

大規模災害におけるコミュニティリスクとレジリエンス

杉 岡 直 人
鈴 木 克 典
畠 山 明 子

大規模災害におけるコミュニティリスクとレジリエンス

杉 岡 直 人
鈴 木 克 典
畠 山 明 子

目次

- I はじめに
- II レジリエンスのとらえ方
- III 災害に関する先行研究
- IV 現地調査結果：釜石市平田地区サポートセンターの事例
- V 結論と課題

I はじめに

われわれが日常生活で体験する災害は、個別住宅の破損や洪水による作物被害など個別的な被害もあれば、地域一帯の被害を体験するものなど多様である。また回復に際して時間のかかるものやコストのかかるものも多い。また東日本大震災のように、長期に渡って居住地を離れなくてはならない状態におかれることや住民が災害のために死亡し、コミュニティの構成メンバーの大半が失われることもある^(注1)。大規模災害においてはコミュニティが破壊され、もとに戻る(回復する)までに予測困難な時間が生ずることになり、機械的・画一的な復興を見込むことが難しい。

いわゆるリスク社会論(ベック)の立場からすると、近代化・産業化の帰結としてのグローバル化にともなう制御不能問題と汚染の複合化(科学物質の開発による因果関係の特定困難化)や航空機利用による大量の国際的人口移動がもたらすパンデミック(鳥などの移動による強い感染力とワクチン開発の遅れによる)などの問題がリスク社会の象徴的現

象として扱われている。近代化によって生み出された科学と産業の副産物としての環境破壊とみなされる以上、原子力の利用による核分裂のコントロールや最終廃棄物の処分方法の不確実性は、現代の科学技術による制御問題の最大のものといえる。ただし、ハリケーンや火山噴火あるいは大地震とそれにとまなう津波被害などの大規模な自然災害は、科学技術の進歩による災害とは関係なくわれわれの日常生活に深刻な問題を投げかける。

本稿で扱うコミュニティリスクとは、ある社会集団の直面する社会的な解決課題が当事者の解決能力を超えて求められるものと当事者による解決努力が不可分に関わらざるをえないという現実を表すリスクであり、多くの場合、災害時のリスクはコミュニティリスクとしての側面を有するという考え方(防災研, 2009)に依拠している。このことは、社会構造の中で我々が生活する基盤がコミュニティのユニットだけでは解決困難な様相を受け入れなくてはならないという事実と、それにも関わらず同じ環境におかれている類似のコミュニティにおいて、その対応は異なり回復過程も異なるというもう一方の事実^(注2)に依拠している。

ところで、一次被害の事前予防と二次被害の拡大防止の観点から、地域における防災力はより高まることが期待されている。佐藤ら(2009)は、地震災害の発生するリスクが相対的に高い地域では、救援ニーズの高さに応

じた地震災害対応力を予め備えておくこと、および救援ニーズを事前に減少させるために災害予防による地震災害のリスクの低減が重要であると指摘している。さらに、佐藤ら(2009)によって、仙台市内の自主防災組織の地震災害対応力調査から災害リスクの地域間格差が明らかにされている。つまり、その地域ごとに発生するリスクを想定した対応が求められているといえる。

このように、大規模な災害の発生にともない、住む家を失くし、家族や親族、友人など近親者の喪失など人々の生活そのものが失われ、さらには、人と人のつながりを形成する基盤となっていたコミュニティの離散、健康問題を端に発することが多い孤独死や自殺問題など、地域住民や地域内に生ずる困難がコミュニティリスクとして捉えられる。

しかし、災害によって起こるコミュニティリスクに巻き込まれながら同時に回復への取り組みも始まることが一般的である。もちろん無意図的ではなく、一定の人々に共有される信頼に基づくソーシャルキャピタルが形成されているとみなされるところにそれは観察されている。それは、自治力といえるものとして表出する場合もあれば、住民力として限定された地域集団に認められる反発力であることもある。概念的にはコミュニティが、その課題を受け止め立ち向かう力とみなされるもの、それがコミュニティレベルにおけるレジリエンスである。したがって、この概念に関わるものがローカルガバナンス(武川2012)やコミュニティガバナンス(大内2006)と称されることにつながる。

災害の復興過程においては、地域の伝統や習慣、文化的価値を尊重した被災者とそのコミュニティのエンパワメントが実践的課題となり、被災者がコミュニティを主体的に再生する取り組みにハンズオン支援者としてどのように関わるかが問われる。「今回の震災(東日本大震災)では、津波を逃れるために、

声かけができた人やネットワークを持っていた人(下線部引用者)が助かっている。また住民自身が主体的に避難訓練を実施していた地域では、老若男女が協力して、要援護者の避難を手伝った。…(中略)…住民間での地域づくりが進んだところでは、犠牲者の発生を未然に防ぐことができる可能性が高まる」(都築2012:19)と指摘されたように、被害を最小限に防ぐためには住民の防災意識を高め、主体的な行動を促す取り組みが大切である(岡田2013)。

ところで、共助の視点に基づいて、当該地域の構成員(地域住民、自治会、民生委員・児童委員など)のみならず、地域の中の福祉施設や学校、消防署や警察などの社会資源も含め、防災と福祉を連結させた「防災福祉コミュニティ」という考え方に発展させて取り組んでいるのが阪神・淡路大震災で被害を受けた神戸市である^(注2)。1997年度から本格的に実施された当該事業は市内全域191地区を数えており、地区によっては地域包括支援センターや医師会も参加する地域住民主体の自主防災組織である。「日本の地域社会に現れてきた新たな脆弱性(災害の巨大化・複雑化に対する地域の防災力の低下)と、少子高齢化の中で生じてきた地域課題(高齢者福祉をどのように確立するのか)とを、つながりのある現象としてとらえ、日頃の支えあいや助け合いを前提とした自分たちのまちを自分たちで守る」(山下ら2007:217)取り組みをおこなっている。ただ、「縦割りの組織に横串を入れ、一括して行動することは容易ではなかった」(安田ら2010)というように、地域組織化が困難な側面も見受けられる。阪神・淡路大震災以降、そして、東日本大震災を経験したわが国の災害時支援における連携やネットワークのあり方はどのように変容したのだろうか。本稿は、こうした問題関心の下、コミュニティリスクとして受け取られる大規模災害のメゾレベルの対応過程をレジリエ

ス概念をキーワードとして、どのような災害からの回復力を捉えることが可能なのかという視点に立ち、レジリエンス概念の有効性について検討する試みを示すものである。

II レジリエンスのとらえ方

近年、大災害における長期的な復旧や復興に向かう復元＝回復力（レジリエンス）に注目が集まっている。レジリエンスは従来、生態学や心理学の分野でストレスに適応・回復する能力として理解されてきたが、「いわば大状況のなかでの客観的な環境と条件を見る過程では見逃しがちな、地域や集団の内部に蓄積された結束力やコミュニケーション能力、問題解決能力などに目をむけていくための概念装置であり、それ故に地域を復元＝回復していく原動力をその地域に埋め込まれ育まれていった文化や社会的資源のなかに見ようとするもの」（浦野 2012：18-19）が災害回復力とされる。「被災により悪化した社会状況からいかに迅速に被災前レベル（あるいは、それに近いレベル）まで回復するか」（原口 2012：195）が問われる。災害発生から機能回復までの損失によって生じるのが脆弱性であり、復旧にかかる時間と労力を最小限にするために働く力がレジリエンスであると捉えられる。これまでの防災は自然災害における「脆弱性の低減」を最優先に取り組みられてきたが、自然災害以外にも不幸をもたらすハザードは無限に存在し、それぞれ発生の原因は異なるものであることから、「脆弱性の低減」に代わって「災害を乗り越える力」であるレジリエンスに期待が寄せられている。

レジリエンスについて、林の整理（2012：640）をまとめると、①状況の変化に応じてリスクを評価する（自らにとって大きいリスクとなるハザードを選び出し、それについては予防策を講じ、それ以外のハザードについてはあえて予防の努力をしないという選択を

行う）、②大きなリスクについてはできる限り被害を予防する（防災と減災対策）、③それでも被害が出た場合に早期の回復を目指す（必要最小限の社会機能の維持、早期復旧を可能にする回復に向け、関係者間で迅速かつ正確な状況認識の統一を図ることができる能力と、問題解決に必要な各種資源を要請に応じて調達し、適切にタイムリーに配分する能力の向上を図る）という手順を踏むことにより、その力が高まるとしている。さらに、「原子力発電所のように機能喪失をさせてはいけないものについては予防対策を充実させることが必要である。一方、機能喪失を免れないものについては、機能の早期復旧を可能にするように回復力を向上させることが求められる」（林 2012：634-635）ように、地域コミュニティの再生を図り、レジリエンスを高めるリスクマネジメントやそれに基づいた連携やネットワークは欠かせないものといえる。

III 災害に関する先行研究

1) 地域における見守りや安否確認、防災意識・取り組みの成果と問題点

2004年に発生した新潟県中越沖地震では、災害発生後の要介護高齢者の施設入所や生活支援におけるケアマネジャーと在宅介護支援センターの連携対応の必要性（小林 2005）が指摘された。東日本大震災ではその反省を踏まえて、民生委員による見守りや安否確認が日常のおこなわれ、地域包括支援センターなどなんらかのサービス事業者が関わっていた場合、震災時の安否確認がおこなわれたケースが少なくなかった（野口ら2012：都築 2012など）。阪神・淡路大震災の被災地である神戸市では、孤独死問題が指摘された復興住宅や高齢者のみ世帯を訪問し安否確認と生活支援をおこなう見守りサポーターやシルバーハウジングの生活援助員（LSA）による地域

住民に向けた見守り活動などに重点を置き、これらとこれまで地域内で推進されてきた見守り活動を在宅介護支援センターに配置された見守り推進員（ホームヘルパーや介護福祉士、社会福祉士などの福祉専門職）がコミュニティソーシャルワーカーとして一体的にマネジメントをおこなう「地域見守り推進事業」が2001年から始められた。この中で、対応困難な世帯など「たんに訪問活動として研修を受けたホームヘルパーなどの資格では十分ではなく」（峯本 2005：16）、民生委員や地域のボランティアとの連携、行政や関係機関との連絡調整に加え、近隣住民、ヘルパーやケアマネなどの介護保険事業者からの情報収集などネットワークの形成や強化に働きかけるスキルも求められ、「地域福祉に関われる専門的知識や技術つまりコミュニティワークやグループワークの研修や教育を必要とする」（峯本 2005：16）ことが指摘されている。また、東日本大震災を前にして、茨城県水戸市でおこなわれたひとり暮らし高齢者の実態調査は、民生委員との関係が形成され、「孤独死の予防と緊急時の対応への足がかり」（西田 2011：37）となったと評価されている。他方、都築（2012）によれば、福祉マップ（災害時要援護者名簿）を作成したにもかかわらず、在宅酸素療法や人工透析の患者の治療をおこなうことができず、要援護者の支援にあたり全く機能しなかったことを指摘している。要援護者の登録をしていたが、配慮されることもなかったという事例もあった。この問題はかねてから、いざ災害が発生したときにハザードマップは機能できているのか、災害弱者の避難誘導ができてきているのかと指摘されてきた（松田 2002）。洪水に関するハザードマップを作成した郡山市では、避難勧告や避難指示の発令時の住民の行動にかなりの差が出たといわれている。このような災害時要援護者の現状や災害時に取るべき行動を地域住民が理解するとともに、都築（2012）は、

社会福祉関係施設や機関などの日常的な連携の上に非常時の支援活動を位置付け、単独での対応が難しいケースに対して連携して取り組むことを提案している。

2) 支援団体、組織間のネットワーク化について

阪神・淡路大震災の被災地（神戸市兵庫区）では、在宅要援護高齢者のニーズ把握や市内や近隣市をはじめ全国各地から集まり登録された7000人のボランティアのコーディネートをおこなう専門性を持った職員による組織的な支援プロジェクトが必要となり、社会福祉協議会（以下、社協とする）を中心としたボランティアセンターが次々と開設された。さらに、現地に入ったスタッフと行政および社協職員とボランティアやNGOなどの役割分担を明確に分離することで、それぞれの機能を果たせるようにも配慮された。このような「支援活動の当初から地域単位の団体・グループ化のネットワーク化、特にそこに社協や行政の担当者も参与した試みは、筆者の知る限り他の地域で見られず」（宮城 2005：202）とあるように、震災後間もない時期の取り組みが注目された。被災者のニーズが緊急対応から住宅や就労問題など生活再建に移行した後、関係諸機関・団体との連絡・調整、生活支援サービスの提供などで力を発揮したのは他地域から派遣されてきた社協の職員であったといわれている。次の段階として、被災地外からの派遣スタッフによる援助から「被災地の機関主導型」へ移行するプロセスを経ることとなる。例を挙げると、ボランティアを継続的に受け入れるため、区内や周辺地域の学生にボランティアを募集する働きかけをおこなったり、区内のボランティア団体やNGO団体の協働関係を継続的かつより強固なものとする活動が展開された。さらに、地域アセスメントや地域組織化を図る手法を活用して、社協による地域内の団体の再ネットワーク化

に対する関わりも期待されている。つまり、防災対策は地域福祉の問題とリンクしており、その推進主体である「社会福祉協議会を媒介として、福祉事務所、社会福祉施設や保健所等の専門職によるネットワーク」(宮城 2005:216) が求められているといえる。

今井ら(2012)は、自らが参加し、2011年4月から翌年3月にかけて宮城県の被災地を中心に長野県から派遣した「こころのケアチーム」による活動について報告している。「こころのケアチーム」は、リーダーとしての医師と看護師、精神保健福祉士、作業療法士、薬剤師ら医療・福祉の専門職による診療を含む個別支援と集団対応を実施した。個別支援では、全体の相談件数(約1400件)のうち約半数が高齢者で、多くは女性を占めていた。相談開始月である4月に最も診療・相談件数が多く、かぜや血圧などの感冒薬(40%)、睡眠導入剤(25%)、抗不安薬(20%)に関する薬が処方されている。集団対応としては、地元の保健師との連携により主に子どもたちのこころのケアに関する座談会、処方薬の適切な服用に関する学習会を開催した。この活動の成果として、震災後約1年に渡って継続的な支援をおこなって地域の信頼を得てきたこと、チームが主眼に置いた「こころのケア」の前提として身体的な訴えに丁寧に対応すること、避難所の巡回から個別訪問型(アウトリーチ)へと移行していったことにより地域の実情に沿った支援ができたことを挙げている。課題には、外部からの支援協力に対する地域の支援者との連携方法や情報共有を指摘している。

3) 行政の対応について

自身が地方自治体(仙台市)の職員である南方(2012)は、「これほど大規模な震災になると、行政は、市民1人ひとりを直接救済する手段を何ら持ち合わせていない、まして、情報伝達が完全に途絶え、被害の全容すら把

握できないなかで、行政ができる範囲はきわめて狭いものにならざるを得ない」(南方 2012:130)と震災時の行政対応の限界を痛感したという。2万人を超える要介護者の安否確認に頭を悩ませていた市は、地域包括支援センターや居宅介護支援事業所などのサービス事業所のスタッフが避難所を巡回し、サービス利用者の安否確認がおこなわれていたことを知る。これらの事業者サービス利用者の安否確認の状況を照会したところ、21,480人の利用者のうち、安否が確認できなかったのは7名だけだったという。安否確認に際し、入院先の確保や精神疾患患者への対応の難しさなどが明らかとなったが、市内の地域包括支援センターやサービス事業者が参加する地域包括ケア会議において、各事業所が把握しているサービス利用者の方に限定されない支援を必要とする高齢者をあらかじめリストアップし、事業所が受け持つ担当を決めて、食料や飲料水を配布することが打ち合わせされていたことがスムーズな安否確認を促したといえる。

震災後の復興支援における地方自治体などの行政の果たす役割について、宮城ら(2012)は、住民の主体的な関わりからコミュニティの復興を目指すことに力点を置いて取り組まれた「東京4(法政・明治・東京・中央)大学陸前高田地域再生支援研究プロジェクト」から報告している。このプロジェクトは、4大学の都市計画・建築、地域福祉、社会学、臨床心理、公共政策学などの研究者や実践家らによる「被災住民自身が地域の再生、生活再建に向けてその課題を話し合い、主体的な取り組みを行うことを支援しつつ、仮設住宅および被災地域におけるコミュニティの形成のあり方を共に模索しながら、今後の復興における地域再生のモデルづくりに寄与する」(宮城ら 2012:202)ものである。宮城らは、「緊急・救援の段階では、支援者には個別性を重視するというパーソナルな視点が求めら

れよう。しかし、その後の段階では、被災住民が地域再生の主体となるよう、また、住民同士の自治的な動きを促すような環境を整備するというような、いわば裏方のような役割に支援者が徹しなければならないようになってくる」(宮城ら 2012:207)と指摘し、地域活動に携わる自治会長、被災住民などを対象としたインタビュー調査、ワークショップを開催し、課題整理をおこなった。被災した市町村職員には、住民のニーズをキャッチする役割を担い、復興事業に反映させること、加えて、高齢者や障がい者などの災害弱者の声を丁寧に取り、「これまでの集落などの社会関係を維持できる復興公営住宅の建設や生活支援サービスのあり方など地域の特性に応じたきめ細かい配慮」(宮城ら 2012:215)が求められるとしている。

4) 災害における社会福祉の専門性について

この度の東日本大震災を受けて、社会福祉学の立場から「災害ソーシャルワーク」の確立が提唱されている。野口ら(2012)は、この「災害ソーシャルワーク」は、①社会福祉学はどのようにして災害支援に関わることができるのか、②看護や医学など関連する学問領域の取り組みとどのようにリンクして取り組むのか、という二つの視点から議論されることが求められるとしている。たとえば、社協と医療の連携が進まなかったことについては、緊急支援的かつ直接的ケアに強みを持つ医療職のチームと比較すると、地域のニーズ調査、継続的な生活支援、他機関との連携など、社協の代表的業務にみられる福祉的な支援には明確な立ち位置が与えられていないことが挙げられる。信頼関係を構築して生活の連続性を支援するソーシャルワークの専門職が長期間被災地に滞在することは難しく、地域のキーパーソンや団体などとの関係の構築、災害時のソーシャルワークに関する研修と人材養成がこれからの課題となる。また、ソー

シャルワークのコーディネーション機能とネットワーク機能を活用し、被災地の住民の参加を得て、被災地におけるコミュニティの再生・再組織化を図ることも必要であると指摘している。

小湊(2012)は、ケアマネジャーの立場から宮城県のケアマネジャーの働きを振り返り、介護保険サービス利用者の安否確認ができたこと、避難所において廃用や精神的ショックにより要介護状態となった高齢者のアセスメントをおこないケアマネジャーが担当して生活支援ができた一方、障がい者に担当者がついていなかったことから支援が行き届かなかったとしている。社会福祉の専門職として、震災の2日後に宮城県ケアマネジャー協会と宮城県社会福祉士会は市町村や県に協力を要請し、「高齢者・障がい者等要援護者支援」活動をスタートさせた。また、仙台弁護士会の有志によっておこなわれた現地活動への同行など、「福祉の総合相談支援」としてケアマネジャーおよび社会福祉士とのネットワークを形成している。今後、市町村、地域包括支援センターを中核として、ケアマネジャー協会、社会福祉士会、弁護士会との協働により、仮設住宅における生活再建に重点を置いた活動に取り組むこととしている。ケアマネジャーや社会福祉士は、「圧倒的な無力感の中で被災者の暮らしに寄り添って、被災者との関係性を築きながら多職種と連携をし、その感性と気付きをもとにアセスメントをして前に進んでいく」(野口ら 2012:47)、利用者の「生活」に目を向けた支援・関係の再組織化をおこなう専門職であるから、その専門性を非常時においても発揮することが求められる。そして、それらの実践を肯定的に評価することにより、災害時に果たすソーシャルワークの機能と役割が明確にされる(野口ら 2012)。

5) 住民主体の災害時支援に向けて

災害時の対応は、しばしば行政責任が指摘

される。現に、福島県の郡山市を中心とした県中地域では水害が頻発しており、行政が積極的に防災活動をおこない、住民の防災に対する知識と意識が不足しているとも考えられている（松田 2002）。災害から自らを守るためには、日頃から一人一人が防災に関する意識を高め、正しい知識や技術を得ることが求められる。それ故、行政からのお仕着せではなく、被害を最小限にとどめる住民の協力は欠かすことができない。松田（2002：36）は集中豪雨に対する官民協働の取り組みをおこなっている名古屋市の事例から、「市民が連帯感を持って地域協力の下に被害を軽減できるよう、行政が積極的に地域に関与し、問題を共に考え、ともに解決するというスタイルのシフト」を提起している。

加えて、行政だけでは対応が困難な問題があることも認識する必要がある。地域住民の共助の取り組みが発展して神戸市の「防災福祉コミュニティ」のように自主防災組織が育ち、関係する組織や団体と常日頃からつながりを形成することで、真に支援を必要とするときにそれらが機能するといえる。

IV 現地調査結果：釜石市平田地区サポートセンターの事例

どのような支援もマネジメントに関わる人材が位置づけされていなければ、その支援の継続性やリスク管理は困難となる。本事例は、釜石市平田地区サポートセンターの活動についての訪問面接調査の結果をまとめたものである。訪問面接は2012年3月9日14時から16時までの約2時間であり、事前にジャパンケアの関係者に依頼して了解を取り、サポートセンターの責任者であるU氏に協力頂いた。彼女は20年近く大学病院に勤務していたが、夫の転勤により釜石市で仕事をしていたところ、今回のサポートセンターの仕事に関わるようになったという。以下の事例については

面接調査で聞き取りしたもの^(註3)とU氏から提示頂いた資料および関連のwebサイトで厚労省等の公的機関が紹介しているものをまとめた。

1) 平田地区仮設住宅

平田地区は海岸線からやや高台に位置しており、その分市街地から離れているが、この仮設住宅は多目的グラウンドを使って写真①にみるように平屋の共同住宅として設置されたものである。この釜石市平田地区の運動公園にある240戸の仮設住宅（道路を挟んで反対側に別に40戸あり）は、「コミュニティケア型仮設住宅」と呼ばれている。高齢者人口の増加（釜石市の高齢化率は40%に届く勢いで上昇している）にともなう要介護度の悪化防止、阪神大震災における反省から仮設住宅での孤立死や自殺問題の防止、さらに、「い（医療・ケア）・しょく（職・食）・じゅう（バリアフリー住宅）」の一体的・総合的な整備が必要であるという被災地の実態を踏まえ、東京大学高齢社会総合研究機構と岩手県立大学の協力を受けて建設された。



写真① 釜石市平田地区仮設住宅

2) 仮設住宅のコンセプトとしてのコミュニティケア

平田地区サポートセンターはジャパンケアが市の業務委託を受け、運営に関わっている。コミュニティケアのコンセプトに従い、居住

スペースは、孤立防止の観点から入居者同士が顔を合わせる機会が増えるように玄関が向かい合わせに並んで建てられている。また住宅の路面をウッドデッキでつなげ、アーケードで覆うなど、入居者同士の交流が自然と生まれる仕組みが意図的に整備されている(写真②参照)。高齢者・障がい者など何らかのケアを必要とした世帯が集まり、デッキでつながるスロープ付きバリアフリーの「ケアゾーン」、親同士が交流しやすいように小さな子どもがいる世帯を集めた「子育てゾーン」

(子どもたちの遊ぶ場所を整備するため、仮設住宅の建設で取り壊される公園の遊具を再活用している)、そして「一般ゾーン」と3つのゾーンに分けられている。実際には、ケアゾーンの仕切りは厳密ではなく、一般ゾーンにもケアゾーンにも子どもがいる世帯が入っていたり、子育てゾーンに子どもがいない世帯が入っているなど、コミュニティが偏らないようにする共生型住宅の一面もうかがえる。これらの住宅地の中心には、平田地区で被災したスーパー、薬局、美容室、家電店、食堂などを配置し、これまでの生活を可能な限り復元・再生するコミュニティづくりが進められている。

外出時の移動手段として、臨時バス路線(1時間に1便)の停留所や待合所もある。また敷地内では、「サポートセンター」を拠点に高齢者や障がい者などの社会的弱者の生



写真② 仮設住宅内・アーケード

活を支援している(入居者の総合相談支援、デイサービス、訪問介護、訪問看護や配食サービス(厨房設備有)など)(写真③参照)。生活支援員(介護福祉士、看護師)が日中2名、夜間1名配置され、1日2回の見守り訪問や24時間オンコール対応をおこなっている。さらに、サポートセンターの一角において週5日(2時間)医師の診療も実施するなど、医療、看護、介護および福祉が有機的に連携し、仮設住宅における地域包括ケアの実現を目指している。



写真③ サポートセンター外観

3) 仮設住宅におけるサポート体制

単身世帯は33世帯で女性が多い。高齢者夫婦世帯が19世帯で核家族世帯は124世帯(うち高齢者を含む世帯は100世帯)となっている。介護保険のサービス利用者のうち、デイサービスとショートステイを利用しているのは25人である。サポートセンターの活動としては、月・水・金に買い物代行(釜石)、見守り、訪問活動(70世帯)、ひきこもりがちになるため1週間に一度のイベント(ヨガ、カラオケ、フラワーアレンジメント等)を企画し、チラシ配布などを行っている。ヨガなどは20人程が参加している。大阪からボランティアがくることもある。土曜日は介護予防教室を実施、リハビリテーション関係では作業療法士や理学療法士の協力を受け、ボランティアで来てもらっている。テレビ電話方式の通

報装置は23世帯に導入している。サポートセンターは8名体制でデイサービス関係に5名、地域包括支援センター対応に2名配置となっている。カウンセラーや診療所の医師の協力も受けている。

さわやか財団の活動支援では「お茶っこサロン」があり、月2回開催（最初は毎日だったが）となっている。設備関係ではどのような課題があるのかを質問したところ、ホット便座が不足気味であり、事務所も狭い（スタッフの休憩スペースがない）とのことである。勤務体制はシフト制で8:30~17:30, 11:00~20:00, 17:00~11:00となっている。夜11時には鍵をかける。救急車を呼んだのは2回あった（取材時点）。配食サービスは10食程度を対応している。

入居者のなかにはスーパーやサポートセンターがあるという理由で選択してくる人もいる。U氏の話によれば、住民からしても仮設生活が目標ではないので、資金的な目処がついた住民から退去していく傾向もみられることと、残された住民が避難生活のなかで再就職して日々の生活を送る体制になっているわけではないので、さまざまな課題が残されている。自治会活動も期待されることであるが、誰も事態が把握できないまま役員になることには抵抗があり、組織をつくるのは困難で、責任をもつのはイヤだという感情がみられた。そこで、自治会の役員経験者に頼んで世話人会を6人で立ち上げてもらい、2011年11月に設立することができた。班長は1ヶ月交代で回覧板を回す。住民の中には他所へ仕事に出かけて不在になっているケースもありそうだ。ゴミステーションの管理は自治会に依頼しており、サポートセンターが支援する形となっているが、悩みは分別収集がうまくいかないことである。こうしたことは小さなコミュニティで守られるルールが住民同士のつながりを意識できない環境では都市型の匿名社会に類似した意識構造を生み出し、規範の形成に

時間がかかることを想定させる。不確実性によるコミュニティの規範形成の難しさは、どこに向かって何を合意形成していくのかを仮設住宅のメンバーからも外部の支援者からもイニシアティブが取りにくい段階がどのように持続しているかに依存する。それでも何かは続けられなくてはならず、この平田地区でのまちづくり協議会の開催は2週間に1回程度、自治会5,6人と東京大学関係者、市の職員、さわやか財団関係者の集まりが続けられている。

V 結論と課題

大規模災害におけるコミュニティリスクを考える際に、それは、コミュニティそのものの崩壊に近いもの（住民の喪失）、それまでのコミュニティからの個別的・集団的移転をせざるを得ない飯館村や双葉町のようなケース、あるいは基幹産業が破壊されたことで生業の基盤そのものを失ったケース、また行政機能が失われてコミュニティ行政もまた停滞したケースも紹介されている。多様な問題を考えることになるように思われるが、基本的なターゲットは、そこに生活する人々のこれまでのそして新しい社会関係の構築と再構築が生業を基盤として展開するような支援のあり方とコミュニティに集う人々の自主的な運営のためのルールと規範形成への伴走的支援が求められるということである。

このたびの東日本大震災では、東北地方東海岸の被害が大きく、その回復への取り組みも現地関係者の受け止め方にして十分なものではないことが紹介されており、支援活動に従事している人々や団体にとってもローカルガバナンスの回復がどのように展望されていくのかが可視化されにくい状況となっている。今回の現地調査は、平田地区の取り組みを紹介するに留まったが、このほかに大船渡・南三陸町を含め複数の被災地の聞き取りをおこ

ない、また札幌へ避難している人々の調査活動や支援活動に関わるなかで、関係機関や団体の連携や協働が容易ではない点や具体的な個人々の生活課題に対応できていない現実をみるにつけ、包括的な支援の枠組みとその方針のなかにコミュニティリスクとレジリエンスの視点の必要性を強調したい。どこまでも解決の基本は当事者への継続的・効果的な支援がどのくらい実施されていくのか、その指針が最終的にコミュニティの規範形成にどのように結びつくのかが問われていくといえる。

今後の課題としては、コミュニティリスクの典型的な把握とその回復過程へのレジリエンス視点の具体的支援策を接合させることである。また、実際に期限付きの仮設住宅生活に関しては、仮設住宅コミュニティ自体変化していくものであり、利用期限が設定されているため、時間が経つと新たな生活へ向かうための支援が避けられない。したがって生活する場に必要とされる支援のミニマムな要素が仮設住宅のようなモデルで把握され、他の地域におけるコミュニティケアの展開モデルとしてつながっていくことが如何にして可能なのかを継続的に明らかにしていくことが課題となる。

付記 本研究調査においては、現地調査で協力頂いた平田地区サポートセンターのU氏、岩手県立大学准教授都築光一氏、社会福祉法人三陸福祉会施設・在宅サービス課長C氏をはじめ現地関係者には多大な協力を受けたことに厚くお礼申し上げます。また本稿は日本地域福祉学会において設置された「日本地域福祉学会東日本大震災復興支援特別委員会」において取り組んだ成果の一部であり、2011年度北星学園大学特定研究費（代表岡田直人）および科研費（基盤C：2011～2013）「障害者雇用を可能とする農的福祉コミュニティに関する研究」（杉岡直人）の研究活動成果の一部をなすものである。

注1 宮城県三陸沖を震源としマグニチュード9.0を観測した東日本大震災では、死者15,883人、行方不明者2,681人の大半は東北3県（岩手県、

宮城県、福島県）に集中し、インフラ・ライフラインの壊滅的な被害が発生した（警察庁緊急災害警備本部「東北地方太平洋沖地震の被害状況と警察措置」より。2013年4月10日発表）。

注2 1995年に発生し、死者6,434人、行方不明者3人を出した阪神淡路大震災と東日本大震災を比較すると表1のようにまとめることができる。

表1 阪神・淡路大震災と東日本大震災の比較

	阪神・淡路大震災	東日本大震災
発生日時	1995年1月17日 5:46	2011年3月11日14:46
マグニチュード	7.3	9.0
地震型	直下型	海溝型
被災地	都市部中心	農林水産地域中心
震度6以上県数	1県（兵庫県）	8県（宮城、福島、茨城、栃木、岩手、群馬、埼玉、千葉）
津波	数十cmの津波報告あり。被害なし。	各地で大津波を観測（最大波は相馬9.3m以上、宮古8.5m以上、大船渡8.0m以上）
被害の特徴	建築物の倒壊。長田区を中心とした大規模火災の発生。	大津波により、沿岸部で甚大な被害が発生。多数の地区が壊滅。
住家被害（全壊）	104,906	128,808

出所 2011年版防災白書（内閣府）および2013年4月10日発表「東北地方太平洋沖地震の被害状況と警察措置」（警察庁緊急災害警備本部）より作成。

注3 災害への対応は時間軸によって大きく変化することになり、2012年3月時にU氏が気になるとしていたのは銀行や郵便局などの金融機関の利用に不便なことと、（ちょっとしたものを補充できる）コンビニがないことである。仮設内の店舗は食料品・台所用品・生活用品等をメインにしたものであり、細かなニーズに対応するものではないからである。しかし、これらの情報は調査時点である2012年3月のデータなので更なる展開や変化が生じていると想定される。

引用文献

- 独立行政法人 防災科学技術研究所（2009）『地域リスクとローカルガバナンスに関する調査報告』（防災科学技術研究所研究資料第330号 53p）
- 原口弥生（2012）「災害回復力（レジリエンス）の再検討—自然・社会・技術—」『歴史学研究』（898），194-202，青木書店。
- 林春男（2012）「災害から立ち直る力=レジリエンスを」『教育と医学』60（7），632-641，慶應義塾大学出版会。
- 今井敏弘・小泉典章・向山隆志（2012）「東日本

- 大震災における長野県こころのケアチームの活動について』『信州公衆衛生雑誌』7 (1), 42-43, 信州公衆衛生学会.
- 小林喜一郎 (2005) 「新潟県中越大地震における高齢者への対応 (特集 緊急時におけるケアマネジャーのリスクマネジメント—中越地震に学ぶ)」『介護支援専門員』7 (6), 27-31, メディカルレビュー社.
- 小湊純一 (2012) 「東日本大震災が残したもの 宮城県編 ケアマネジャーができたこと、できなかったこと」『ケアマネジャー』14 (12), 34-39, 中央法規出版.
- 松田保則 (2002) 「防災における住民組織の共助とその効果 (参加と連携による地域づくり)」『政策研究ふくしま』(7), 21-42, ふくしま自治研修センター.
- 南方順一郎 (2012) 「地方自治体の視点からの東日本大震災の報告 : 震災直後の地方自治体と要援護者との関係を中心に (東日本大震災特別企画 シンポジウム 震災で問われる社会福祉学の役割: 原理と実践の探究)」『社会福祉学』53 (1), 129-132, 日本社会福祉学会.
- 峯本佳世子 (2005) 「高齢者見守りシステムと福祉コミュニティ形成の課題—震災後10年を迎える神戸市の試み」『大阪人間科学大学紀要』(4), 11-17, 大阪人間科学大学.
- 宮城孝 (2005) 「震災時におけるコミュニティワークのあり方を探る : 神戸市兵庫区における在宅要援護高齢者への支援プロジェクトを通して (〈特集〉阪神・淡路大震災とコミュニティ・ワーク)」『日本社会事業大学社会事業研究所年報』31, 193-217, 日本社会事業大学.
- 宮城孝・大島隆代 (2012) 「被災住民のエンパワメント形成支援による地域再生の可能性と課題 : 岩手県陸前高田市におけるフィールドワークをとおして」『現代福祉研究』(12), 201-216, 法政大学現代福祉学部.
- 内閣府 (2011) 『平成23年度 防災白書』(CD-ROM 付き)
- 西田恵子 (2011) 「水戸市ひとり暮らし高齢者実態把握調査にみる地域福祉課題 : 東日本大震災を背景として」『コミュニティ振興研究 : 常磐大学コミュニティ振興学部紀要』(13), 25-42, 常磐大学コミュニティ振興学部.
- 野口定久・白澤政和・遠藤洋二ら (2012) 「シンポジウム 災害とソーシャルケア : 被害者の目線から支援の方法を考える (特集 被災地の生活支援とコミュニティづくり) — (3.11 東日本大震災に学び, 復興支援を考える集いから)」『コミュニティソーシャルワーク』(9), 40-57, 日本地域福祉研究所.
- 大内多鶴子 (2006) 『コミュニティガバナンス』ぎょうせい.
- 岡田直人 (2013) 「防災を求心力とした地域社会における個別支援とネットワーク化についての研究」『北星学園大学社会福祉学部北星論集』(50), 23-39, 北星学園大学.
- 佐藤健・塩田哲生・増田聡・ほか (2009) 「コミュニティ防災計画支援のための地域防災力評価手法とその仙台市への適用」『自然災害科学』27 (4), 387-399, 日本災害支援学会.
- 武川正吾 (2012) 『政策志向の社会学』有斐閣.
- 都築光一 (2012) 「復興における社会福祉協議会と自治体の役割 (特集 もうひとつの「開発」と地域福祉 : 東日本大震災が問うもの)」『地域福祉研究』(40), 14-24, 日本生命経済社会.
- 浦野正樹 (2012) 「災害の脆弱性とレジリエンス・パラダイム—社会学の視点から」『建築雑誌』127 (1629), 18-19, 社団法人日本建築学会.
- 山下祐介・菅磨志保 (2007) 「第7章 災害社会学の新たな視点・論点 第1節 防災福祉コミュニティ」大矢根淳・浦野正樹・田中淳ほか編 『災害社会学入門』p212-219, 弘文堂.
- 安田丑作・清原孝重・井筒忠夫 (2010) 「防災福祉コミュニティ座談会 神戸に根ざす防災福祉コミュニティのいま・これから—市民が主体となって取り組む地域防災活動 (特集 阪神・淡路大震災の教訓は危機管理にどのように生かされているか)」『都市政策』(138), 61-69, 神戸都市問題研究所.

[Abstract]

Community-Risk and Resilience with Large-Scale Disaster

Naoto SUGIOKA
Katsunori SUZUKI
Akiko HATAKEYAMA

There are many risks in our daily life in the community, and we need a long time to restore the community if it is destroyed by a disaster such as The Great East Japan Earthquake. In this paper, we try to draw a new research concept in terms of resilience to put these communities back. Previous theories of risk society would like to focus on the consequences by modernization and industrialization. We Japanese, however, will face several expected disasters following the 3.11, 2011 national experience. With involved governmental organizations and not-for-profit organizations, we will make a strategy for the revival of our communities. First of all, the most important fact is that we will all have to take a role as community members at any stage when we are committed to our communities. Our field research of support center of Heita Temporary Housing in Kamaishi City of Iwate Prefecture, in Japan suggests that the concept of resilience is based on the power as stakeholders in the small communities. Moreover no local or community governance could be established unless it is on the basis of various levels of participation with the decision-making process in the communities.