

東日本大震災後の都市中心部地域社会構造とセーフコミュニティについての基礎研究

法文学部 経済情報学科 准教授・菱山 宏輔

1. はじめに

本事業の目的は、東日本大震災以降の仙台市中心部における地域社会構造の変容と東京都豊島区のセーフコミュニティに着目し、地域防災の新たな役割と問題点を明らかにすることであった。本年度は仙台市中心部における新たな調査研究を中心として、東京都豊島区については資料による状況把握を行った。

昨年度の事業では、東日本震災が地域社会に及ぼした影響について、都市中心部に関する研究の蓄積がほとんどなされていないことに着目し、震災直後の仙台駅周辺における一般社会システムと緊急社会システムとがどのように相互作用を及ぼしたのかを明らかにしてきた。その背景として参照した先行研究は、阪神淡路大震災において、震災前の社会構造が震災直後の人びとの動きやその後の復興過程を規定するというものであった。本年度事業に関連して、昨年度の事業の一部は、この先行研究の仮説を実証することを目的として実施された。

本年度の事業においては、このような背景を共有しながら実証研究を引き続き展開するとともに、新たに、地域社会において生じてきた避難所運営対策に関する動きに着目してきた。あわせて、防災を防犯や外傷予防と同様の枠組みのなかに位置づけ、担い手の多様性を含意する「セーフコミュニティ」について、東日本震災以降の変化を東京都豊島区の事例に着目した。本事業においては、対象とする調査地区に従い二つの意義をあげることができる。第一に、仙台市中心部の避難所運営対策においては、都市中心部の防災と地域社会の役割に関する研究の蓄積が少なく、これに対して新たな知見を提示することができるという点である。第二に、東京都豊島区においては、安全安心のより多様な試みを包摂するセーフコミュニティという都市政策のなかで、地域防災がいかなる役割をなし得るのかという点で、防災行政だけでなく、防災を基軸にしたより多様な活動への応用可能性を明らかにし得るという点で、従来にない意義をもつ。さらに、両者に共通して、狭義の防災に限らず、通常社会システム下における地域社会の位置づけを講義の災害研究の観点から明らかにするという点において、本事業は特徴をもつものである。なお、セーフコミュニティについては鹿児島市においても2015年度の認証が目標とされており、本事業は鹿児島市の政策面においても実用可能性をもつ。

2. 仙台市中心部の事例

セーフコミュニティにおける担い手と対象の多様さを前提として、仙台市においても、中心部の避難者対応における女性団体の役割、および、中心と郊外の狭間に遺棄する再開発地区の事例という二つの「周辺」性に着目した。前者においては、地域防災の担い手として町内会が中心となり、それゆえ保守的な男性社会の影響力がなお垣間見えるなかで、女性の動きに着目することにより、担い手の多様さの重要性を明らかにすることができる考えた。

今回着目した事例は、昨年度まで対象としていた仙台市中心部の R 地区である。中心部の他の地区と比べ、震災当時の高齢化率は顕著に高く (29.1%)、15 歳未満人口割合は顕著に低い (8.1%)。その傾向は仙台市全体 (それぞれ 18.4%、13.6%) と比べても明らかである。昨年度までは、本地区におけるコミュニティセンターにみられたディバイドと、隣接小学校における包摂というふたつの異なる状況の並立を明らかにした。本年度は、調査対象を民生員をはじめとする女性に広げることにより、いっそう多角的な視点を得ることができた。

R 地区には婦人防火クラブが存在したものの、連絡手段の欠如とリーダーシップの弱さという点から、発災直後から組織として動くということにはなかった。しかしながら、部の構成員としての役割意識をもとに、一部の成員は二日目の朝から小学校およびコミュニティセンターへと向かい、炊き出しの手伝いを行っていた。3 日目には徐々に婦人防火クラブ内の連絡がつきはじめ、その後約 1 ヶ月間、部員が交代で当番にあたることによりお手伝いが続いた。

それら部員の評価によれば、町内会の役員が多くは避難所に来て何かをするということではなく、その意義もあまりなかったかもしれないという。帰宅困難者が多ければ、結局その世話は民生委員か防火クラブになる。町内会役員にしろ、町内会の誘導係、炊き出し係などが動くのは、あくまで町内会の会員がたくさん避難していて、集団として、あるいは組織として動くというときに限られるだろう。小学校にしても、責任が校長に集中しすぎており動きがスムーズではなかったため、ある程度責任者を分散する必要があるという。この点でいえば、町内会長は責任の一端を担う役割をすることができるかもしれないとのことである。

R 地区には町内会を基盤とした古い近隣住民のつながりがある一方で、指定避難所での町内会の姿は目立つものではなかったと言える。町内会連合会の役員のひとは、まず自分の家のことが大事であるということを強く主張し、何らかの活動や指揮をとるということはなく、一部住民や役職者との温度差が顕著になったという。この役員は三世代居住世帯であった。ある町内会長もまた三世代居住のため、震災直後はそれら家族の安全の確認、その後の安全確保に力を注いだという。

3. 仙台市周辺部の事例

次に、避難所の多様性を明らかにすることを目的とした現地調査の結果について論じる。菱山(2015)において述べたように、仙台市においても、海岸部から中心部まで、避難所の地政学的な立地によって避難者の様相が変化する。震災当日の仙台市中心部における避難所の状況として、例えば、長町南小学校の事例に着目しよう。長町南小学校は、仙台駅から直線距離で南におよそ三・五キロメートルの地点に位置し、仙台駅から地下鉄で十分ほどの地下鉄長町南駅からおよそ五〇メートルの距離にある。この仙台市立長町南小学校には、最大で約二千人が避難してきた。「次から次へと膨らむ人の群れは、児童を引き取りに来た保護者ではなく、隣の二つの大型ショッピングモールと地下鉄長町南駅からの大勢の避難者だった」(宮城県小学校長会・仙台市小学校長会 2013: 83)。他方で、仙台市中心部と沿岸部の中間地点にある高砂小学校においては、避難者の状況はやや異なるものであった。高砂小学校は、仙台駅から東に約六・五キロメートル、沿岸から西に約五・五キロメートル、JR 仙石線で約十三分の福田町駅から一〇〇メートルほどの距離である。高砂小学校には、長町とほぼ同様、最大で約千八百人が避難した。しかし避難者の特徴は異なるものであり、「学区内の家族のほか、津波で被災した中野地区や行き場を失った外国人や近隣学区の住民もいた」(宮城県小学校長会・仙台市小学校長会 2013: 93)。

この点で、昨年度まで調査対象地であった避難所は仙台駅中心部であり、避難者は一時帰宅困難者がほとんどで、それゆえの対応の問題が生じていた。今回、中心部と、上述高砂小学校の間となる S 地区にて聞き取り調査を行った。セーフコミュニティにおいて防災を考えるうえでも、被災と対応の多様さを明らかにすることが重要であるためである。

S 地区には、第二次世界大戦以前、一面の田畑が広がっていた。戦中には陸軍の火薬庫が建造されたが、戦後改修され、中国などからの引き揚げ者や戦災者の住宅となった。高度成長期には東洋製罐や凸版印刷など中小工場が進出し、工場従業員がまちにあふれ、商店街も活況を呈した(河北新報 2002. 11. 20)。現在では工場跡地の再開発が進み、仙台市全体と比較して、15 歳未満人口の比率はより高く、65 歳以上人口の比率はより低い。S 地区周辺は年齢構成に幅があり、一世帯の構成人員数も比較的多いといえる。

S 地区の再開発は、域内を横断する北四番丁岩切線の開発と平行して行われた。北四番丁岩切線は、東北本線と並走し、中心部から北東へと伸びる都市計画道路である。利府町から宮城スタジアム近傍にて仙台北部道路と合流、さらに北東へと伸び三陸自動車道へもつながる。この路線添い、仙台駅からおよそ 3.5km の地点に、2003 年 11 月 22 日イオンがランドオープンし、生協の大型店と食品スーパーとともに、同地区は食品小売りの激戦区となった。S イオンでは特に食品売り場に重点がおかれ(仙台経済界 2004: 35)、少人数家族、単身者、高齢世帯を対象として少量パックの食品の充実、総菜メニューの提供など、地域にあわせた特徴がとりいれられた(日本経済新聞 2003, 10, 22、河北新報 2003. 11. 14 夕刊)。地元町内会連合会長によれば、S イオン建

設計面の折に住民による反対運動も生じたが、それは必ずしも S 地区住民の共通した意見というわけではなかったという。S イオンの出店形態が地元志向であったことに加え、例えば、S 防犯協会がイオンの内外をパトロールすることで関係を深めることができたという。店内をパトロールすることによって、S 地区の女性が店員として働いている様子を見聞きし、そのことが子ども達による万引きや夜遊びを防止しているとの認識に至っている。

このような地元とイオンとの関係性は、東日本大震災において、イオンの食べ物を小学校に運んでもらい、震災当日の夜から配ることができ、その後も炊き出しをする必要は無かったという対応に帰結した。そこからさらに、地区内の小さな避難所やコミュニティセンターなど、人が集まっているところに運んだという。その後は地区内の他の大型スーパーやコンビニエンスストアからも食料の提供があり、最後まで炊き出しは行わなかった。S 南小学校に行くと食料があるという話を聞きつけて来る人たちもいたが、十分配ることができ、その点ではとくに困ったり混乱したという気はしないという。

S 南小学校の避難者は 1,500 人であり、その構成は、帰宅困難者とともに沿岸からの人びともいた。若者もいたが、この地区に住んでいる人びとであり、手伝ってくれと言えばいろいろと動いてくれて良かったという印象であるとのことである。小学校の運営の体制は 1 週間ほどしてからようやく整い、12 町内会と連合会が担った。グラウンドには自動車は 2、30 台入り、そこで寝泊まりする人もいたという。この点では、北四番丁岩切線という郊外と中心をつなぐ都市計画道路沿いの地区であり、比較的開けた再開発地区であったことが影響しているといえよう。

4. セーフコミュニティにおける防災の位置づけについて

安全安心まちづくりとセーフコミュニティにおいては、治安部局におけるシステムと社会福祉部局におけるシステム間において、防災の扱いをめぐるヘゲモニーが予想される場所である。その際、セーフコミュニティは多様な参加者を想定する点で、上述したような担い手と地域ごとの多様性にいかに注目するのかが喫緊の課題となり、治安部局を介したシステムとの相違として注目に値する。

日本では五番目、東京都において最も早くセーフコミュニティの認証を得た豊島区（2012）は、人口密度および東アジア系外国人の多さにおいて特徴がある。外国人登録者数は 1980 年代後半に急増し、1984 年に約 5,000 人であった状況から、1990 年には約 1 万 4 千人となり 1993 年には 16,300 人となった。その後わずかに減少し、2000 年には約 1 万 3 千人となったものの、2014 年には 20,801 人と増加している。

外国人は災害弱者となり得る存在である。しかしながら、豊島区には大都市コミュニティにおける多文化状況が存在し、弱者として同定され可視化・数値化されたり、あるいはセグリゲーとされるよりも、池袋の都市文化のなかでローカルな共住と秩序形成がなされていた。背景として、1980 年代後半から急増した東アジア系ニューカマーズについて、「世界都市論」からのマクロな

分析がなされる一方で、奥田道大によりマイクロな都市コミュニティ論により分析されてきた。それは、日常知から米国型のインナーシティ論に基づくセグリゲーションが懸念されていたなかで、むしろ中心・郊外に続く第三の都市コミュニティを見いだそうとするものであったといえる。そこには、流動性と「暗さ」に代表される豊島区近代化の歴史の延長に、見いだされるコミュニティ像があった。

もともと、現在、そのような大都市コミュニティの萌芽は、再開発のなかでなし崩しに解体されているように見える。平成 19 年 4 月に実施された渡戸による調査によれば、防災・震災対策における外国人区民の位置づけ、具体的な対応策は何も無い状況であった（渡戸 2008: 21）。これは、豊島区において 1980 年代末以降開催されていた国際化対策委員会が 2008 年の時点ですでに 5 年間開催されていない状況にあり、「分化行政」のなかに取り込まれ、石原都政以降の東京都における外国人政策の後退と軌を一にしている（渡戸 2008: 23）。

この方向性は、セーフコミュニティの推進状況においても見て取ることができる。平成 22 年 5 月 20 日に開催された「第 1 回豊島区セーフコミュニティ推進協議会」において委員から「池袋は外国人が多い。外国人住民の方を入れてセーフコミュニティの仕組みを入れたら良いのでは」との発言があった。平成 22 年 11 月の豊島区セーフコミュニティ推進協議会による『セーフコミュニティ認証に向けた基本方針』、セーフコミュニティ認証後の『みんなでつくるセーフコミュニティとしま』（2013 年 4 月）においても「外国人との共生」が図に出されながらも、実際の活動には至っていない。インターナショナル・セーフ・スクールにしても、海外のセーフ・スクールとのネットワークという意味でインターナショナルであるだけでなく、豊島区自体がもつ多文化状況を背景としたとりくみの可能性について明らかにする必要がある。

現在、生物多様性の観点から、自然環境の多様性がもつリスクマネジメントの機能に注目が集まっている。防災の分野においては、通常システムとしての公園を緊急社会システムとしての避難所に転換できる都市計画としてのシャドウ・プランなどと共通性をもつ。この点から、都市空間およびコミュニティの多様性が、地域防災に資する可能性について、研究の展開が必要となる。