94 4.9%	1907 100%	4.2

（『港区内事業所の防災対策に関するアンケート実施結果』より作成）

表 2 事業所の防災対策の主な目的

目的事項	回答数	%
1) 法令で規制があり、その範囲内で行う義務があるため	93	4.9
2) 従業員や顧客への安全を確保するため。企業の社会的責任から製品やサービス供給を確保し、区民生活への影響を最小限にするため。	1,152	60.4
3) 企業活動に必要な生産施設・コンピュータ等を守り、企業活動への支障を最小限にするため。	359	18.8
4) 企業も地域社会の一員として位置付け地域社会へ貢献するため。危険物や薬品流出・火災等の二次災害を防止し地域社会に迷惑をかけないため。	258	13.5
5) その他	24	1.3
無回答	21	1.1
総 計	1,907	100.0

（『港区内事業所の防災対策に関するアンケート実施結果』より作成）

流通・小売業としての地域生協の災害対応

事業所の中でも流通・小売業に属する地域購買生協は、組合員（出資者）を主対象に日々の必要な食料品等を安定供給し、消費生活を支えるという点で、一般小売商店や大手スーパーに比して一層明確かつ強い地域性を持つ。このことは事業活動における優位性でもあり、災害時対応も含めてリスク管理の重要度を一層大きくしている。

大規模災害では交通機関が麻痺し物資輸送を途絶させることから、食料等の早期供給にとって輸送路の回復は絶対条件となる。防災対策上、緊急輸送路の確保は最優先対策であり、比較的早い段階の回復が期待できる。しかし、被災地内の供給体制は課題として残る。

店舗を構えた集客型生協の場合、店舗が被災を免れれば基本的に事業継続は可能である。のみならず店舗を拠点として多様な地域防災支援活動を可能にする。そのためにも店舗の耐震性の確保、店内の安全化、自家発電設備の整備、従業員への防災教育など普段のリスク管理がきわめて重要となる。一方、デリバリセンターからの配送型生協の場合、地区内配送網の寸断により配送機能が崩れて供給不能となる。考えられる対応は、地区集積拠点（大型テント等を仮設）を設けて直売方式に切り替え、配送網の回復と共に次第に通常型に戻していく方法である。これには事前に拠点場所やテントの備蓄、被災を免れた組合員やボランティアによる協力体制を計画しておくことが必要になる。いずれの場合も、組合員等を通じた被災地需要の把握と的確な対応が重要であり、組織の力量が問われる。

地域社会における協働のリスク管理体制を担う

地域社会をめぐる様々なリスクに対する公共部門による対応の限界、高齢化やコミュニティの衰退による住民防災組織の弱体化が一般化している中で、組織（要員）と施設・資機材を有する地域事業所は、地域社会のリスク管理（平常時の危機の回避・軽減及び緊急事態時の被害拡大防止）に対し重要な地位にあり、公共部門と地域の民間部門との連携体制は必須の要件となる。

生活協同組合のリスク管理でいえば、まずは安全な食料品の安定供給にあり、災害時には供給の早期回復である。しかし、そうした事業活動を超えて、地域社会で生じる多様な防災需要に対して生協組織の利点を生かした防災活動を他部門と連携して実施することが期待されている。

大規模災害時では、通常とは異なる生活需要が大量に発生することから、様々な（異質の）団体・グループが連携して、それぞれが得意分野の活動を分担して需要に対処することが重要となる。生協でいえば、店舗の一角を活用した生活関連情報窓口の設置、避難所等における栄養管理、（二次避難所の）福祉対象者への食事供与、仮設住宅地区での“触れ合い食事会”などが考えられ、そのための地域ネットワーク（ボランティア組合員）の結集、店舗や仮設拠点の活用、何よりも地域団体や各事業者、行政との連携体制の整備が望まれる。

東京の震災復興

——住宅の復興プロセスと市民の課題

五辻 活*

パルシステム 21 世紀型生協研究機構研究員

はじめに

阪神淡路大震災は、6,400 名を超える犠牲者を出したが、電気・水道・ガスなどのライフラインや道路・橋梁などの都市機能の復旧・復興は比較的早かったのに対して、人々の生活の復興は、困難を極めた。東京都は、この教訓から、都市機能の復興と合わせて「生活の復興」の具体的諸施策を網羅した「震災復興計画」を策定し、条例によってその実行を担保している。災害直後には「災害対策本部」が設置されるが、おおよそ 1 週間くらい後に「震災復興本部」を開設し、『東京都震災復興マニュアル』にもとづく復興諸施策の実行体制をとることになる。

都市機能を壊滅させる大災害に遭遇した人々のうち、倒壊や火災により住宅を失った人々の、くらしの復興プロセスを想像してほしい。プライバシーのない小学校等の避難所生活から、1 月から数か月を経て抽選でようやく仮設住宅に入居し、長い制約されたコミュニティ暮らしを通して、困難な生活の復興に取り組むことになる。

生活復興の中心的機能は、住宅の復興である。実はこの分野で東京都

* いつつじ めぐみ 東京都生協連組織部次長、(財)消費生活研究所事務局長、日本生協連中央地連大規模災害対策協議会事務局長などを経て現職。東京都震災復興検討会議委員。

民は、未曾有の苦難を味わうこととなる。ここでは、想定されている直下型地震に対応する住宅復興政策の現実と問題点を探り、合わせて都民自身の「自助・共助」による防衛策について、検討する。

犠牲者の大半がマイホームで圧死―阪神淡路大震災の最大の教訓

当時、神戸市内の犠牲者の検視に関わったお医者さんたちによると、死者の約 87% がほぼ即死（5：46～6：00 が 61%、6：00～12：00 が 26%）であり、その死因は古い住宅や木造アパートなど、マイホームの倒壊による圧死であった。当時監察医として検視に関わった現在横浜市大の西村明儒氏らが、この悲劇的な教訓を残そうと、「死亡 24 例、生存 9 例」というスケッチ集を残している。一例を紹介すると、「築 60 年の木造 2 階建、1 階の寝室で寝ていた 58 歳の妻は落下した天井、ハリの下敷きで即死、少し前に起きて居間でテレビを見ていた夫はとっさに近くの茶箆箆に寄り添い、ハリが落ちてきたが茶箆箆が作ったわずかなスペースで助かり、無傷で自力脱出。2 階で寝ていた息子夫婦と子供は無事」といった情景である。

住まいの耐震化こそ最大の事前防災＝減災対策

このことを教訓化すれば、「住まいの耐震化」こそ、分っていてできる最大の事前防災＝減災対策である、ということは明らかだ。中央防災会議は、平成 17 年 3 月、東海地震、東南海・南海地震の「地震防災戦略」を決定し、その中で「今後 10 年間で死者数と経済被害額を半減する」という減災目標を掲げた。そのための具体的方策として同年 9 月、「建築物の耐震化緊急対策方針」を決め、「社会全体の国家的な緊急課題」

として、住宅の耐震化率を今後 10 年間で 75% から 90% に引き上げることを全国共通の目標に設定した。そして同年 11 月、国は「建築物の耐震改修促進法」の一部を改正し、各都道府県に耐震改修促進計画の策定を義務付けた。

東京都についてみれば、中央防災会議は平成 18 年 4 月「首都直下地震の防災戦略」を決定し、減災目標として「今後 10 年間で死者を半減（11,000 人⇒5,600 人に）、経済被害額を 4 割減（112 兆円⇒70 兆円に）」という、数値目標を掲げた。死者数の半減策は、第 1 に住宅・建築物の耐震化であり、第 2 に火災対策（初期消火対策等）である。第 2 の要因は第 1 の要因に規定されていることはいうまでもない。

耐震性の不十分な住宅は全国で 1,150 万戸存在するから、「10 年間で耐震化率を 90% に」という目標は、自主建替の予想数を割り引いて毎年 28 万個の住宅の耐震化実施を意味する。

東京の住宅耐震化対策—「10 年で耐震化率を 90% に」は可能か？

東京都もこれを受けて「東京都耐震改修促進計画」を策定し、避難所になる学校等公共的建物の耐震化や「緊急輸送道路」沿線の耐震化などの実施目標を設定した。

民間の住宅の耐震化については、都は「耐震化率 90% 以上」を目標として掲げている。10 年間で耐震化率を 14% 上げるということは、戸数にして 78 万戸の耐震化を達成しなければならない。平成 20～22 年度の 3 年間の「実施計画」では、木造住宅が計 1,900 戸、マンションの耐震化が 5,400 戸にとどまっているが、多くは「自主建替」が進むことに期待しており、「耐震化」は区市町村の計画による裏づけのない想定数値に過ぎない（住宅の耐震化推進は区市町村の役割であるが、肝心の区市町村には「耐震改修促進計画」の策定は義務づけられていない）。

表 東京都の耐震化推進計画 * 東京都総合防災部資料による

		耐震化率の現況		「10年後の東京」耐震化目標
		耐震性あり	耐震性不十分	
住宅全体 (557 万戸)		76% (425 万戸)	24% (132 万戸)	90%以上
うち木造戸建 (156 万戸)		64% (100 万戸)	36% (56 万戸)	・普及啓発の充実 ～ムーブメントの醸成 ・木造住宅密集地域内の耐震化
うちマンション (313 万戸)		84% (262 万戸)	16% (51 万戸)	
重要な 公共 建築物等	学校 (11,650 棟)	72% (8,330 棟)	28% (3,330 棟)	100% ・耐震化整備プログラムの作成
	病院 (990 棟)	68% (670 棟)	32% (320 棟)	
	ホテル等 (2950 棟)	78% (2,290 棟)	22% (660 棟)	
緊急輸送道路沿線 建築物		モデル3路線での先行的耐震化 (48km 約 500 棟)		・全路線に拡大

確かに東京都も、いくつかの区市町村も、各自治体は耐震化促進の公的支援策にはここ数年いろいろな努力を始めている。しかしその温度差が大きく、全体としては数値実績がなかなか上がらないのが、このテーマの特徴である。

先進的な自治体の取り組み事例として、墨田区を見てみよう。墨田区は、耐震強度（評点）が1.0に満たない簡易補強や、借家にも助成制度を広げる等、柔軟かつ多彩な支援メニューを用意し、町会組織や建築業者団体と「墨田区耐震補強推進協議会」を編成して取り組んでいる。「墨田区耐震改修促進計画」では耐震化率73.8%を10年後に85%とするため、区内の耐震性が不十分な住宅27,800戸のうち、自主建替も見込んで、1,100戸を区の支援による耐震化目標としている。年間110戸ペースであるが、初年度（平成19年度）の実施実績は、相談100件、診断27件、耐震改修12件にとどまっている。

生活・住宅復興の基本課題

——住民参加型の復興まちづくりと“簡易耐震補強”のすすめ

東京都の「震災復興計画」の特徴の一つとして、「時限的市街地」という発想を取り入れた点がある。一日も早い地域の復興を進めるため、地域住民が速やかに被災前に住んでいた地域に戻り、「地域復興協議会」を立ち上げ、自分たちで地域のあり方や将来像について話し合う中で、まちの再建に取り組んでいく、というものである。都市計画の網がかかる中で、住民が話し合っただけで自分たちのまちに自力型の仮設住宅や仮設商店街をつくり、あるいは半壊したが利用可能な住宅は最小限必要な応急修理をほどこして、「住み続けながら新しいまちづくりに取り組んでいく」というものである。ストーリーとしてはすばらしいプログラムである。

このような住民参加型の復興まちづくりが可能な前提が、「壊れるけれどつぶれない・死なない」ための“簡易耐震補強”のすすめである。危ないと分かっていても耐震化がなかなか進まない理由は、大体「費用がかかりすぎる」「業者や工法がよくわからない」といったところである。老朽な住宅ほど、耐震補強費用は数百万円を要するし、この種の古い住宅にはお年寄りの一人暮らしが多く「面倒なことはやりたくない」という。

「住まいの耐震補強」は基本的には自己責任の課題である。そこで、100万円以下、200万円以下で誰でもが検討可能な「いのちの安全を確保する時間と空間を確保する」部分的な補強を、どんどん広げていくことを、市民運動として提唱する。ある工務店が開発した4畳半シェルターは「社会貢献価格（25万円）」で提供され、東京都が推奨、渋谷区が助成対象としている。このような“簡易耐震補強”を積極的に進めるべきだ。

「自助～共助」による住まいの安全のため、私たちが検討すべき課題は次の3つである。

- (1) 安いコストで、寝室を中心に居間、避難口などを部分補強する、工法技術の開発公開と、良心的な専門家（設計士・建築士・工務店等）の組織化
- (2) 行政と地域組織（町会・自治会やNPO等、住民と信頼関係のある組織）による、まちぐるみの耐震化ローラー作戦（個別訪問～診断）の実施
- (3) 価格と工法、施工結果を評価し、施工事例を情報公開していく、業者から中立のまちの専門的評価機関の設置

(1) と (3) では、「NPO 法人 平塚・暮らしと耐震協議会」（神奈川県）が、民間ベースの先進事例として、すばらしい実績を上げている。このような「住まいの安全」に積極的に取り組むことは、NPOなどの市民活動の課題であるとともに、今ではどこのまちでも住民の3割前後を組織する生活協同組合の課題のひとつになってきていると考える。

震災対応図上訓練からみえてきたもの

坂本 朗一 *

防災&情報研究所 主幹研究員

東京都生協連と都内会員生協による首都直下の地震を対象とした図上訓練が、2007年11月22日に実施され、様々な問題点や課題が検討・指摘された。問題点・課題の中には事前にある程度予想された項目（例えば、情報収集・伝達の問題、役割分担の問題等）もあったが、新たに指摘・発見されたものも数多くあった。本稿では、この図上訓練によって指摘された問題点・課題を紹介していきたい。

今回行われた図上訓練は、東京湾北部を震源とするマグニチュード7.3の地震が、平日の午後1時に発生したという想定で実施された。この東京湾北部を震源とする地震は、国や東京都が想定している首都直下の地震の一つで、東京都に最も大きな被害をもたらす地震として想定されている。図上訓練では、この地震によって想定される被害や発災後の社会状況を前提に、東京都生協連や都内各生協、関連組織がどのような対応をとっていくかをシミュレーションしている。なお、実際の地震災害では、地震発生から時間経過とともに、被害や状況が変化し、それに伴って対応も変わっていくことから、今回の図上訓練でも、発災後の時間経過によって、大きく3つの局面（発災後1時間、発災当日中、発

* さかもと こういち 地質調査会社研究員、(財)未来工学研究所研究員を経て現職。自治体や企業の危機管理、防災関連の情報システムの開発、地震被害想定、防災訓練・防災教育用教材開発等の業務にたずさわる。総務省消防庁消防大学校非常勤講師。著書：『災害危機管理論入門』共著・2008年弘文堂。

災3日目)を設定して実施した。

図上訓練の評価と問題点・課題

図上訓練実施後に行った訓練参加者による自己評価アンケートによると、災害対策で最も重要である「情報収集」についての評価は、「できた」とする評価と「できなかった」とする評価がおおよそ半分ずつとなっている。一方、対策を行う上で必要となる「状況の予測」については7～8割が「できた」と評価しているが、図上訓練での実際の対応状況をみても、目の前の状況についての予測は確かに行われていたが、時間が経過してからの状況（例えば数日後、1週間後）や自分以外の周辺の状況の予測まではできていなかったようである。これには、時間に追われている中では目の前にある情報・状況に対応するのが精一杯で、それ以外のことは考える余裕がないか、始めから無視してしまうという傾向があったようである。また、実施した対応の評価を聞くと、全体評価として7割近くが「できた」と評価しており、一見うまくできたように思われるが、別の質問で具体的な対策内容の評価を聞いてみると、「他の組織と連携して対応が取れたか」には6割近くが、「広報活動ができたか」には7割近くが「できなかった」と評価しており、全体評価の割合ほど、実際の対応はうまくいかなかったようである。

また、アンケートの自由記述回答や図上訓練後のパネルディスカッションの議論からも、様々な問題点や課題が浮かびあがっている。まず、対応の全体的な問題点・課題として、「災害時の基本的な対応やルールが徹底されていない」という点が指摘されている。災害時の計画やマニュアルが整備されていても、それを使う人が内容を理解していなかったり、そもそも全く読んでいないため、いざというときに使えないということによく言われており、この図上訓練でも同じ状況が再現されてしまっ

いる。また、今回の図上訓練は各組織の本部機能を対象としたものであったが、実際の場面では全ての対応が本部の意志決定や指示で動くものではなく、個々の現場が自主的に判断する場面が数多く出てくるであろうという意見が多くあった。しかし、対応のどこまでを現場が行い、どこからを本部が行うのかの線引きは、ハッキリしていないのが現状である。

次いで、「東京都生協連」に関わる問題点・課題として最も多く指摘された点は、「情報収集・処理・伝達能力の限界」についてである。これについては「東京都生協連」の体制整備や能力向上が望まれるが、一方で情報の収集・整理・伝達だけでなく、より早い状況分析と意志決定を行い具体的な指示を出すために「分析や意志決定のための体制強化を行う必要がある」という意見があった。また、業務継続・復旧の課題として、「業務パートナーの状況確認」の問題が指摘された。生協内や生協間においては様々な情報連絡手段の確保や連絡体制の整備が行われてきているが、商品の仕入れ先をはじめ、配送の委託会社、設備等のメンテナンス、消耗品の調達先等の様々な業務パートナーとの連絡体制については、ほとんど対策がとられていないのが現状であり、状況把握に手間取ると、業務継続・復旧に大きく影響してくることが指摘された。

図上訓練からみえてきたもの—大規模地震時に、生協は何ができるのか—

今回の図上訓練では、「生協と行政の関係」および「組合員との関係」の課題が改めてクローズアップされたと思われる。

阪神・淡路大震災以降、行政は自らの対応能力に限界があることから、できるだけ広く、様々な組織からの応援・支援を受ける姿勢になってきている。その中でも、生協は「被災者の生活維持・復旧」という重要な場面において、応援・支援を行う組織として位置付けられてきた。しかし、今回の図上訓練でみえてきたのは、行政が生協に期待している内容と生

協自身が応援・支援しようとする内容や姿勢にズレがあり、このことが実際の災害時に、双方にとって大きな問題となるのではないかという点である。行政側からみると、生協には「食糧や生活必需品の早急で大量の調達と輸送」を期待している。一方で、現在の生協としての応援・支援の考えは、「生協にできることは、要請があれば多少無理をしてでも全て対応しよう」という姿勢である。これには、食糧や物資の調達・輸送以外にも、行政が行う輸送や横持ちの支援、医療活動、生活に関するサービスの斡旋等の支援も含んでいる。実際に、阪神・淡路大震災時には、「コープこうべ」が、様々な方面で行政を支援しており、これが生協の災害時の応援・支援の理想として植え付けられている。しかし、東京都をはじめとする行政にとって、現状では生協にそこまでの活動を期待していない面がある一方で、食糧・物資に関しては、量的、品目的、時間的に過大な要請が行われる可能性もある。このように、応援・支援の「需要」と「供給」のアンバランスがおこる可能性が高い。

このような問題点を解決するには、もう一度、首都直下の地震の状況下で生協は「何ができるのか」を具体的かつ詳細に検討し、行政に対してその内容を示していく必要がある。災害時における社会貢献として、できる限りの応援・支援を行うのは当然のことであろう。しかし、首都直下の地震により被災している東京都内の生協が行う応援・支援にはどうしても限界がある。これは、生協自身が被災していることに加え、先に述べた業務パートナーの被災やライフライン・交通機関・道路の被災状況によって、生協ができることはかなり限られてくるためである。そのような課題をもう一度整理し、まず業務への影響と支障状況を予測し、本来業務としてどこまで活動を維持するのか、あるいはどの程度まで復旧ができるのかを検討した上で、どの範囲までならば行政に対して応援・支援ができるのかを示す。そうした作業を行うことで、生協と行政の相互理解が進み、応援・支援の要請と受け入れがスムーズに進むものと考えられる。

もう一つの課題として、生協の本来の主役である「組合員」に対して、生協は「何ができるのか」をもっと考えていく必要がある。施設・設備の復旧や職員の安否確認といった対策は、具体的に対応計画が作られるようになってきたが、「組合員」への対応については、十分に検討されているとは言い難い。例えば、計画上の組合員対応としては、「組合員の被災状況を確認する」、「できるだけ早く宅配・個配を再開する」といった記述になっている場合が多いが、それを実際に行うための具体性がないのが現状である。首都直下の地震では、組合員の多くが避難する状況が考えられ、また、避難しなくてもライフラインが停止する中で不自由な生活を送っている状況が考えられる。このような中で、どのような方法や体制で避難した組合員を含め被災状況を確認するのか、被災を確認した組合員に対してどのような対処を行うのか、通常的生活・社会環境とは異なる中でどのような商品をどのタイミングで供給していくのか等を具体的に検討していく必要がある。一方、組合員自身も、そこに示された「生協は何ができるのか」をもとに、「事前の防災対策として何をしなければいけないのか」、「災害発生後にはどのように行動しなければいけないのか」を考え直してもらう必要がある。すなわち組合員自身の「何ができるのか」を検討してもらうことが重要である。なお、これには、自分自身を守るための「何ができるのか」だけではなく、ボランティア活動や組合員活動等お互いが助け合う「共助」としての「何ができるのか」も含まれる。

このように個人も組織も、震災時に「何ができるのか」を真剣に検討し、これをもとに次のステップへの対応を見出していくことが非常に重要であり、最も現実的で実効性のある災害対策となる。

「災害弱者」、そして災害におけるジェンダー

浅野 幸子 *

全国地域婦人団体連絡協議会事務局・研究員

阪神・淡路大震災では、多くの高齢者が老朽化した住宅で犠牲となった。その後の避難所や仮設住宅でも、体調を悪化させるなどして衰弱したり亡くなるケースが多発した。これらを受けて、やがて防災の世界では「災害弱者」という考え方が一般化した。そして2004年の新潟県を襲った豪雨災害で、寝たきりなどにより逃げ遅れて複数の高齢者が犠牲となったことを契機に、「災害時要援護者」という言葉が生まれた。「災害弱者」から「災害時要援護者」へと進化・発展してきた言葉とともに、国においてもふさわしい支援が必要であるとの認識が生まれ、対策に取り組むに至った。

しかし今後は、「災害弱者（災害時要援護者）」と一口にいても多様な立場があること、そして、性別や家族関係の視点から被災という現象をとらえていくことが不可欠であることを、しっかりと認識することが重要である。

「災害弱者」については、現在では多様な議論がなされているが、行動上のハンディに着目して整理した次の定義を掲げておく（『平成3年版防災白書』国土庁、1992）。いずれにせよ、その対象者には多様な広

* シャンティ国際ボランティア会のスタッフとして神戸で4年間活動後、消費生活研究所事務局員（研究員）を経て、現職。内閣府中央防災会議災害被害を軽減する国民運動の推進に関する専門調査会委員（2005～2006年）。著書：大矢根淳他編『災害社会学入門』共著・2007年 弘文堂。

がりがあり、具体的な対策を検討するにあたってさまざまなメニューが必要となる。たとえば障がい者と一口にいても、身体的な障がいでもその状態は多様であるし、さらに知的・精神的障がい者の存在や、内臓の機能不全で排泄などに特別な器具を必要とする人など、幅広くとら

災害弱者の定義

◇自分の身に危険が差し迫った場合に、以下の面でハンディキャップをもつ人

- ①危険を察知する能力（危険察知能力）
- ②危険を知らせる情報を受け取る能力（情報入手・発信能力）
- ③危険に対して適切な行動をとる能力（行動能力）

◇対象＝乳幼児、高齢者、障がい者、傷病者、妊産婦、外国人居住者、外国人旅行者

えておくことが欠かせない。

さらに、ジェンダー（社会的性差）という視点に立つて災害をとらえようとするとき、この「災害弱者」と女性・ジェンダーの問題との間に微妙な食い違いが生じる。ここでは「災害弱者」と重ねつつ、ジェンダーという視点から災害時の女性の問題を考えてみたい。

災害時の厳しい経験における男女の差

災害時における男女の差異について象徴的なのは、阪神・淡路大震災における犠牲者の男女比だ。6,434 人の犠牲者のうち身元がわかっているのは、男性 2,720 人・女性 3,704 人で、女性のほうが約 1,000 人多く、その割合は高齢になるほど増えているという事実である。高齢者に占め

る女性の割合が高いことだけでなく、低所得者も大変多く、老朽化した戸建住宅や古い文化住宅・アパートで多くが犠牲になったことがわかる(相川 2007)。

また、被災した女性たちの苦労も並大抵ではない。避難所では安心して眠ることもできないうえ、着替えや授乳などで配慮されずに苦労する。救援物資には粉ミルクや生理用品などの必需品も用意されていなかった。排泄回数を減らすために水や食事を我慢して病気になるケースもあった。

住まいが無事であってもライフラインが途絶え、水汲みや買出しと毎食の確保、家の片づけなどの重労働が女性に一気にのしかかった。保育所や学校、高齢者施設などが機能しない中で、家族の世話をも抱えながらである。すべてを失った被災親族を一時的に受け入れた「震災同居」も多く見られ、突然の生活スタイルの変化と受け入れの長期化で、とりわけ嫁の立場で受け入れをした女性は、愚痴を吐露することもできない厳しい状況に置かれた。

男性は職場に駆り立てられた。その行動に意味があるかは別として、当時は誰が一番初めに職場に駆けつけたかが美談になる風潮もあった。一方で、家族の世話などで出勤できなかった女性が職場で非難を受けた(新潟県中越地震でもこうした理由で管理職の女性が降格されたという事例が報告されている)。さらに、震災を機に、阪神地域全体で10万人近くが解雇され、その多くが女性の非正規雇用だったとされるが、実態は正確に把握されていないという。

そして、被災直後にあらわになった人間性や、困難な生活、被災地に残された家族と職場に拘束された男性、といった経験を通した感情のもつれで家族関係に不和が生じ、ついには「震災離婚」に至ったケースも当時現地で継続的に報道された。また、こうした親のストレス、とりわけ母親のストレスは、災害によって受けた幼い子どもたちの心の傷の回復にも、マイナスの影響を与えるとの指摘もある(神戸市PTA協議会復興委員会 1995)。

災害時におけるジェンダーの課題——災害時要援護者との相違を踏まえて

ジェンダーとは、社会的につくられた性別のことを指す言葉で、社会通念として当たり前のように考えられている固定的な性別役割認識や慣行に起因する問題などを考えるために（生物学的な性別とはあえて区別して）、女性問題、男女平等／男女共同参画、途上国の貧困問題などの広い分野で、世界中で使われている言葉である。

日本では、社会的につくられた固定観念や性別役割認識とそれによった雇用を含む社会システムについては、日常生活の中では、なんとなくやり過ごされたり保育や介護などの社会サービスの支えでかろうじて対処されている。しかし災害という非日常の緊急事態にあつては、前に掲げたように、その根本問題が一気に凝縮して噴出するのである。

いわゆる災害弱者（災害時要援護者）は、まず一人一人のもつハンディの状態から判断されるが、一方の災害時のジェンダー問題は、男女間の比較や家族関係のありよう、職場での扱われ方、地域防災組織の意識と対応、公的な対策・支援メニューの内容といったように、何らかの関係性の中で明らかになる。つまりそうした周囲・社会との関係性を無視して解決することは難しく、したがって、社会的な課題の共有と事前の備えや政策的な対策・支援が不可欠なのである。

これらの社会的要素を踏まえると、災害時の女性とジェンダー問題については、今後の有効な議論や対策のためにも以下の5つの課題に分けて検討することが適当であると思われる。

①家庭・組織・社会における価値観の転換や緊急時の体制のあり方などについて

家事・家庭の用事が女性に集中すること、働く女性の家庭と職場の間での葛藤、男性の過労死などに対する日常的な改善の取り組みを前

提として、家庭内の協力関係や、社員に対する災害時の扱いや評価などをジェンダーの視点を加えて検討すること。

②女性ゆえに被害や不利益を受けやすい側面における、「災害弱者（災害時要援護者）」に類似するタイプの対策について

避難所などでの女性の治安対策、パートなど非正規雇用者の継続雇用の確保や再就職支援などについて具体的に検討すること。

③「災害弱者（災害時要援護者）」と同等か大きく重なるタイプの対策について

妊産婦のほか、乳幼児、高齢女性などに対する措置を、災害時要援護者に対する措置の一環として検討すること。

④「災害弱者（災害時要援護者）」支援のための具体的な対策を考える段階で、周囲、特に家族との関係上、ジェンダー問題を視野に入れる必要性と対策について

地域防災計画をはじめとした防災政策の策定や、家庭・地域の防災対策においてジェンダーの観点からの施策・措置、対応などを検討すること。

⑤防災・減災・復興に女性の視点を確実に反映させるため、担い手としての女性のより一層の社会的進出・参画を進める必要性和その確実な実現について

地域・企業・行政において、災害対策を考える意思決定過程に必ず女性が参画することや、対策・実施の責任者として女性がリーダーシップを発揮できるポジションの確実な設定、などを検討すること。

ジェンダーに関する対策の展開と今後の課題

2004年の新潟県中越地震では、政府は内閣府男女共同参画局の職員を現地に派遣して、女性・ジェンダーの視点による問題の把握と改善を

行った。たとえば、女性の治安上の不安を解消するため、女性警官が避難所を巡回する取り組みも実施された（ゆきつばき隊）。

これを受けて 2005 年 12 月に閣議決定された国の男女共同参画基本計画には「防災（災害復興を含む）」の項目が盛り込まれ、基本方針には「防災（復興）対策は、男女のニーズの違いを把握して進める必要がある。これら被災・復興状況における女性をめぐる諸問題を解決するため、男女共同参画の視点を取り入れた防災（災害復興）体制を確立する」と明記された。

これを受けて、男女共同参画政策のナショナルセンターである国立女性教育会館が、災害と女性をテーマに国際シンポジウムを開催（2005 年 12 月）したり、各地の男女共同参画センターや女性センターにおいて、同様のテーマによる学習会やワークショップの開催が徐々に行われるようになってきている。

今後はこうした政策方針が、各都道府県・市町村の地域防災計画や組織体制、企業や地域社会の防災対策や体制に、どれだけ実質的な成果をもたらすかが重要である。災害救援の指揮・現場ではまだまだ男性が中心になる傾向にあり、災害時はさまざまな困難が「仕方が無い」として一律に処理される力が大きく働く可能性があるからこそ、平時からジェンダーの視点をしっかりと組み込むことが不可欠となる。

妊産婦や乳幼児への対策も欠かせない。東京都では、「妊産婦・乳幼児を守る災害対策ガイドライン」（東京都福祉保健局 2007 年 3 月）を策定したが、都内の自治体でも同様の取り組みが進められつつある。

民間の取り組みも徐々に広がっている。日本小児科学会では、災害時の子どもの心とからだのケアについてのホームページ（<http://www.jpeds.or.jp/care-j.html>）を常時開設し、災害時における家族支援の手引きとして「乳幼児をもつ家族をささえるために」（神戸大学医学部保健学科高田哲氏編）を紹介したり、「障害のある子どもへの災害時対応の手引き」がダウンロードできるようになっている。

また、たとえば横浜市の子育て支援 NPO「マザーズ・ハンド」は、市内の災害ボランティアネットワークへの参加を通して、乳幼児をもつ若いおやごさんたちを対象とした防災啓発教材の開発や防災ワークショップを開催している。

相川（2007）は、企業における災害時の事業継続計画（BCP）の策定が進められる中、合理的な復旧・復興プロセスが検討されることを通して、災害直後には家族をおいてでも全員が職場にかけつけなければならない、といった意識や風潮がなくなることを期待したい、としている。

さらに担い手としての女性の活動という意味では、古くから地域婦人会などが中核を担う日赤地域奉仕団活動や、婦人（女性）防火クラブ（消防系）などの家庭防火・地域防災活動があり、実際に過去のさまざまな災害でも活躍しているが、近年は生協の活動も大変活発になりつつある。

こうした、生活に根ざした女性たちによる防災活動や、ジェンダーの視点を盛り込んだ防災リーダー育成が今後も全国で活発に行われることによって、地域防災活動や自治体の取り組みに対してジェンダーの側面からもよい影響を与えていくことが期待される。

<参考文献>

- 相川康子「災害におけるジェンダー—災害とジェンダー総論」大矢根淳・浦野正樹・田中淳・吉井博明編『災害社会学入門』2007年弘文堂
- 浅野幸子「災害におけるジェンダー—地域防災活動における女性の活躍とこれから」大矢根淳・浦野正樹・田中淳・吉井博明編『災害社会学入門』2007年弘文堂
- 神戸市PTA協議会復興委員会編『阪神・淡路大震災 そのとき学校は - 検証と未来への提言 -』1995年神戸市PTA協議会復興委員会
- 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年、勁草書房

災害とともに進化する事前対策

——市民の災害予防マニュアルに向けて

西田 穰*

(株) 地域計画研究所代表取締役

日本は災害列島である。海洋と大陸の境に位置するため台風の通り道となり、毎年風水害被害が起きている。同時に、太平洋のプレートが大陸の下に潜り込むことで地層に圧力（歪み）がたまり、その圧力を解放する急激な地層のズレ（断層）がいたる所で発生している地震の多発地帯である。圧力の解放がプレート境界で起きるものを「海溝型地震」と呼び、関東大震災、東海地震、南海地震など M8 前後の巨大地震が 100—200 年に一度発生すると予測されている。内陸部の地層の弱い所（活断層など）で起きるものが「直下型地震」で、海溝型地震に比べて規模は小さいが局地的に激震を起こす。1995（平成 7）年の阪神・淡路大震災のように、大都市直下の浅い震源の場合には大きな被害となる。近年はそれらに加えて、地球温暖化やヒートアイランドなどによる異常気象（ゲリラ豪雨など）が加わり、コンクリート化した都市では中小河川が一気に氾濫する“都市水害”という新たな災害も生まれている。

自然災害による人的被害（死者・行方不明者）は、阪神・淡路大震災などの巨大地震を除くと、台風などによる「風水害」が大半を占め、日本の災害救助の制度も、風水害に対処する形で整備されてきた。利根川が決壊したカスリーン台風（1947＝昭和 22 年）の時に「災害救助法」が制定された。以後、伊勢湾台風（1959＝昭和 34 年）のさいの「災

* NPO・まちづくりに夢をつなぐ市民の会理事、当研究所常任理事。

害対策基本法」などの災害法制が整備されてきた。

建物から「まち」へ

ここでは地震対策を中心に、災害と対策の関係を見ていきたい。

地震に対する備えとしては、関東大震災（1923＝大正12年）の後に「設計震度」という考え方が盛り込まれた。戦後になって、1948（昭和23）年の福井地震を経て、「建築基準法」が誕生し「構造基準」が設けられた。その後も地震の度に少しずつ改正（強化）され、マンションなどのピロティ（1階部分が柱だけで壁のない構造）が崩壊し鉄筋コンクリート造のビルが倒れた1978（昭和53）年の宮城県沖地震を契機に抜本的に見直された。1981年の「新耐震基準」である。

しかしながら、新耐震基準への適合は新築・増改築などの建物の更新時に行われるので、街の中には現在の建築基準を満たさない膨大なストック（既存不適格建築物と呼ぶ）がある。阪神・淡路大震災の被害もこれらの既存不適格建築物に集中しており、公的な建物については耐震補強を義務づけられたが、個人住宅の耐震補強の推進は難しい課題である（五辻論文参照）。

震災対策には、建築物単体の強化・不燃化とともに、街並みの改善の問題がある。関東大震災69年周期説（河角博士）を背景に、関東大震災と空襲による大火災の経験を持つ江東地区（墨田区・江東区）で東京都の防災市街地整備が開始される。当時の中心的議論は“市街地大火からどのように逃げるか”であり、江東地区に6つの避難拠点を整備する構想が立てられた。あたかも軍艦のような白髭防災拠点（墨田区）が整備されたが、そのような姿に批判が出て、形を変えつつ4か所の避難拠点整備が進んでいる。

宮城県沖地震ではピロティの崩壊の他、住宅地でブロック塀が倒れ、

子どもたちが犠牲になるなどの被害が広く出た。これをきっかけに、ブロック塀の生垣化の推進と、住宅地の安全点検を市民とともにやり、地域の住民が自ら「まち」の弱さを知り対策を考えるといった、市民参加型の防災まちづくりがスタートする（吉川論文参照）。

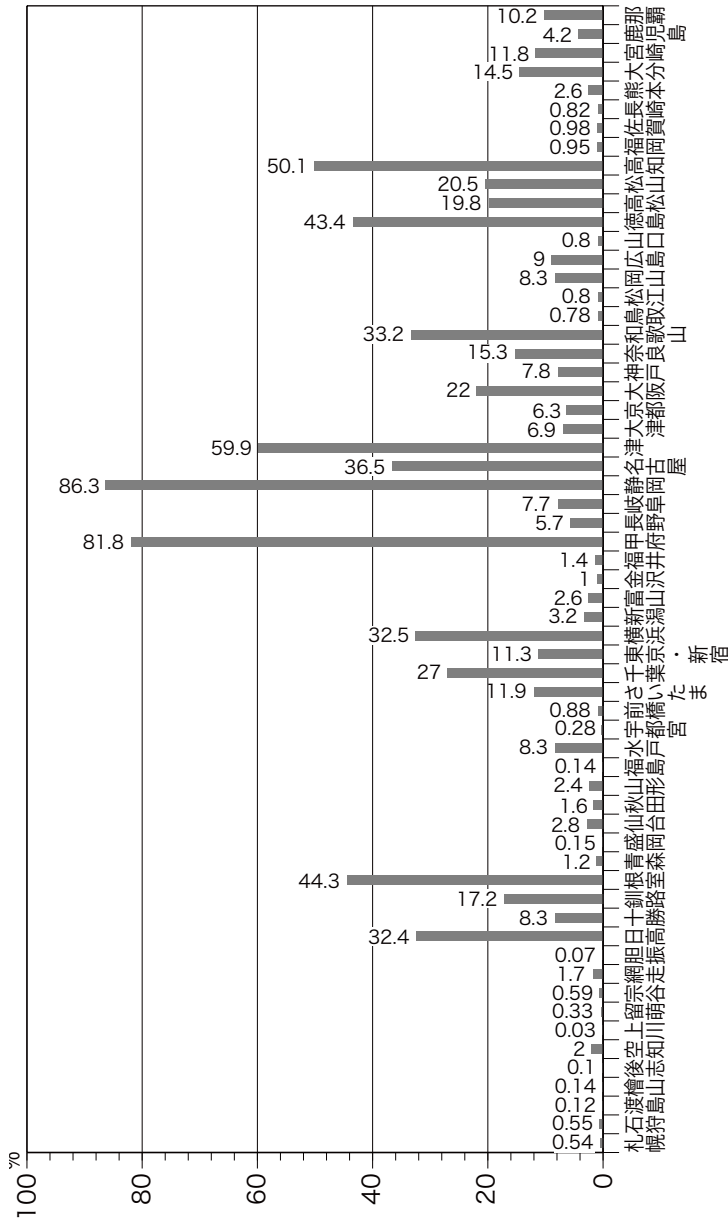
「公助」だけでなく「自助・共助」を

一方で地震のメカニズム研究が進み、関東大震災（海溝型地震）の発生確率よりも、東海地震・東南海地震・南海地震などの南海トラフ沿いに発生する海溝型地震の危険性が極めて高いことがわかる。特に緊急性が高い東海地震については、地震を予知し、事前に「警戒宣言」を発令する仕組みがつくられた。また、阪神・淡路大震災をきっかけに、日本ではあまり研究されていなかった「活断層（今後も活動を継続すると思われる過去の地震による断層）」の調査が集中的に進められた。

阪神・淡路大震災の教訓は多数あるが、その一つが行政は頼りにならないということであった。行政自身も“公”の役割の限界を認め、地域防災計画などのマニュアルの見直しを進め、「公助」から「自助・共助」という考え方が柱になる。同時に「災害弱者」という概念も生まれる（浅野論文参照）。

政府の防災対策は、地震後の避難・復旧中心から「自助・共助」の考え方を取り入れた事前対策にシフトし、地震情報を積極的に開示することにより市民・事業者の日頃の備えを促すものへと転換する。日本全国の地震の発生確率の予測結果が公表され、それによると今後30年以内に巨大地震が発生する確率は、宮城県沖99%、三陸沖北部90%、東海87%、首都直下型70%、東南海60%、南海50%とされる。これらによる震度6弱以上の揺れに襲われる確率が50%以上の地域が全国に94ある（次頁図参照。文部科学省地震調査研究推進本部『全国を概観した

図 地域別の大地震発生確率 (2006 年)



(注) 県庁所在地別・北海道市庁別に示された 30 年以内に震度 6 弱以上の揺れに見舞われる確率である。
 (資料) 地震調査研究推進本部「全国を概観した地震動予測地図の更新について」(2006 年 6 月 25 日公表)

地震動予測地図（2007）』）。

市民や事業者にとっても、自分たちを襲うリスクを知り事前の備えをすることが、被害を最小限にとどめ生活・事業の継続や復旧を早める、という「リスク管理」の重要性が認識されるようになる。そのためのツールが「震災復興の図上訓練」である（中村論文、吉川論文参照）。

生協は、阪神・淡路大震災のさいに、「コープこうべ」が地域住民の生活支援に多大な力を発揮し、医療生協も大いに活躍した。全国の生協も神戸の生協などに対する支援を行った。この経験は三宅島支援（上原論文参照）などへと引き継がれている。また、東京をはじめとして、自治体と生協が災害時の物資供給の協定を結んできた。このような経験を風化させることなく生協活動の中に活かしていくため、日本生協連（中央地連）が中心となって図上訓練を開始し、被災地生協の復旧や物資供給などの生協間の連携訓練を行ってきた。各地域の生協も個別の地震を想定した図上訓練を行っている（坂本論文参照）。

「まちづくり」としての災害予防マニュアルづくりへ

まちの安全対策や被災規模を最小限にすることだけを目的にするのではなく、もう少し視野を広げた取り組みも必要である。地域住民が自ら「まち」を診断し現状改善を企画することによる、日常的な住みやすさの追求や弱者への配慮など“より良いまちづくり”への努力が、罹災後も地域に住み続けられる「復興まちづくり」へつながるような防災対策となるべきである（平井論文参照）。まち歩きなどの身近な防災まちづくり活動を、ISOなどのマネジメントシステムである 計画（plan）→ 実行（do）→ 評価（check）→ 改善（act）のサイクルを取り入れ、継続的な活動として推進することが大事である。

ここでは、そのような防災まちづくり活動のマニュアルづくりに向け

て、以下のような仕組みを一つの例として提示しておきたい。

[Plan]：情報の共有化、まちの安全マップづくり

(1) わかりやすい「被災予測情報」の早期提供

- ①被災予測情報の充実（ハザードマップ、直下地震被害想定など）
- ②被害想定の詳細化とわかりやすさ（被害想定のカースタディ）
- ③情報の読み解き、優先順位づけ（サポーター（専門家）による支援）

(2) 地域住民による“まちの点検”

- ①病状の認知（まち歩き、防災・防犯資源探し、課題地図づくり）
- ②テーマ別カルテの作成（震災、防犯、交通安全、環境などの「まちの安全マップ」の作成）
- ③暮らしやすいまちづくりプラン（まちづくり情報の統合化、平常時に、安全でバリアのない、暮らしやすいまちの検討）

[Do]：事前復興、耐震強化

(1) 耐震補強の推進

- ①「市街地大火対策」から「建物倒壊対策」へ（「面」から「点」へ。事前対策・戸対策の拡充。耐震診断助成などの充実）
- ②「診断」から「補強」へのギャップ解消（“ほどほど”な補強手法の開発）

(2) 「復興まちづくり」の検討

- ①「事前復興」という考え方（「応急・復旧」対策から、「復興」を考えた対策の検討）
- ②復興まちづくり“シミュレーション”（ワークショップ、まちづくりゲーム。住民の視点に立った復興プロセスの検討。だれもが住み続けられる復興計画づくりへ）

(3) 暮らしやすいまちづくりの実践（修復型まちづくり）

経済至上主義ではないまちづくり（広域避難場所の消滅や災害に脆弱な市街地の拡大を是正していく）

[Check]：効果の測定

(1) まちの定期点検 年1回のまちの健康診断

(2) 実践的な防災訓練

- ①災害図上訓練、広域連携 ②サバイバルキャンプ（避難所生活の模擬体験）

(3) 効果測定の出来る診断手法の開発

[Act]：市民の“安全”まちづくり

国分寺市「市民防災まちづくり」に学んで、災害という非日常を、日常生活に取り込むための市民組織のあり方を整理する。

- ①「市民防災まちづくり学校」卒業生が「地域防災まちづくり組織」を運営すること。

- ・学校は学習・技術の習得の場であると同時に、市民が自らのネットワークを拡大する場とし、団塊世代などの「根無し草市民」が地域へソフトランディングする場ともしていく。

- ②縦割り型市民組織から、総合型市民組織へ。

- ・防災、防犯、交通安全、清掃などの金太郎飴型の市民組織は、単なる行政の都合にもとづいている。日常活動をする非常時の組織づくりが必要。

- ③自主財源、多様なまちづくり活動と結びつける。

- ・リサイクル、バザー、商店からの寄付など、自治体補助に頼らない財源づくりを目指し、大人から子どもたちまでを対象とした幅広い事業（防災組織と町内会・商店会の連携）を展開する。

- ④市民発の「個人情報」管理を行う。

- ・「個人情報」保護と「災害弱者」の地域ケア問題の同時解決を図り、監視型でないコミュニティ社会づくりを展望する。

東京の自治探訪②

「大東京市」ができた

林 和孝

消費生活研究所事務局長

市域の拡張

1923（大正 12）年の関東大震災をきっかけに、東京の人口は郊外へと流出していき、1930 年代のはじめには旧市街地よりも新市街地の人口が上回るようになった。旧市街地というのは、西は山手線の内側から、東は隅田川をこえて本所、深川までの区域で、15 の区で構成されていた。1932（昭和 7）年 10 月、東京市はこの 15 区に隣接する荏原、豊多摩、北豊島、南足立、南葛飾の 5 つの郡にある 82 の町村を併合して、20 の区として市域に編入した。これ以前は、渋谷も池袋も郡部の町だったわけである。

この併合で東京市の面積は 84km^2 から 551km^2 へと拡大し、人口は約 210 万人から 530 万人ほどに増えた。区も 15 区から 35 区へと増加した。36 年には、千歳村と砧村が世田谷区に編入されて、現在の 23 区のエリアが東京市となる。当時、この拡張された新しい東京市は「大東京」と呼ばれた。

大東京のエリアは、早くも 1919（大正 8）年に想定されていたようである。鈴木勇一郎の研究（鈴木 2002）によれば、鉄道院の外郭団体である帝国鉄道協会と土木学会が組織した東京市内外交通調査会は、この年、東京の中心地点から半径 10 マイル（約 16km）・通勤時間 1 時間内外を「大東京」の範囲とし、鉄道網を整備するという提言をまとめている。その後、21 年に都市計画法にもとづいて定められた都市計画

区域は、これをほぼ踏襲している。ここではすでに千歳村、砧村も東京市の区域に含まれていた。

このエリア設定にそって「大東京市」が生まれた。なぜ、この時期に大東京市が生まれたのかということについては、郊外の町村では人口の急増に学校や道路などの都市施設が追いつかないという事情があり、人口流出をかかえた東京市では税財政収入の不足が深刻になっていたということが指摘されている。また、市域と郡部の行政間の連携もよくなかった（源川 2007）。

この拡張した大東京市は、東京府人口の 93%、府税収入の 96%を占めたとされる（赤木 1977）。こうなると、ほぼ同じエリアに東京府と東京市という 2 つの自治体あるいは行政機関があるのは、非効率ではないかという意見が当然のように出てくる。ここに 2 つの組織を統合して「東京都」をつくるべきだという機運が現実のものとして高まってくるわけである。

もっとも、東京都をつくるべきという議論は明治時代からあり、東京都制度の案は 1896（明治 29）年に帝国議会に提案されて以来、1933（昭和 8）年までに 23 回も繰り返し提案されていた。それがいよいよ現実性をもってきたのである。

この都制をめぐる、市の自治、区の自治のあり方が問われることになるのだが、その前に、昭和初期の府・市・区の組織のあらましを見ておくことがよいだろう。

府・市・区

東京府は現在の府県と同様のもので、区域全体を統括する自治体である。現在は都に包括されてしまった東京市は現在の特別区のエリアにある自治体である。この東京市の中に 35 の区があった。区もまた自治体である。す

べて地方自治体であるが、その自治のレベルには大きな差があった。

東京府では、府知事を住民や議会が選出することができず、内務大臣が任免する。府知事は一面国家機関として国の事務を処理するものと位置づけられた。府の議会である府会は存在したから一応自治体ではあったが、国の出先機関という性格が強かった。

東京市のほうは、市長を市会が選ぶものとなっていた。市制が布かれた当初は市会が候補者3人を選出し、これを内務大臣が1人に絞って任命するという制度をとっていた。また、市行政は市長が議長を務める市参事会が執行しており、参事は市会が選んでいた。その後、行政執行は市長の権限となり、1926（大正15）年の普通選挙制度にあわせた市制改正により、市長は市会が単独で選任するものとなった。

現在の米国の地方自治体では市長の直接公選と間接選挙を自治体の意思で選択できるが、直接公選方式を「強い市長」というのに対して間接方式を「弱い市長」と呼ぶ。東京市の市長は、有名な後藤新平をはじめとして国の大物大臣経験者などがいたのだが、市会議員も国会議員との兼任が可能だったこともあって、二大政党の有力議員が市会を仕切り、市長にさまざまな圧力をかけたのである。政友会の鳩山一郎、民政党（憲政会）の三木武吉の2人が、二大政党のリーダーとして市会を取り仕切った政党幹部であった*。

東京市は東京府に比べて財政規模・人員ともに大きく凌駕していた。1938（昭和13）年度でみると、府の歳出は4,662万円だったが、市は3億6,654万円であった（小売物価指数換算で現在価格約6,650億円）。市の財政規模は府のおよそ8倍もあったのだ。職員数についても、市が1万2,530人であったのに、府はわずかに2,158人であった（1939（昭和14）年度）。市にはこの他、2万人を超える傭員がいた。ちなみに区

* この2人は、戦時中には大政翼賛会の推薦を拒否するという骨のあるところを見せ、戦後になると、三木は分裂していた保守政党を合同させ自由民主党をつくり、鳩山は首相の座を射とめた。

は35区全体で歳出規模1,561万円、人員5,466人だった。

このような行政の規模を背景にして、東京市会は絶大な権限をもったから、そこに利権政治が幅を利かせるようになり、汚職事件が繰り返された。なかでも、1928（昭和3）年の東京市会疑獄事件は空前のスキャンダルであった。この事件は、魚市場の日本橋から築地への移転にともなう補償や、押上駅が発着であった京成電車の市内乗り入れの許可をめぐる市会の議決、



東京市役所

さらに市バスの車種選定にさいして、巨額の贈賄がなされたものである。これらの容疑で「市会の大御所」といわれた三木武吉の他に、政友会幹部で代議士兼務市議であった中島守利や、市会議長など市議25名が拘留された。その他、当時の報道によると、市議のうち、疑獄に関係して辞職した者4名、不留置起訴者3名、召喚・取調べを受けつつある者12名などという有様だった。市会の議員定数は88名（欠員6名）で、3分の2の定足数を満たすことができず、内務大臣は市会を解散させた。

中邨章（1993）によると、「東京市が想像される以上に『自治』という権限で守られ、他からの監視をほとんど受けなかったこと、そしてそのために、市会が汚職を重ね、腐敗をくり返すことができた」ということになる。政府が東京市を解体して都制に再編成をしようとした一因に、市会の自治権限と腐敗があった。ここで問われたのは制度としての自治だけでなく、自治の質、その担い手の質でもあったのである。（続く）

*参考文献は著者と発行年だけを示し、連載の最後に掲載します。

2008 年度（財）消費生活研究所 一般研究助成公募案内

消費生活研究所では、消費生活やまちづくりなどの、研究所の目的に合致した研究に対し、研究助成を行います。実施の詳細は下記の通りとなりますので、奮ってご応募ください。

なお、応募書式につきましては、消費生活研究所ホームページ（<http://www.shouhiseikatsu.or.jp/>）からダウンロードするか、研究所まで直接ご連絡ください。

助成の枠組み

助成額	1 件当たり 50 万円を上限
助成予定総額	100 万円
助成期間	2008 年 11 月 1 日より 1 年（条件により 2 年）
応募の提出期限	2008 年 9 月 30 日（火曜） 当日消印有効
募集対象者	一般の研究者および社会活動を行う者
助成対象研究	消費生活、まちづくりなど研究所が実施する調査・研究事業の研究テーマの基本的方向にそったもの
募集結果	選考委員会で決定次第、全ての応募者に郵送で結果を通知

選考委員会の構成（敬称略・五十音順）

青山侑（選考委員長・明治大学教授） 大西隆（東京大学教授）
中沢寿子（消費生活研究所理事） 堀越栄子（日本女子大学教授）

記載方法など、ご不明の点は下記の事務局あてに、お気軽にご相談ください。

《申し込み及び問い合わせ先》

財団法人消費生活研究所

研究助成担当（三浦・林）宛

〒164-0011 東京都中野区中央 5 - 41 - 18

TEL 03 - 3383 - 8292 FAX 03 - 3383 - 7840

(財) 消費生活研究所の出版物のご案内

いずれもご希望の方に送料実費でお頒けしています。研究所までご連絡ください。

『都内基礎自治体データブック (2007 年度試行版)』

「まちづくり」の活動を行おうとするときに前提となる、東京都内自治体の基礎的なデータを集めました。

<所収データ>

1 面積	10 市民活動	19 大気汚染
2 人口	11 消費者行政	20 公園・緑
3 世帯	12 自治基本条例制定状況	21 温室効果ガス
4 産業別従業者数	13 生活保護	22 保護樹林など
5 商業	14 高齢者福祉	23 教育・図書館
6 農業	15 子どもの福祉	24 医療機関など
7 財政	16 子ども家庭支援	25 住宅・道路・交通
8 議会	17 市民農園	26 住宅耐震助成
9 行政一般	18 ごみ	

『まちと暮らし研究 No.1』 08 年 6 月 特集 変貌する消費生活と消費者問題のいま

<主な内容>

消費者問題の課題を考える／変貌する家族と家計の変化／多重債務問題と被害者救済活動／消費者庁構想が問いかけるもの／地方自治体消費者行政の課題と対策／東京の消費者運動／消費者が提案する国際規格／消費者団体訴訟制度と消費者団体の取組み

消生研ニュース増刊号『まちと暮らし』 08 年 3 月 特集 消費生活の地域的展開を考える

<主な内容>

行政資源を市民資源に／消費生活と地域経済／「街づくり」から「まちづくり」へそして「まち使い、まち直し」へ／生活の中の自治が誘う課題解決／住民主体の地域福祉活動と社会福祉協議会の機能

まちと暮らし研究

防災とまちづくりの課題

no.2 2008.9

発行日 2008 年 9 月 1 日

発行責任者 名和 三次保

発行所 財団法人 消費生活研究所

東京都中野区中央 5-41-18

〒164-0011

TEL 03-3383-8292 FAX 03-3383-7840