

「中核被災者」に着目した 地域・生活再建プロセスに関する研究 —陸前高田市の自主防災組織による避難所運営を事例として—

柄谷 友香

正会員 名城大学大学院 都市情報学研究科 (〒509-0261 可児市虹ヶ丘4-3-3)
E-mail: karatani@meijo-u.ac.jp

東日本大震災級の巨大災害が発生すると、被災地の地元自治体職員が犠牲になるなど行政機能が著しく低下する。このような状況では、行政＝支援する側、住民＝支援される側のような構図は成立せず、従来、公助が担ってきた部分を被災者自身（同士）が自助、共助で担わなければならない状況になる。本稿では、こうした「被災限界」を補うために、地域や生活の再建の中核を担う層「中核被災者」の存在と役割の重要性を提起する。また、発災直後から市民主体で避難所運営を担ってきた陸前高田市の自主防災会の活動を事例とし、「中核被災者」の主体性の発揮が地域再建に果たす役割と可能性を議論する。

Key Words : *Core Victims, Voluntary Disaster Reduction Organization, Reconstruction of Community and Life, Evacuation Center Operation, The Great East Japan Earthquake, Disaster Limitation*

1. はじめに

—地域・生活再建を支える「中核被災者」とは—

戦後発生した自然災害において、特に阪神・淡路大震災（1995年）以降の災害では、“被災地は再建する”ことが前提となってきた。ところが、2011年3月11日に発生した東日本大震災は、あまりに強大な自然外力の前には、“地域（少なくとも行政主体）の再建能力を超える”災害があり得ることを顕示した。このような被災状況を、本研究では「被災限界」と定義する。

著者は、いわゆる「自助」、「共助」、「公助」は対等ではなく、超広域大規模災害においては「公助」が最初に限界を迎える可能性を示唆した上で、それを補う「自助」、「共助」の役割を提起してきた例えば^{1)~3)}。その際の「公助」に対する主な着眼点は、発災後の被災者支援など大規模な業務発生に伴う行政能力に対する過大な負荷であった。しかしながら、東日本大震災の最大の課題は、業務量自体が膨大なだけでなく、自治体職員の死亡や庁舎の崩壊など被災自治体自身も人的、物的に大きく被災し、災害対応能力が著しく失われたことである。このような被災限界の状況では、他府県など外部から行政能力を支援しようにも、支援される側の機能の損失が甚大な余り、業務を指示することさえ負担となり、発災当初は必ずしも有効に機能しない状況がみられた。

こうした状況では、行政＝支援する側、住民＝支援される側の構図が成立せず、従来「公助」が担ってきた部分をも被災地域自体の「自助」、「共助」で担わなければならない事態となる。すなわち、外部からのノウハウの提供など行政対応力の強化だけでは被災者支援につながらず、被災者自身が生活再建に必要なノウハウを学びながら、いかに主体性を発揮できるかが真に問われている。筆者は、2011年4月より壊滅的な被害を受けた岩手県陸前高田市に長期滞在し、避難所や仮設住宅での被災者との協働を通じて参与観察を行ってきた。その結果、発災直後から避難所運営など被災者が主体性を発揮する場面が多くみられ、被災者自身が支援者になり得てきた^{4)~6)}。このことは、行政への負担の軽減だけでなく、真に支援の必要な要援護者への資源の再分配にもつながる可能性を含んでいる（図-1）。

本稿では、このような被災限界において、被災地再建の中核を担う層であろう「中核被災者」の役割と可能性について考察する。具体的には、発災直後から地域住民主体で避難所運営を担ってきた陸前高田市のA自主防災会の活動を事例とし、中核被災者の主体性発揮が地域再建に果たす役割と可能性を示唆するものである。なお、調査方法は、2011年4月以降の筆者による避難所の生活を通じた参与観察と、自主防災本部長（男性1名）をはじめ、副部長（男性2名）、本部付事務局長（男性1名）、

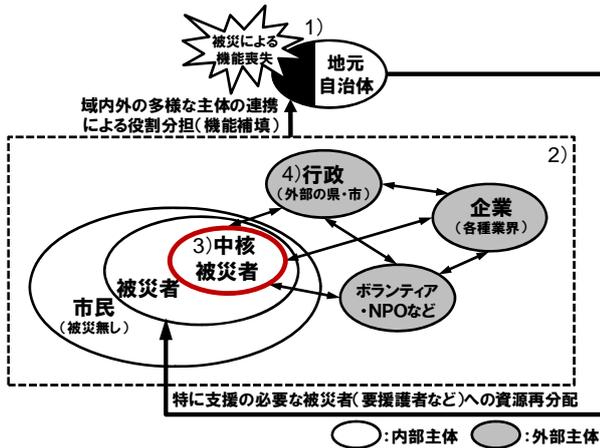


図-1 「中核被災者」の概念図

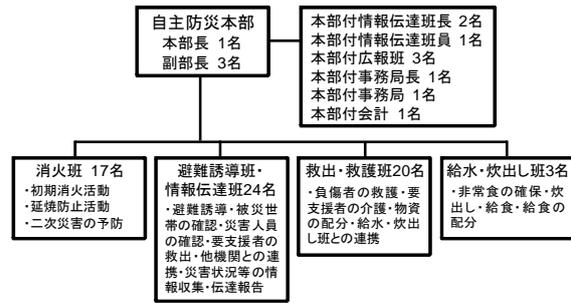


図-2 A 自主防災会組織構成図

広報班（女性3名），救出・救護班（女性3名）への随時のヒアリング調査である（後述の図-2に班構成図を掲載）。また，以降の具体的な考察内容については，筆者自身の避難所支援を通じての参与観察記録と，ヒアリング対象者全員から聞き取った内容を整理したものである。

2. A自主防災会の概要

A町内会では，2006年4月1日自主防災会を発足したが，町内会との構成メンバー重複などもあって，その活動は停滞状況であった。その後，2008年町内会の役員改選があり，水害など地域防災に関心の高い住民が会長および事務局長に選出された。これを機に，2009年度には避難場所の選定や看板の設置，組織体制の見直し（図-2）などを行い，それらを踏まえた自主防災計画を作成し，2010年4月には220世帯（約540名）への全戸配布に至った。同年10月には自主防災会運営メンバーによる防災研修の受講（盛岡市），11月には自主防災計画に基づき，市消防署や消防団，町内住民約90名による自主防災訓練を実施すると共に，こうした活動は逐次町内会広報で発信し，町内住民の防災意識の向上を図るべく工夫してきた（写真-1）。

3. A自主防災会による東日本大震災時の避難所運営

(1) 発災当日（表-1）

a) A公民館の「避難所」としての開所

3月11日14時47分，自主防災会会長，副会長，事務局長は役員会の開催中，立ってられないような非常に強い揺れを感じた。揺れが収まった後，A公民館（市の指定避難所ではないが避難所として機能，後に災害救助法



写真-1 町内会広報による自主防災活動の報告

表-1 発災当日のA自主防災会の対応状況

| 対応時刻(頃) | A公民館における対応状況 |
|---------|--|
| 15:00 | 避難者受入を想定したA公民館の開所 |
| 15:30 | 自主防災本部付け役員の参集(一部) 小学校児童が医療施設・高齢者施設に避難 |
| 15:45 | A公民館における一般市民の受入 |
| 16:00 | 炊き出し班・広報班 物資提供の呼びかけと炊き出し作業の開始 |
| 16:30 | 本部付け広報班 医療施設・高齢者施設に出向き，小学校避難児童の確認と名簿作成開始 |
| 17:00 | A公民館の避難者名簿の作成開始 |
| 19:30 | 夕食(おにぎり)を避難者，近隣避難所，消防団らに配給 |

上の認定を受ける)に駆けつけ，食器などの落下物を片付けながら，15時には低平地から上がってくる避難者受入を想定し，開所した。その頃，低平地にある市立小学校児童が校内に参集し，教職員の誘導により，A公民館より高台にある病床併設型の医療施設や高齢者施設へ避

難誘導されている姿を見かけた。15時半には、A自主防災会メンバーはA公民館に参集し、15時45分頃には避難者の受入を開始した。A公民館には、約300名の避難者が徒歩や車で参集し、うち195名は会館内の広間、和室、ステージ、廊下を埋め尽くし、あとの30台約100名は駐車場で車中避難となった。A町内会は高台にあり、津波を免れたため、避難者のほとんどが異なる複数の町内会住民であり、面識もなかった。

b) 各班の対応—物資調達、炊出し、避難者名簿の作成—

まず、事務局長の指示に従い、広報班（女性3名）と炊き出し班（町内女性の動員）を中心に活動を開始した。そもそもA公民館は指定避難所ではなく、食糧や物資の備蓄がないため、米などの食料、ローソク、毛布、だるまストーブの提供を町内会住民に呼びかけた。幸いにも、農家が多く、各世帯に米のストックの提供者が多く、また、地域内に貯水槽があったため一週間分の水は確保できた。その際、停電ながら、精米には公民館前の工事現場にある発電機が利用できた。A町内会住民らは、家屋は残ったものの、家族の安否確認ができず、ライフライン（電気・ガス・水道）も停止する中で、避難所避難者への物資提供などを率先して行ってきた。その結果、各家庭から集まった600kg（30kg×20袋）の米を使って、炊き出し班によりおにぎり作りを始めた。

一方、小学生らの保護者が今後A公民館に安否確認に来ることを想定し、広報班の女性一人が医療施設や高齢者施設に向き、子供達の避難者名簿（ひらがなフルネーム書き）を作成した。予想通り、夕方以降、保護者らが安否確認に訪れ、「Bちゃんは、C病院に避難していますよ」という情報が安心情報につながった。また、17時頃、A公民館においても、懐中電灯を持ってひとり一人の氏名を確認しながら、避難者名簿を作成した。その際、広報班と共に、救護班（看護師有資格者）が避難者ひとり一人に声かけを行い、顔色、熱や血圧など避難者の体調の変化を確認して回った。そこでは騒ぐ様子もなく、寒さと恐怖、疲労のため、一様に顔面蒼白であり、かける言葉に迷ったという。

当日19時半には、A公民館の避難者や車中避難者のみならず、近隣の医療施設、高齢者施設、そして人命救助活動などを行う消防団屯所に大きく温かいおにぎりの配給を行った。小雪が舞う寒い夜、避難者同士身を寄せ合って温かいおにぎりを口にしたとき、硬直していた表情が少し和らいだという。公民館内は、廊下やステージまで避難者で埋め尽くされ、横になって眠れる状況ではなかった。

(2) 発災後から1週間

a) 救護班による健康相談の開始

発災翌日には、救護班3名（現役看護師1名、元看護師2名）による健康相談窓口が開設された。従来、A公民館のステージの袖にある3畳ほどの部屋で、町内会への放送設備、事務机とイスが備えられていた。健康相談を受ける際のプライバシー保護等を配慮し、ドア付の部屋が選定された。「健康相談」の貼り紙をし、用件のない人は自由に出入りできないようにした。そこでは、血圧や熱を毎日測定し、簡易カルテ（ノート）に記録し、生活や健康不安に関する相談を受けた。ただし、医師や薬剤師は不在であることから、現場で判断できない案件には、日本赤十字が滞在するE避難所や県立大船渡病院への搬送対応を行った。避難者の中には、避難時の恐怖と先の見えない不安から、血圧の多少の変化や持病の悪化を過剰に訴える者も多かったが、医療施設も限られる中、緊急性のない場合は、避難者の声のできる限り耳を傾け、「大丈夫。いつもと変わりありませんよ」と避難者が安心できるように配慮する場面もあった。こうした対応により、血圧や精神が安定するケースもあったという。

b) 避難者による自治会の発足

発災から1週間は、自主防災会の主要メンバーはほとんど不眠不休で避難者の対応に総力を注いだ。広報班、救護班の女性達は寒さと寝不足で疲労困憊し、業務のローテーションが必要な状況であった。3月15日に電気が復旧したことを契機に、事務局長は、元県職員の避難者をリーダーとする避難者自治会を組織するよう依頼し、自主防災会と避難者自治会で避難所運営の役割分担を提案した。その際、避難者自治会の役割として朝のラジオ体操と掃除を担うことになった。その2日後には、避難者自治会の方から、「われわれにやれることはないか」という申し出があり、支援物資を使った3食の準備も避難者の女性達を中心に担うようになり、僅かながら、自主防災会の負担が軽減した。

c) 衛生環境確保のための個人面談と在宅避難者の名簿作成

3月17日、D医科大学の支援チームがA公民館に来訪し、避難所環境に関する指摘を受けた。主な意見は、防犯上のセキュリティは良いが、面積当たりの高齢避難者が多いため、インフルエンザや食中毒などの感染症の危険性であった。また、同日、市内最大のE避難所で行われた避難所代表者会議において、家屋（自宅・親類宅など）が残っている人は、ライフライン等がなくても避難所避難者とは認めないように指示があった。その含意は、避難所での避難者数をできる限り減らし、衛生環境を改善すると共に、避難所運営者の負担を軽減することであった。

これらを受け、A自主防災会では、避難所避難者および在宅避難者に対して2つの対応を行った。1つは、A公民館の避難者全員（世帯代表）に対して、個人面談を実

施し、一時的にでも滞在できる家屋がある人には移ってもらうよう要請した。なお、今回の個人面談に限らず、避難者からの相談等には、後の相互関係を良好に保つため（事実関係が曲がる場合がある）、必ず2名以上で対応・記録するように工夫した。もう1つは、在宅避難者への配慮であり、避難所避難者同様に物資が公平に配給されるように、A町内会12区の全区長に対して、世帯や親類の安否確認および避難者数を聞き取り、リストを作成するように依頼した。このリストに従い、自衛隊から毎日届く支援物資を在宅避難者に行き渡すよう配給が行われた。

(3) 1週間後から1ヶ月

a) 岐阜県保健師チームによる在宅避難者の状況調査

4月上旬、岐阜県保健師チームが陸前高田市に派遣され、A公民館を含む町の担当になった。事務局長および救護班は、保健師チームにA町内会各地区の名簿を渡し、在宅避難者の健康調査を依頼した。保健師チームは5日間かけて、全戸を訪問し、生活や健康上の相談を受けた。その結果、対象世帯198のうち、151世帯（うち47世帯は域外避難などのため不在）への聞き取り調査を行い、発災から1ヶ月間の避難状況と課題について報告された。具体的には、経済的な問題や家族死亡による養育等による家庭不和（震災前からあった問題が増幅して表出）、介護サービスが停滞することによる精神・健康機能の低下、給水の運搬等による腰痛の悪化、生活習慣病（高血圧、糖尿病等）の内服薬を制限することによる症状の悪化、支援物資に頼る炭水化物を中心とする食生活による塩分や血糖コントロールが困難、親族や知人を津波で失ったことによる鬱状態もみられるなど多くの課題が挙げられた。

また、A公民館内においても和式かつ男女共同便所のため、水分を自己制限し、脱水や便秘の悪循環になっていることなどの指摘があった。しかし一方で、集団生活を余儀なくされる避難所においては、軽度の認知症や歩行障害のある高齢者に対して、避難者同士で声を掛け合い、助け合うことで症状が改善する傾向がみられたという報告もあった。これらの報告は、救護班だけでは対応できないため、今後派遣される日赤医療チーム等とも随時共有した。このような岐阜県保健師チームの活動は、在宅避難者にまで手が回らない自主防災会の機能を補完する非常に有益な支援であったといえる。また、予告なく来訪してくる支援者に対して、受援者側からの確かなニーズを提示できたことが功を奏したといえる。

b) 避難者への内陸避難の斡旋

4月に入って、長期にわたる避難所生活への1対応策として、岩手県から内陸避難（県内内陸部の温泉やかんばの宿など）に関する情報提供があった。事務局長を含む

2名で4月8日からA公民館の避難者に個人面談をし、意向を尋ねた。とくに、持病や不安を抱える高齢者やその家族を中心に、20名が内陸避難をした結果、5月には約30名にまで避難者が減少した。この頃には、避難者自治会との連携や、炊事を担う外部ボランティア（遠野まごころネット等）の支援もあって、自主防災会の負担は徐々に軽減されてきた。

(4) 1ヶ月後から6月11日（避難所閉鎖）まで

a) 避難所閉鎖までの経緯—市民主体による避難所運営の限界と課題—

A公民館では、自主防災会メンバーの肉体的・精神的な疲れを理由に、4月30日に避難所を閉鎖したい旨を市役所担当者に要請した。支援する側である自主防災会メンバーも、避難者と同様に家族や親類を津波で亡くし、職場被災により仕事を失い、自宅には親類や知人などの在宅避難者を受け入れながらの避難所運営であった。市担当者や避難者代表、自主防災会と話し合いを重ねた結果、市内の避難所運営はどこも厳しく、新たな受け入れ先の確保は難しい状況であり、仮設住宅の入居が決まる時期まで運営を継続することになった^{7) 8)}。その際、避難者からは「これまで地区の方々の疲れに気づいてあげられなかった」、「新しい場所に移るのは不安だが、いつまでも世話になっていられない」などの声が聞かれた。これを機に、避難所運営を見直し、防犯のための見回り夜勤や早朝からの受付業務なども避難者自治会で担い、自主防災会の負担軽減に努めた。

当時、市役所および市職員も甚大な被害を受けており、48カ所もの避難所や在宅避難者までに対応できない状況であった。しかしながら、地元住民も被災する中で、先の見えない避難所運営には限界もみられた。些細なことではあるが、指定避難所でなくとも、市職員や関係者から住民への労いの一言や顔の見える関係があれば、状況は緩和されたかも知れない。同じ被災者である市民と行政だからこそ、上手いコミュニケーションが共助の安定や継続につながる可能性を示唆している。

5月下旬、避難者21名の仮設住宅入居先が決まった。紙面の都合上詳述できないが、この経緯では、多忙を極める市担当者の配慮や協力も大きかった。6月9日には、自主防災会への労いと感謝の会として、避難者21名により夕食が振る舞われ、これまでの感謝と共に今後の仮設住宅生活に向けた餞が交わされた。6月11日、A公民館の清掃から仮設住宅への荷物運搬まで、A自主防災会主要メンバーと避難者との協働で行われた。同日夕方、引越手伝いが一段落し、自主防災会主要メンバーによるA公民館の最終清掃の後、閉鎖を知らせる貼り紙と共に施錠され、避難所閉鎖となった。

4. おわりに—「中核被災者」の役割と復興に向けた可能性—

本稿では、超広域大規模災害により自治体機能が著しく低下するような被災限界において、被災地再建の中核を担う層「中核被災者」の存在と役割を、陸前高田市の1避難所運営を事例として述べた。対象としたA町内会では、2008年の役員改選を契機に、機能する自主防災会をめざし、個人の資質を鑑み、看護師有資格者や女性達を中心に再構成した。発災後から、会長、副会長、事務局長の指揮命令系統の下、彼女らの各班での機転の利く活動が避難所運営を支えた。しかしながら、支援に回る住民自身も被災していることから、先の見えない対応は負担が大きく、住民主体を尊重しながらも、行政とのコミュニケーションの必要性も課題として見えてきた。

本稿では、避難所開所から閉所に至る一連のプロセスが完了した事例として、住民主体の避難所運営を取り上げた。昨今の災害対応時には、行政が避難所対応を担うことが多く、開設の遅れや運営の負担などが課題となってきた。被災規模が大きくなれば、避難所対応はなおさら大きな課題となり、市民・中核被災者への役割分担が行政負担を軽減し、優先順位の高い（行政でないとできない）業務に再配分することができよう。また、震災から2年が経過し、本稿で対象とした自主防災組織では、当該地区に新規に恒久住宅を再建する被災者に対する既存住民とのコミュニティ仲介役を担おうとしている。陸前高田市の被災者の多くは、津波来襲前の居住地が津波危険区域に指定されており、元の居住地での住宅再建が難しい。そのため、行政による復興公営住宅建設などを待たずして、住宅再建を自力で行おうとする場合、新たな地域に居住することになり、既存住民などの新しいコミュニティを築くことが課題となる。その際にも、1つの地域課題として取り上げ、避難所運営の中核被災者であった自主防災組織メンバーによって、新旧住民による茶話会や、七夕祭りなど地元行事を通じた交流会を計画し、実施しつつある。

行政による復興計画、事業計画、事業認可まで進んできたが、目に見える復興への一步としての事業実施はまさにこれからである。様々な地域に移動を余儀なくされる被災者らと行政との合意形成を伴うなど、中核被災者（市民の主体性）の役割と行政・地域との連携は、避難所から仮設住宅、そして恒久住宅に移る際、また、その

過程におけるまちづくりやコミュニケーションの維持など、復興に向けた様々な場面で必要となろう。

将来、東海・東南海・南海の発生が危惧される中、公助の限界とそれを担う自助・共助の重要性を訴えるだけでなく、東日本大震災時の経験を丹念に紡ぎ、より具体的な事前策として生かしていくことが急務と考えている。

謝辞：本研究を遂行する上で、A町内会や自主防災会の皆様方や、当時避難されていた皆様方の多大なる協力に心から謝意を表します。また、本稿は、名城大学総合研究所平成24年度学術研究奨励助成費・研究成果展開事業費「被災地区コミュニティとの長期協働を通じた被災者自立再建プロセスの解明」、ならびに、科学研究費補助金・基盤研究(B)「「中核被災者」を主体とした被災限界からの自律再建メカニズムの解明」（いずれも研究代表者 柄谷友香）の研究成果の一部であることを記し、ここに深く感謝いたします。

参考文献

- 1) 柄谷友香・高島正典：水害後の訴訟回避に向けた地域リーダーの対応と役割—行政と住民をつなぐコミュニケーション・ルールの検討—, 地域安全学会論文集, No.13, pp.471-479.
- 2) 柄谷友香：応急仮設住宅における自治会運営の現状と課題—陸前高田市における半年間の参与観察を通じて—, 第30回日本自然災害学会年次学術講演会梗概集, CD-ROM, 2011.
- 3) 柄谷友香：東日本大震災後の仮設住宅における自治会運営の現状と課題, 地域安全学会研究発表会梗概集, CD-ROM, 2011.
- 4) 2011年8月1日付岩手日報朝刊「生活再建への課題、仮設に生きる、地域コミュニティ」.
- 5) 一般社団法人経済調査会：特集 東日本大震災から1年, 柄谷友香名城大学准教授に聞く 震災からの復旧・復興と土木技術者の役割, 建設マネジメント技術, 2012年3月号, pp.6-17, 2012.
- 6) 柄谷友香：被災地に学び、防災に生かす, 土木技術, 67巻2号, 土木技術社, pp.87-90, 2011.
- 7) 2011年5月9日付毎日新聞朝刊「避難の現場から一助きたい…でも限界—」.
- 8) 2011年5月10日付朝日新聞朝刊「限界の避難生活—避難所運営の疲労・いら立ち 閉鎖も検討—」.

(2013.4.30 受付)

THE ROLES AND POSSIBILITY OF “CORE VICTIMS” WHO SUPPORT
RECONSTRUCTION OF COMMUNITY AND LIFE AFTER THE GREAT EAST
JAPAN EARTHQUAKE
– TAKING THE EXAMPLE OF EVACUATION CENTER OPERATION BY THE VOLUNTARY
DISASTER REDUCTION ORGANIZATION IN RIKUZENTAKATA CITY–

Yuka KARATANI

When a large disaster comparable to the Great East Japan Earthquake happens, the administrative function severely declines due to the facts that local municipal employees in the afflicted area fall victims to the disaster. Under these circumstances, the formulae, such as administration = those who support and residents = those who are supported, are not available. Therefore, so afflicted people get into a situation where they themselves can't help but play the roles which public assistance has traditionally played in collaboration with each other. In this paper, we indicate the importance of the existence and roles of “core victims” who constitute the core in reconstruction of community and life in order to supplement such “disaster limitation”. Moreover, taking the example of activities of voluntary disaster reduction organization in Rikuzentakata City where the evacuation center was mainly operated by the power of citizens soon after the earthquake, we discuss the possibility and roles which exercising independence of “core victims” has in local reconstruction.