コミュニティの“危機”から考える「コミュニティ再生」のあるべき姿

伊藤　剛

目次

はじめに　42
第1章　「紛争」とコミュニティ　43
　第1節　紛争地のコミュニティ危機　43
　第2節　紛争地の復興プロセス　44
　事例『コミュニティ・ガーデン』　45
　第3節　再生の方向性①＝修復性　46
　事例『南アフリカ真実和解委員会』　48
　第4節　コミュニティの「修復」機能　51
　事例『裁判外紛争解決／ADR』　52
第2章　「災害」とコミュニティ　56
　第1節　被災地のコミュニティ危機　56
　第2節　被災地の復興プロセス　57
　第3節　再生の方向性②＝予防性　60
　　事例①『加古川グリーンシティ防災会』
　　（防災コミュニティ）　60
　　事例②『コミュニティ・サポートセンター神戸』
　　（中間支援組織）　63
　第4節　コミュニティの「予防」機能　66
　　事例『災害時相互応援協定』　66
結論　71
　(1)　再生プロセスを「2つ」に分類する　71
　(2)　非常時の再生＝修復的プロセス　71
　(3)　平常時の再生＝構築的プロセス　73
　(4)　2つのフェーズを「つなぐ」もの　74
おわりに　75

伊藤　剛　*Takeshi Ito*

クリエイティブ会社　ASOBOT inc. 代表取締役。東京外国語大学非常勤講師。NPO法人『シブヤ大学』理事。1975年生まれ。明治大学法学部卒。若者たちの不満から地域活性を行うプロジェクト『ハイジャック会議』、ジャーナル・タブロイド誌『GENERATION TIMES』、ボスニア・イラク・アフガニスタンなど紛争国の学生と共にコミュニケーションの視点から平和構築を考える『PEACE COMMUNICATION』など、さまざまなコミュニケーション分野のプロジェクトを行う。

はじめに

2011年3月11日。日本の大地が揺れた。コミュニティの維持が危惧されている。もちろん、震災以前からも「コミュニティ」はキーワードとして世間の関心を集めていたが、現在はより一層、「絆」や「つながり」などの言葉に注目が集まっているように感じられる。いまや「コミュニティ再生」は、被災地や過疎地域だけの問題ではなく、東京などの都市生活においても重要なトピックと認識され、関心も高い。

しかし、言葉ばかりが先走り、肝心なことが見落とされている気がする。そもそも、「再生」とは、一体「どこ」に向かって進むことなのか。何が「ゴール」に設定されているのか。

それらへの答えが不明瞭なまま、全国各地では「ワークショップ」が開催され、まるでそこにはコミュニティが存在していないかのように、“コミュニティづくり”が盛んに行われている。また、昨今のインターネット上のSNS[1]の登場により、「ネットワーク」や「シェア」なども良く聞くキーワードとなり、若者の間でも「コミュニティ」への意識が高まっているともいわれているが、彼らが語るのは、言葉の語尾が上がった「コミュニティ（↗）」であり、本来の「コミュニティ（↘）」とは、単なる発音の違いを超えて、明確に区別しておく必要があると考える。

本稿では、この「コミュニティ再生」を考える上で、まず「再生」と表裏一体の関係にあるコミュニティの「危機」に着目し、そこから「再生の方向性」を検討してみたいと思う。なぜなら、

1　Social Networking Service の略。代表的なものとして『mixi』や『twitter』『Facebook』などがある

コミュニティが危機に問われている時にこそ、「平常時にあるべきだったコミュニティの本来の姿」が浮かび上がってくると考えられるからである。

以下、概略である。

本稿では、コミュニティが最も危機に陥るような出来事の発生を、まず「紛争時」とした。日本人にとって、「紛争」とは“国家間の争い”のイメージを想起させるが、近年の紛争の多くは、国家と市民、市民と市民など、「内戦」と呼ばれる紛争形態である。内戦とは、政治や宗教、民族的な要因などによって「顔見知り同士が殺し合う状態」のことであり、内戦後の復興プロセスでは、憎しみを抱いた敵対者同士が、どうやって再び同じ土地で暮らしていくことができるのかという、「コミュニティ再生」と同様の文脈にある。

また、もうひとつの危機を「災害時」とした。平常時においては、高齢化や過疎化、産業の衰退など、地域ごとの課題がコミュニティの問題として挙げられるが、災害時には、平常時において表面化していなかった問題も可視化される。また、災害時の復興プロセスにおいては、再発を予防するための「防災」「減災」の観点で計画が立てられていくが、それはコミュニティも同様であり、そこに再生プロセスへのヒントがあると考える。

以上、「紛争」と「災害」といったコミュニティの危機的状況に関しての事例に着目することで、「何が機能して、何が機能しなかったのか」「今後、どのようなコミュニティであるべきなのか」など、昨今の「コミュニティ再生論」とは異なったアプローチで、コミュニティ再生の方向性を提示してみたい。

第1章　「紛争」とコミュニティ

「We all are gardeners !（私たちはみなガーデナーです）」

これは、日本の持続可能なライフスタイルを送る人たちの口から発せられた台詞ではない。遠くヨーロッパの地、「ボスニア・ヘルツェゴビナ」（以下、ボスニア）で実施されている、あるプロジェクトに参加する人たちの“切実な合言葉”である。プロジェクト名は『コミュニティ・ガーデン』。主催団体はアメリカで、2000 年から首都サラエボにて最初の取り組みが始まった。周知の通り、ボスニアは 1990 年代に内戦が勃発した場所である。かつての紛争地では、現在「コミュニティ再生」が最も重要なトピックとして求められている。

第1節　紛争地のコミュニティ危機

『ボスニア・ヘルツェゴビナ紛争』（以下、ボスニア紛争）は、1992 年～ 95 年までの約 3 年半にわたって、国内で共に暮らしていた「セルビア人」「ムスリム人」「クロアチア人」の3つの民族同士で争った内戦である。当時のボスニアは、『ユーゴスラビア社会主義連邦共和国』（以下、旧ユーゴ）の一つで、「7 つの国境線、6 つの共和国、5 つの民族、4 つの言語、3 つの宗教、2 つの文字、1 つの国家」といわれるほど複雑に文化が入り組む地域にあった。紛争のきっかけは、旧ユーゴ内の隣に位置していたクロアチアが、前年の 1991 年 6 月に「独立宣言」をしたことによって、ボスニア内でも独立の気運が高まり、賛成するムスリム人とクロアチア人、反対するセルビア人との間で対立が深まっていったといわれている。

日本人の戦争観からすれば、「多様な民族がいる地域だから紛争が起こりやすい」と結論付けてしまいがちだが、実際には、ボスニアは第二次世界大戦以降の 50 年もの間、日常的には民族の違いを意識することなく平和な生活を営んでいた。事実、ボスニアの首都サラエボは、1984 年の冬季五輪の舞台となった場所でもある。開会式は、彩り溢れる衣装に身を包み、多様な民族性を世界に向けてアピールする、まさに「平和の祭典」だった。わずかその数年後、20 万人以上の犠牲者を出す内戦が起きるとは、夢にも思っていなかったに違いない。

かつて『旧ユーゴスラビア国際戦犯法廷[2]』（以下、旧ユーゴ法廷）の判事を務めた多谷千香子は、旧ユーゴの民族性の違いについて次のように説明している。

「セルビア人、クロアチア人、スロヴェニア人、マケドニア人、モンテネグロ人は、いずれも、5～7 世紀にこの地に南下してきた南スラブ人の一分派であって、血統的にはすべて南スラブ人であり、言語も南スラブ語の方言程度の違いしかない。それは、ICTY（旧ユーゴ法廷）でも、クロアチア語とセルビア語をセルボ・クロアチア語として一つの言語として扱い、これを公用語としていることにも表れている。（中略）それにもかかわらず、彼らが独自の民族として自覚し、これを主張するのは、それぞれが別々の歴史を歩んできたこと、とくに、セルビア、マケドニア、モンテネグロは、約 500 年にわたるトルコの支配下におかれ、スロヴェニア、クロアチアは、オーストリア・ハンガリー帝国の支配下におかれたという違いが大きい。歴史の違いは、埋めることのむずかしい、宗教や文字を含めた文化の違いをもたらし、各民族の自意識にしみ込んでいったのであろう」[3]

2　正式名称は、International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia
3　多谷千香子『「民族浄化」を裁く―旧ユーゴ戦犯法廷の現場から―』（岩波新書、2005）38-39 頁、抜粋

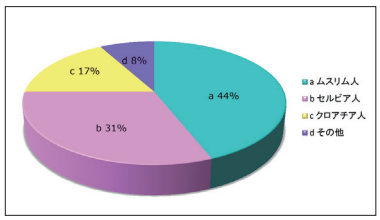
写真 1　サラエボ郊外に暮らす「ボスニア人」の家族

図表 1-a　旧ユーゴ各共和国の民族構成

共和国名	人口（万人）	民族構成（%、上位 3 民族まで）
スロヴェニア	196	スロヴェニア人 88 セルビア人 3 クロアチア人 3
クロアチア	476	クロアチア人 78 セルビア人 12
セルビア	978	セルビア人 66 アルバニア人 17 ハンガリー人 4
ボスニア	437	ムスリム人 44 セルビア人 31 クロアチア人 17
モンテネグロ	64	モンテネグロ人 62 セルビア人 9 ムスリム人 15
マケドニア	205	マケドニア人 68 アルバニア人 25 トルコ人 3
連邦全体	2,356	セルビア人 36（856 万人） クロアチア人 19（451 万人）

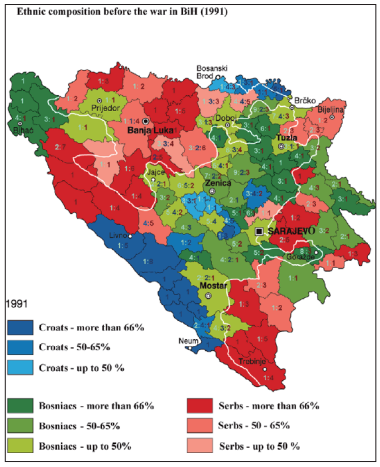
出典：『「民族浄化」を裁く―旧ユーゴ戦犯法廷の現場から―』（多谷千香子 著／岩波新書、2005）

図表 1-b　ボスニアの民族構成



出典：同上

図表 1-c ボスニアの民族構成（居住区別）（1991 年）



出　典：Wikimedia Commons(Relationships between Bosnian constitutive nationalities, by census of 1991. Nationalities under 10% were not included in ratio)

紛争以前は、「Mixed marriage（ミックス・マリッジ）」と呼ばれる民族の垣根を越えた結婚が数多く存在していた。内戦後もなくなったわけではない。サラエボ郊外に暮らす夫婦は、終戦後の 2001 年に出会って結婚した（写真 1）。1978 年生まれの夫は、内戦が始まった当時は 14 歳で、妻は 3 つ下の 11 歳だった。二人の民族性はとても複雑で、夫の両親はセルビア人とムスリム人、妻の両親もムスリム人とクロアチア人といった具合である。妻の母方の両親は、さらに別の国から移住してきたルーツを持っており、「自分がどの民族かではなく、どこで暮らしているかの方が重要です。私たちには他の選択肢がないですから」と語る。二人の間に生まれた子供にとっても、この地域に暮らす人々が民族的な帰属意識ではなく、「ボスニア人」とでもいうような「地域性」にアイデンティティを抱くようになることが望まれる。

かつてのボスニアが、異なる民族同士で共存できていた理由のひとつには、「政治的な理由」が背景にあった。当時の旧ユーゴにとって、ソビエト連邦が“共通の敵”として存在していたのである。各地に郷土防衛隊が組織され、会社のオフィスや工場、村の公共施設などに銃器を保管し、外敵から侵略されまいと強い団結力をもって統一されていた。ところが、1991 年にソビエト連邦が崩壊してその結び目がほころび始めると、やがて「民族自決」の思想と共に独立の気運が生まれることになった。ボスニアでも、先述したクロアチアの独立宣言を皮切りに、その気運が次第に高まっていったのである。

しかし、権力者の思惑とは裏腹に、「市民的」な感覚はまた別であったという。サラエボの市民に当時の話を尋ねてみても、「なぜ戦争が起きたのかいまだによく分からない」と答える人が多い。多谷の著書によれば、「1991 年末の段階では、一般市民はボスニアの将来に不安を覚えながらも、クロアチア紛争は一過性にすぎず、ボスニアには波及しないと考えていた。（中略）何百年も隣人として平和共存してきた事実の重みゆえに、民族紛争を避ける知恵を生かせると信じていた」[4] とのことであった。

ところが、国際社会はボスニアの独立を承認し、「国民投票」の実施を促した。1992 年 2 月 29 日から 3 月 1 日にかけて、独立を問う国民投票が行われたが、実施が決まった時点から民族同士の感情は悪化していったといわれている。それは、今にして振り返れば当然の帰結だったといえなくもない。というのも、ボスニアの民族構成比は、ムスリム人が 44%と最も多く、続いてセルビア人が 31%、クロアチア人が 17%であり、どの民族も単一では過半数を占めていなかった。しかし、独立に賛成していたのはムスリム人とクロアチア人で、合わせれば過半数を越えることは確実であり、反対していたセルビア人 3 割の意志を無にする結果になることは、最初から明白だったのである。実際、投票当日はセルビア人の多くがボイコットをしたことで、「99.7%」の賛成票という圧倒的な結果となった。「民族のモザイク」と称された旧ユーゴ地域であったが、民族構成の「割合」に関していえば、ボスニアが最も複雑に入り組んでいる（図表 1）。そのことを考慮すれば、立場を分断してしまう「国民投票」実施の判断には、細心の注意が払われてしかるべきだったのである。

いずれしても、国民投票翌日の「ボスニア独立宣言」によって、内戦の火蓋は切って落とされ、街の風景を一変させた。独立反対の立場だったセルビア人は、山に囲まれたサラエボを軍を率いて包囲した。一方、独立に賛成したムスリム人とクロアチア人は、「スナイパー通り」と呼ばれる道路が存在していたように、常に山頂から狙撃され、電気や水道などの生活インフラを遮断された。大量に亡くなった犠牲者を埋葬する場所はなく、広大な「オリンピック跡地」を墓地として使用するなど、過酷な状況は 3 年以上も続くことになった（写真 2）。もちろん、紛争は首都だけで起こっていたわけではない。ボスニア東部の街、スレブレニツァでは、わずか 3 日間で 8,000 人以上の村の男性が殺され、第二次世界大戦以来、世界で最も大規模なジェノサイド（大量虐殺）が起きている。

ボスニア紛争は、最終的に NATO 軍の介入によって終結することになったが、犠牲者数は約 25 万人に達し、先祖代々住み慣れた故郷から追放された者は、人口の約半分に相当する 220 万人となった。15 年以上経った現在でも、国際社会の監視の下、国政は 3 つの民族がそれぞれの代表を選出する「大統領評議会制度」であり[5]、居住区はムスリム人とクロアチア人が暮らす『ボスニア・ヘルツェゴビナ連邦』と、セルビア人が暮らす『スルプスカ共和国』の二つに分断されて暮らしている。居住区間は自由に行き来することができ、検問なども存在していないが、見えない境界線は確実に存在しているため、普通に暮らしていれば滅多に他民族と会うこともない。内戦という紛争の形態は、まさにコミュニティを分断し、崩壊ともいうべき状況を生み出しているのである。

※インタビュー取材日：2009 年 4 月 27 日―29 日

第 2 節　紛争地の復興プロセス

内戦は、近代紛争史の中で「戦後復興」の定義を大きく変えた。国家間の紛争の場合、戦後復興とは、いわゆる「平和」と呼ばれるイメージ

4　多谷千香子『「民族浄化」を裁く―旧ユーゴ戦犯法廷の現場から―』（岩波新書、2005）89-90 頁、抜粋
5　大統領評議会制度とは、3 つの主要民族の代表から 1 名ずつを選出し、計 3 名が 8 ヶ月ごとに交替する輪番制のこと

と同義であったが、内戦の場合における戦後は、家族や友人を殺した敵対者と共に暮らしていくという、決して「終戦＝平和」とは限らない復興プロセスを経なければならない。「憎しみ合った状態からどうやってコミュニティを再生するのか」といった非常に大きな課題が、紛争地には存在しているのである。ボスニアでも、同様の課題に直面していたため、さまざまな「民族融和のプロジェクト」が行われることになった。

事例『コミュニティ・ガーデン』

第1章の冒頭で紹介した『コミュニティ・ガーデン』は、文字通り「コミュニティのための農園」を意味している。アメリカの人権系NGO『American Friends Service Committee』（以下、AFSC）の支援によって、2000年に最初の農園が開設された。設立の主たる目的は、民族間の「和解」であるが、それを表立った目的とせず、あくまで「食を通したコミュニティの形成」としている。というのも、紛争後のボスニアはヨーロッパの中でも経済的後発国で、失業率は労働年齢人口の約40%。農業に関しても、ヨーロッパで最低の農業成長率であり、世界を見回しても農業生産の成長が最も遅い国の一つとなっている。参加者も、食糧を確保できることが主な参加動機であったため、和解につなげていくためにも、まずは「収入」や「雇用」を生み出す活動がこの地では求められていた背景がある。

(1) コミュニティ・ガーデンの発展史

最初の農園は、主にムスリム・クロアチア人の暮らすサラエボ西側の居住区内につくられた。その地区は、内戦時の最前線だった場所であり、農園をつくるために地雷の撤去から始めたという。参加者の募集は、教会やモスクなどそれぞれの民族と関連する地域団体を通じて呼びかけ、ムスリム、クロアチア、セルビア3つの民族から計16家族・75人が選抜された。敷地の総面積は5,000 m^2で、一人あたりに50 m^2が割り当てられ、4人家族だった場合には200 m^2を耕作面積とした。

参加者の多くは農業未経験者であったが、農作業の指導も団体の事業の一つとなっており、初年度から各家庭で$500相当の収穫高を挙げるなど、ある程度の成功を収めた。作物は、自らが冬を越すための備蓄を目的に“トマト”や“ジャガイモ”の栽培がメインであったが、もちろん販売用に作付けすることも可能である。

翌年には、2つ目の農園として、サラエボ東部に位置するセルビア側の居住区に9,000 m^2規模のオーガニック農園が開設された。刑務所の隣に位置する土地を借り受けたため、この農園では受刑者と共に協働作業を行い、社会復帰を促すプログラムも内包している。

以後、両地区に開設された2つの農園が「センター」の役割を果たし、2006年までに13のサテライト農園がつくられた。2007年頃になると、そのうち9つの農園が独立を果たし、農園組織として登録。設立から10周年となる2010年にはAFSCからも独立し、『Community Gardens Association』（以下、CGA）というローカルNGOを正式に発足させた。

この10年間で、販売累計額は$600,000（4,800万円相当）。農園も全部で20ほどに増加し、「障がいを持つシングルマザーのための農園」や「精神障がい者のためのセラピー・ガーデン」など、農園の種類も多様化している。センターの役割を果たす最初の農園では、5,000 m^2だった敷地も7万6,000 m^2へと拡大し、今では25種類の野菜を栽培している。また、オフィスを初め、温室や堆肥場、苗床や灌漑設備など、あらゆる設備が整えられた。プロジェクト全体では合計3,000人以上が参加し、8,000人以上が今も参加希望者として待機する状況となっている。

(2) 設立背景

CGAのディレクター、ダボリン・ブルダノビッチは、コミュニティ・ガーデンの発起人で、サラエボ生まれのクロアチア人である（写真3）。父親も祖父もこの土地で生まれ育っているため、地域への思いは人一倍強い。しかし、内戦が始まる前までは農業についての知識も関心もまったくなかったという。3年半もの間、ガスも電気も止められ、兵糧攻めの過酷な環境下の中で、生存するために家の窓辺にあった鉢にトマトとピーマンを育てたことが、設立の原体験となっている。

「終戦後、国際援助団体の多くは、市民を集めた“集会”や“ワークショップ”を何度も開催して、“和解”や“民族融和”の思想を掲げて帰って行きました。誰も私たちが求めていたニーズを理解できていなかったと思います。もし和解を望むとしても、“あなたは和解をしたいですか？”と直接聞いても無駄です。そのために時間を割いて集まることはありません。なぜなら、緊急のニーズは生存するための安定的な食糧であり、それが満たされない以上、和解も癒しもありませんから。だから私はまず、具体的に“食糧を得る”ことを目的にして、それを収穫するプロセスで“失った自信”を取り戻し、気がつけば“和解”に至っていることが大切だと思ったのです」

ダボリンの言葉からは、「和解」や「民族融和」の旗を掲げずにその目的を達成することへの強いこだわりが随所に見受けられる。そのために、仕組みにはいくつもの工夫が凝らされていた。例えば、農園参加者の「民族構成比」。農園ごとに、その地域の紛争前と同じ民族の構成比にすることで、かつての多様性を農園内に再現してい

写真2　犠牲者が埋葬された「オリンピック跡地」の墓地群

写真3　コミュニティ・ガーデンの参加者とディレクターのダボリン（右から2人目）

写真４　集合住宅街の壁に生々しく残る銃弾の痕

写真５　サラエボ市街の看板に描かれていた「銃禁止」のマーク（中央左）

る。耕作区画も、同じ民族で固まらないように割り当ては「ランダム」に配置する。参加対象者も、人種や民族、宗教にかかわらず、「難民・国内避難民」「帰還者（紛争中に他の町に避難していた人）」「身体・精神障がい者」「ロマ」など、幅広く募集している。

「初めて農園を開設したばかりの頃は、参加者は民族ごとに固まっていました。所属する民族を自分のアイデンティティとして主張する人もたくさんいました。けれど、２～３週間もここで作業をするうちに徐々に変わっていきます。特に、外から来客が訪れた時などは、“私はガーデナーです”と誇りを持って自己紹介します。野菜は民族を選びません。だから、私たちは“収穫することが和解になる”と思っているのです。ここはどこよりも安全な場所でなければなりません。ガーデナーがここに来る時には、過去や肩書きをすべて家に置いてやって来ます。だからこそ、挨拶さえしなかった人が、今では一緒にコーヒーを飲む間柄になっている。参加者には、互いに争い合った双方の元兵士の方もいますが、ある日、交流スペースで何度かチェスをやっているうちに、“政治的に反対の立場であっても人間としては同じ立場だ”と理解し合ったといいます」

ここの参加者たちにとって、民族をまたいだ協働作業というのは、内戦後に訪れたおよそ初めての機会だった。経済の安定が主な動機だった参加者たちも、徐々に「コミュニティへの参加能力を回復する機会」が重要な動機へと変化していった。クリスマスなど宗教ごとに異なる祝い事にもガーデナーは積極的に参加する。取り組みが成功している理由には、食糧を生産し、それを分かち合うという「生活に根ざしたもの」であったことが考えられる。何より、「所属する集団」の一員としてではなく、「一個人」として交流している体験が、彼らにとって“大きな実り”であることは間違いない。

(3) 解決できない課題

しかし、根本的な課題は存在し続けている。実はこのCGAの取り組みは、100％外国からの支援で成り立っている。ディレクターのダボリンは最も難関な作業として「政治家たちとの交渉」を挙げたが、権力者たちは基本的に民族融和を望んでいない。プロジェクトへの協力を求めたある市長などは、「単一民族をつくるために戦ってきたのに、多民族のガーデンなどとんでもない」と返答したという。

確かに、農園を一歩外に出てサラエボの街を歩くと、今もまださまざまなカタチで紛争の記憶が残されている。黒こげに焼けたままそびえ立つ高層ビルや、集合住宅の壁に残る銃弾の痕（写真４）。街の看板には、「携帯禁止」「喫煙禁止」と同じ様に「銃禁止」のマークが描かれていた（写真５）。このように目に見える傷跡もあれば、目には見えない傷跡もある。

終戦後に生まれた子供たちはすでに高校生となっているが、教育現場では内戦を客観的な歴史として教えることができず、先生たちは悩みを抱えていた。教科書も民族ごとの視点で編纂されており、民族分断を前提としたまま、時間だけが流れている。

一方、時が止まったままの人たちもいる。セルビア人からの迫害により家族を殺されたある男性は、「二度と戦争が起きないで欲しいとは思っていません。もし相手が攻めてきたら、いつでも戦う準備はできています」と、紛争再発へ肯定的な意見を語った。また、当時を振り返って「戦争の頃が人生で最も充実した日々です」と答えた人も少なくなかった。彼らは、いわゆる「災害ユートピア[6]」と呼ばれる非常時下の特殊な体験を忘れられない人たちである。敵と味方が明確に分かれた戦時下というのは、敵への憎しみが募る一方で、味方同士の結束が日々強まっていく状況にある。サラエボでも、周囲の山から狙撃され、電気も食糧もなくなっていく中で、物資がなければ炊き出しをして助け合った。電気が消えた地下室では、蠟燭を灯してギターを片手に歌い合い、時に自転車をこいで発電をしては映画を鑑賞するなど、「集団としての結束力」が非常に強まった。その戦時下の強い絆を感じた日々が、「コミュニティのあるべき姿」の記憶として懐かしむ人が多いということである。

このように、現在のボスニアには、コミュニティ・ガーデンによる「個人同士の交流」の成功とは別に、その一歩外には「集団としての和解」の問題が未解決のまま残されている。

※インタビュー取材日：2009年4月28日
（コミュニティ・ガーデン事務所にて）

第３節　再生の方向性 ①＝修復性

1998年7月、イタリアのローマでは『国際刑事裁判所』（以下、ICC）の設立が120カ国の賛同を得て採択された[7]。時代背景として、抑圧的な権力者による独裁政治の横行や、世界各地で頻発する内戦での虐殺行為などに対する「正義の実現」が主な目的であり、ボスニアで“暫定的”に設立された旧ユーゴ法廷がある種の成功を収めていたこともその設立の背景にあった。

同じ頃、ボスニア国内では旧ユーゴ法廷とは異なる「別の組織」の設立が検討されていた。なぜなら、旧ユーゴ法廷の進行や判決に対し、国際社会は高い関心を持っていた一方で、ボスニア国内のメディアや市民には関心を持たれてお

6　『災害ユートピア　なぜそのとき特別な共同体が立ち上がるのか（レベッカ・ソルニット 著／高月園子 訳／亜紀書房、2010）
7　2003年3月11日、オランダ・ハーグに設置

図表２　世界各国の真実委員会

実施国名	委員会名	活動時期	調査対象時期	設立主体
ウガンダ	行方不明者調査委員会	1974年	1971~74年	大統領
ボリビア	行方不明者調査委員会	1982~84年	1967~82年	大統領
アルゼンチン	行方不明者調査委員会	1983~84年	1976~83年	大統領
チリ	真実和解委員会	1990~91年	1973~90年	大統領
エルサルバドル	真実委員会	1992~93年	1980~91年	国連主導の和平協定
スリランカ	強制移住・行方不明者調査委員会	1994~97年	1988~94年	大統領
ハイチ	真実正義委員会	1995~96年	1991~94年	大統領
南アフリカ	真実和解委員会	1995~2000年	1960~94年	議会
グアテマラ	史実究明委員会	1997~99年	1962~96年	国連主導の和平協定
ペルー	真実和解委員会	2001~03年	1980~2000年	大統領
東ティモール	受容真実和解委員会	2002~05年	1974~99年	国連東ティモール暫定行政機構
ガーナ	国民和解委員会	2002~04年	1957~93年	大統領
シエラレオネ	真実和解委員会	2002~04年	1991~99年	和平協定合意後、国内法により制定
モロッコ	公正和解委員会	2004~05年	1956~99年	国王
リベリア	真実和解委員会	2006~08,09年予定	1979~2003年	議会（2003年の和平合意を実施）

出典：『真実委員会という選択　―紛争後社会の再生のために―』（阿部利洋 著／岩波書店、2008）

らず、「地域レベルでの変化」を期待できなかったことが原因にあった。ボスニア国内では、３つの民族が内戦に対してそれぞれ「矛盾する歴史観」を持ったままであり、将来における「紛争再発」が危惧されていた。その解決策のひとつの試みとして、地域レベルで重要な「真実を究明」し、それを共有することで各民族の共通基盤をつくることが考えられていたのである。ところが、利害がぶつかる可能性のあった旧ユーゴ法廷は、この別の組織の設立に反対を表明した[8]。その組織とは、『ボスニア真実委員会』と呼ばれていたものである。

(1)「真実委員会」とは何か

「真実委員会」と名の付く委員会、もしくは同様の趣旨を持った組織は、世界各国に設立されている（図表 2)。特に有名なのは『南アフリカ真実和解委員会』で、名称の通り「真実と和解」を目的に設立された。この分野の研究者の一人、プリシラ・B・ヘイナーは、そうした名称や背景が異なる世界各国の真実委員会に共通した組織の「特徴」と「目的」を、以下のようにまとめている。

【真実委員会の組織としての特徴】[9]

（ｉ）過去に焦点をあてる。
（ii）ある特定の事件というよりも、ある時期における暴力の傾向や特徴を調べる。
（iii）期間限定の組織であり、報告書の公刊をもって活動を終了する。
（iv）公的な認可を受けており、政府によって権限を付与されている。

【真実委員会の組織としての目的】[10]

（1）過去の人権侵害を発見し、明らかにし、公式に認知すること。
（2）被害者から出される具体的な要望に応えること。
（3）正義と説明責任という理念に貢献すること。
（4）制度や組織の責任の輪郭を描き、改革案を提起すること。
（5）和解を促進し、過去をめぐる対立を軽減すること。

組織の主な目的である「真実の究明」というのは、加害者と被害者によって異なっている“事実”の解釈を「誰がどのような基準で、何を真実とするか」といった非常に難解な作業を伴うものである。ボスニア紛争においては、旧ユーゴ法廷による膨大な記録や、メディアの大量な記事が存在していたにもかかわらず、３つ民族はそれぞれのリーダーの意向によって、互いに矛盾する歴史観を育んでしまった。政治的な目的での不正な利用や、意図的な改ざんを阻止するために重要となるのが、(1) で定義される「公式の認知」である。国際人権 NGO『ヒューマン・ライツ・ウォッチ』前事務局長のアンリ・ナイヤーによれば、「認知とは、政府が過ちを犯したと認めることであり、それは間違っていたとする見方を容認することなのだ」と説明している[11]。(iii) の膨大な「報告書の公刊」も、この認知に大きく寄与する。つまり、「集団での認知」を公式に行うということは、いまや同一国民となった敵対者同士が「前提を共有する」ことを意味し、その前提を出発地点にすることで、今後の「新たな関係構築」が可能になるとの発想である。

そのような前提となる“真実”を、「誰が認定するのか」も大きな問題として存在する。国際法廷の場合は、認定主体は「国際社会」であり、「法」の基準で裁定されるが、真実委員会の場合は (iv) で示す通り、それを管轄する「政府」である。さらに、目的の (2) が示すように、真

8　最初に提起されたのが 1997 年。2005 年になって、ようやく構想を進めるための部会が開かれた。ボスニア全土ではない規模のものとして、2006 年 5 月に『1992 年から 1995 年の間のセルビアにおけるセルビア人、クロアチア人、ムスリム人、ユダヤ人その他の運命に関する真実を確立するための委員会』が設立されている
9　プリシラ・B・ヘイナー『語りえぬ真実　真実委員会の挑戦』（阿部利洋 訳／平凡社、2006）32 頁、抜粋
10　プリシラ・B・ヘイナー『語りえぬ真実　真実委員会の挑戦』（阿部利洋 訳／平凡社、2006）45 頁、抜粋
11　プリシラ・B・ヘイナー『語りえぬ真実　真実委員会の挑戦』（阿部利洋 訳／平凡社、2006）48 頁、参照

実委員会は「被害者」に重きを置く点で、法廷とは大きな違いがある。通常、法廷は「加害者」の行為に焦点をあて、被害者の証言は一証拠に過ぎない。そして、あくまで法的な基準で正義を問う。真実委員会においての正義の実現は、法の正義に代わるものではなく、(3) の加害者の「説明責任」を通した真実究明を主な目的とし、最終的には (5) の「和解」へ導いていくことで「対立の緩和」を促すことが、組織の大きな存在意義と考えられている。

(2) 真実委員会の設立背景

真実委員会が注目された背景には、やはり紛争の形態が「国家」間から「内戦」へと変化したことが大きい。紛争後、「平和を創る」にはいくつかのプロセスが存在するといわれているが、大まかな段階を追えば、『和平合意』などの権力者同士による「Peace Making」のプロセスと、その合意が履行されるように、国連などの国際社会が介入して平和を維持する「Peace Keeping」のプロセス[12]。そして、暫定的な政権が誕生し、憲法や選挙制度など「新たな国家の仕組み」を構築していく「Peace Building」のプロセスが挙げられる。これは日本では『平和構築』と呼ばれる段階で、道路や橋などのインフラ開発の支援はもちろん、先に紹介したボスニアの事例のような「コミュニティ支援」の必要性も高まっており、近年注目を集めている。平和研究の第一人者であるヨハン・ガルトゥング[13]は、それぞれの平和のプロセスを「Making = Political (政治的)」「Keeping = Military (軍事的)」「Building = Social (社会的)」の表現で区分けしている。

しかし、“概念”としては分類可能であっても、実際の現場においては各々の境界線は曖昧である。紛争と平和の間に横たわる微妙なグラデーションを“移行期”と位置づけ、その間に「前政権時に行われた暴力や不正義などをどのように裁くのか」という『移行期の正義 (Transitional Justice)』を実行する手段として、この真実委員会が注目されるようになった。「政治的な合意」から「社会的な和解」へのシフトである。

南アフリカの事例が特に注目を集めた理由は、その「和解」を明確に掲げ、世界で初めて加害者個人に対して「特赦」を与えたことが挙げられるが、なぜ真実を究明する行為が和解へとつながるのか。『南アフリカ真実和解委員会』の事例から、その関連性を考えてみたい。

事例『南アフリカ真実和解委員会』

南アフリカで真実委員会が求められたのは、『アパルトヘイト』がその背景にあった。この制度のルーツは、歴史的には 17 世紀にまで遡ることができるが、「人種隔離政策」として白人と非白人を区別し、あらゆる分野において差別的な政策を制度化したのは 1948 年のことである。人種ごとに居住区を分離した政策は、人口の約 70 %を占めた黒人を「ホームランド」と呼ばれる不毛な居留地へと隔離し、外に出る自由を制限した。また、結婚、就職、教育、医療など、日常生活のあらゆる場面にわたって人種差別を徹底する法律を制定しており、公共施設だけでなく、バスなどの交通機関に利用規制があったことからも、その徹底ぶりがうかがえる。

白人勢力による抑圧的な体制下、アパルトヘイトに反対した団体や個人に対して、組織的な殺害や誘拐、拷問などが行われていた。人々の日常生活は、検閲や盗聴、職務質問に晒され、そのような状況を知った国際社会からは「人道に対する罪[14]」との非難を浴びて、厳しい経済制裁が科されていた。

真実委員会の設置が検討され始めたのは 1992 年からである。その頃になると、ネルソン・マンデラを初めとした反体制派はすでに釈放されており、その 2 年後にマンデラが大統領に選出されると、『国民統一和解促進法』が制定され、「復讐ではなく理解すること、報復ではなく償うこと、処罰ではなく赦しが必要である[15]」との精神に基づき、1995 年 12 月に『南アフリカ真実和解委員会』(以下、TRC[16]) が設置された。

17 名の委員が選出され、委員長にはノーベル平和賞を受賞して国際的にも知名度の高かったデズモンド・ツツ大司教が就任することになった。300 名のスタッフを抱え、国内 4 都市に常駐オフィスを構えるなど、それまでの各国の真実委員会と比べてみても圧倒的な規模であった。南アフリカでは、TRC の目的を次のように掲げている。

南アフリカ真実和解委員会(TRC)の設立目的[17]

> (1) 1961 年 3 月 1 日から 1994 年 5 月 10 日までの間に、国の内外で生じた重大な人権侵害の性格・原因・程度と被害者の動向・行方とについて調査すること。

12 PKO は、Peace Keeping Operation (平和維持活動) の略
13 Johan Galtung (ヨハン・ガルトゥング) は、ノルウェーの政治学者であり、平和の定義を「紛争のない状態＝消極的平和」と、「貧困、抑圧などのない状態＝積極的平和」に分類し、平和研究に新たな視座をもたらしたといわれている
14 人道に対する罪とは、「国家もしくは集団によって一般の国民に対してなされた謀殺、絶滅を目的とした大量殺人、奴隷化、追放その他の非人道的行為」と規定された国際法上の犯罪行為のこと
15 アレックス・ボレイン『国家の仮面が剥がされるとき　南アフリカ「真実和解委員会」の記録』(下村則夫 訳／第三書館、2008) 3 頁、参照
16 正式名称は、Truth and Reconciliation Commission
17 高橋文彦『「南アフリカ真実・和解委員会」と「東ティモール受容・真実・和解委員会」―二つの民族和解と修復的正義 (司法) に関する考察―』(ジュリスコンサルタス 関東学院大学法学研究所 第 16 号、2007) 47-48 頁、参照

(2) 政治的目的と結びついてなされた行為については、すべての重要な事実を明らかにした者に免責（Amnesty）を認めること。
(3) 被害者に自ら受けた人権侵害について語る機会を与えること。
(4) 被害者に補償を行い、人間的・市民的尊厳を回復するための措置をとること。
(5) そのような人権侵害について国民に報告すること。
(6) 人権侵害の発生を予防するための勧告を行うこと。

TRC では、(5) に基づいた「報告書の公刊」において、被害者だけでなく「加害者の名前」も記載されることになっていた。にもかかわらず、加害者側があえてこの活動に参加し、真実を話す動機となったのは、(2) の「特赦付与」の権限を TRC が組織として与えられていたことが大きい[18]。構想段階の時から、当時の白人による政府や軍関係者はこの特赦付与の権限にこだわり、暫定憲法の「あとがき」にその文言が追記されたことで合意に至ったとされている。

特赦とは、人権侵害の罪を「赦す」という行為であるが、加害者による「謝罪」は条件とされておらず、(2) に示された「加害行為をあますことなく告白すること」「政治的目的に従ったものであること」がその条件となっている。個人的な利害や、敵意に基づいた加害行為などは特赦の対象外とされた。加害者からの「特赦申請」は 7,000 件を越え、そのうち約 2,000 件は重大な人権侵害に相当するとして、「公聴会」での答弁が求められた[19]。公聴会というのは、真実を究明するために加害者と被害者が一堂に会し、公に一般公開された場のことであり、TRC の大きな特徴のひとつである。

最初の公聴会は、1996 年 4 月に始まった。南アフリカ放送局では、公聴会開催日に 4 時間のラジオ中継を実施し、毎週日曜の夜には特別報道を組んで高視聴率の番組となるなど、国内メディアは積極的に報道した。国際社会においても同様で、数々のドキュメンタリー作品が制作されたが、中でもアメリカの会社が制作したドキュメンタリー映画『Long Night's Journey into Day』は、2001 年度アカデミー賞のノミネート作品にもなっている。この映画は、特赦申請された4つの公聴会の様子を主軸に、当事者のインタビューを交えながら和解への道筋を追う内容となっており、公聴会で取り上げられた事件は、その発生当時から南アフリカで話題となっていた代表的なものであった。以下、そのうち 2 つの事例を紹介する。

事例 ①　ググレトゥ事件

1986 年 3 月 3 日、ケープタウンの郊外ググレトゥで、7 人の若者が家を出たまま行方不明となり、2 時間後に遺体で発見された。事件当時は、「警察との銃撃戦により 7 人のテロリストが射殺」と報道されていた。

1996 年、事件に関与した 25 名以上の警官のうち、警部と部下のムベロの 2 名が特赦を申請した。二人は、地方警察に配属された特務警察官で、部下のムベロは黒人だったこともあり、若者グループへの潜入捜査を任務としていた。「相手は抵抗していた」「無抵抗だった」と、二人の供述は随所にわたり食い違っていた。

公聴会には、殺された 7 人の母親たちも同席した。当時、ほとんどの母親は息子の死をテレビのニュースで知った。事件を再検証するため、映像を観覧する機会を設けたが、母親たちはひどい殺された方をした息子の姿を改めて見たことで、半狂乱のようになって会場を後にした。

後日、ムベロは母親たちとの「非公式の懇談」を希望する。そこで、これまで公聴会で嘘をついていたことを告白した。母親たちは、感情を剥き出しにして心情を吐露する。

「息子はあなたと同じ黒人だった。そのことで彼らは醜いことに巻き込まれた。あなたはそのことをどう感じているの？　あなたの良心はどう言っているの？」

「本当につらいのよ。息子が殺されて、犬のように放り出されるなんて。私たちの苦しみは、分かってもらえない」

「あなたの顔を私は絶対に忘れない。息子は、私のため、仲間のために働いてくれていた。でも、あなたは違う。白人のために働いていた」

母親たちの心情を聞いたムベロは、彼女たちに謝罪をした。「私は後悔しています。白人の指図を受けて、強制されていました。混乱してしまって、自分が何をしているか分かりませんでした。何と言っていいか分かりません。私はあなた方を傷つけてしまいました」。

懇談会の終わりに、母親たちは次のような決断を下してムベロに告げた。

「息子はもう生き返らない。恨みを持ち続けるのは意味がない。私たちも心の重荷から解放されたいのです。だから、あなたを赦します。よい人生を送ってください」

この事例は、おそらく TRC の中でも限りなく理想的な結末を迎えたひとつだろう。加害者が真実を告白し、被害者はそれを受け止めて苦しみ、最後は赦しを与えて和解に至る。映画のラストでは、母親たちとムベロが抱擁する姿も映し出されている。しかし、描かれていない当事者間のやりとりは想像するしかないが、被害者としてのやり切れない感情の程は、推して知るべしである。

このような事件が当時の南アフリカには何千とあったため、TRC の設立当初から「特赦」という行為に対しての批判はあった。「加害者の責任

18　特赦を付与する「特赦小委員会」以外に、「人権侵害小委員会」「補償小委員会」がある
19　プリシラ・B・ヘイナー『語りえぬ真実　真実委員会の挑戦』（阿部利洋 訳／平凡社、2006）67 頁、参照

を棚上げすることになるのではないか」「和解に重きを置くことによって、過度に被害者に負担をかけるのではないか」。確かに、加害者の謝罪を条件とせず、被害者が赦す意味をどこに見出すのか。ツツ委員長は、「被害者になぜ赦しが必要なのか」について次のように述べている。

「アパルトヘイト体制側にいた加害者が改心し、改悛し、謝罪することはないわけではないが、滅多にない。もしそうした要素に被害者のアイデンティティが依拠するのであれば、被害者はいつまでも被害者であり、能動的に自己認識や自己の生をコントロールする主体にはなりえない。それゆえ、“被害者から赦す”ことが重要なのだ」[20]

ツツ委員長の考える「赦し」とは、単に道徳的な観点ではなく、加害者の対応如何によって被害者の自律性が左右されないことの重要性を指摘している。残念ながら、すべての被害者が上記の『ググレトゥ事件』のように帰結したわけではなく、“わだかまり”を抱えたままの被害者も多かった。次の事例には、その様子が色濃く表れている。

事例②　マグーズ・バー爆破事件

1985年6月、22時前後。第三の都市ダーバンのナイトクラブ近くに仕掛けられた爆弾によって、白人女性3名が死亡し、その他69名の重軽傷者が出た。爆弾を仕掛けた加害者のマクブライドは、当時の裁判によって死刑を宣告されていたが、マンデラを含む反体制派が釈放された際に、彼も釈放されていた。事件発生時、マクブライドは反体制派の組織に所属しており、特務警察を攻撃対象としていた。黒人居住区で生まれ、市民の権利がなかった彼にとっては「爆弾を仕掛けることがアパルトヘイトの撤廃を早める」と信じ込んでいたと当時を振り返る。

1999年6月の公聴会で、マクブライドは被害者家族によって激しく追及される。遺族の一人、白人のシャロンは、「加害者は“解放闘争の英雄”として現政権下で優遇されている」と批判し、彼の行為は「暴力と憎悪、差別に貢献するものだ」と断罪した。

マクブライドは、公聴会の席で睨みをきかす遺族を前にして謝罪をする。「みなさんが愛する人を死なせてしまい、すみません。個人的な恨みはありません。あれは、私がアパルトヘイトからの解放を追い求める過程で起きたことです」。しかし、自分の過去の境遇などを理由に語ったこともあってか、遺族に謝罪は受け入れられなかった。

シャロンは被害者としての思いを語る。「私たちがたまたま白い肌を持っているというだけで、アパルトヘイトがもたらした残虐性や恐怖心に責任を持つことはできません。私たちは、アパルトヘイトを支持すらしていなかった」。

一方、マクブライドも「私はまだ、自分の受けた抑圧に対する謝罪を一度も受けていない」と、自身の胸に抱くわだかまりを語っている。

この事例は先ほどの事例とは違い、赦しや和解など、歩み寄りは一切見られない。事例として重要なポイントは、体制側だった白人による暴力だけでなく、反体制側にも存在した「非白人による暴力」も公聴会の対象となっていた点である。プリシラ・B・ヘイナーの著書に登場する反体制派の活動家は、TRCの貢献を奇しくも次のように語っている。

「意図的な“目隠し”でもしないかぎり、南アフリカ人でありながら、アパルトヘイト体制下での敵対者への拷問、暗殺、あるいは別の方法による弾圧が広く行われていた事実を知らない、などと言うことは不可能だった」[21]

この発言は、おそらく体制側への批判を込めたものだったと推測できるが、TRCの本質的な貢献とは、「体制側と反体制側」といった単純な対立軸ではなく、あくまで起こった事実に忠実であることによって、双方に「知らないと言い続ける可能性を断ち切った」ことだといえるだろう。

以上の2つの事例は、2,000回以上実施された公聴会のごく一部に過ぎない。結果だけを見れば、2万1,300人（3万8,000件）の被害者および証人からの証言聴取が行われ、1998年10月には全5巻の報告書が作成された[22]。しかし、設立当初から被害者が積極的に証言していたわけではない。TRCへ参加することで、金銭補償などの具体的なメリットがあるのではないかといった「誤解」も存在していた。真実究明の根幹を成す「被害者証言の聴き取り」には、かなりの人員と労力を要したのである。

最初の作業は、地元に支部のある政党、教会、自治体などを通じて、パンフレットやポスターなどを配布し、説明会の開催を告知するところから始まった。スタッフは、56頁におよぶ『説明会実施マニュアル』の研修を受け、公聴会の1ヶ月前には「説明会」を開催し、TRCの概要説明、質疑、アンケート記入を3時間かけて実施したといわれている[23]。委員会スタッフの苦労の末に、ようやく公聴会への参加を実現させたとしても、被害者にとっては、家族や友人が殺された辛い記憶を改めて呼び覚ます場であり、加害者からどうやって殺されたのかといった具体的な新事実を告げられる場でもある。そうまでして、これだけたくさんの被害者たちが参加した動機は、一体どこにあったのであろうか。

被害者の参加動機

一般的に指摘されるのは、話すことによる「治癒的効果」である。近代心理学は、「トラウマ的な体験を語り尽くすことが精神的な回復と衛生に

20　阿部利洋『真実委員会という選択　―紛争後社会の再生のために―』（岩波書店、2008）151頁、抜粋
21　プリシラ・B・ヘイナー『語りえぬ真実　真実委員会の挑戦』（阿部利洋 訳／平凡社、2006）46-47頁、抜粋
22　2003年3月には、追加の最終報告書が公刊された
23　阿部利洋『真実委員会という選択　―紛争後社会の再生のために―』（岩波書店、2008）55-56頁、参照

とって必要」との理念を基本としている。TRCにおいても、弾圧により視力を失った被害者が公聴会を終えた後に、「目が見えるようになったみたいだ」と表現したような事例が存在する[24]。一方で、話すことによって「再トラウマ化」してしまった被害者もいた。

いずれにしても、癒しは“副産物”であってTRCの目的ではない。被害者の証言聴取は、あくまで究明すべき「真実」のためにある。この「真実究明」と「被害者証言」の複雑な関係性について、『真実委員会という選択』の著者・阿部利洋は、その著書内で新たな視点を提示している。

「知るということは、とりわけ、血讐が制度的に禁じられている近代社会においては、持続力と影響力の点で、復讐の性格をにないうる。ある人間が関与する過去について、細かく知ろうとする、執拗に知ろうとする、それを公開していく。これはおとなしい活動ではないのだ、ということを、これまで見落としていた」[25]

これは、話すことの「癒し」とは別の効能として、被害者の「知ることの復讐性」とでもいうべき心理が、公聴会への参加を促していたのではないかという鋭い指摘である。その結果、必ずしも道徳的な「和解」に到達するとは限らないが、公聴会の本質的な存在意義は、敵対的感情を持つ者双方が顔を合わせ、真実究明のプロセスの“場を共有する”といった「共同性」にある。それは、コミュニティが「共同体」として再生するために避けては通れない必要なプロセスといえる。

以上、TRCの事例を紹介した。この取り組みはいまだ発展途上の段階であり、さまざまな批判も存在しているが、最も注目すべき点は「組織の主体性」である。TRCの設立は、いわゆる国際社会などの「外部からの要請」から始まったものではなく、自国の未来を見据えた上で「当事者としての必要性」から生まれた取り組みであった。それは、マンデラ大統領やツツ委員長といった見識者だけではなく、TRCに参加した被害者からも求められた要請であった。体制側に夫を殺されたある女性の言葉の中にも、そのような「主体性」が見受けられる。

「私たちが南アフリカに望むのは平和ではないのですか？　もし赦さないと言い続けるならば、どこに平和を見出せるのでしょう？」[26]

敵対者同士が同一国民となる紛争地の再生において、いかに「報復」ではなく「修復」を実現するのか。TRCの事例には、その観点の重要性が示唆されている。

第4節　コミュニティの「修復」機能

前節で紹介した真実委員会の事例は、国家的な犯罪や重大な暴力に対して、国際的な「法律」によって裁くのではなく、当事者同士が「真実を共有すること」で和解へ導くことを目的としたものであった。そのような新たな手法が必要とされていた背景には、「司法制度の課題」が関係している。

そもそも、犯罪者の刑罰は国内の「刑事法」の役割であるはずだが、国内法には「大量虐殺」のような重大犯罪を裁く想定がされていないという現状がある。そこで、「国際法廷」のような設置が求められたのであるが、組織の性質上、膨大な数の事案を取り扱うことはできず、重大な犯罪や権力者のみに限定されてしまうといった現実的な課題が浮上していた。また、司法は「懲罰」を科すことで正義を実現する制度であるがゆえに、加害者は犯罪行為の「否定」や「黙秘」を続ける可能性があり、被害者の求める「真実が明るみに出ない」という矛盾も存在する。

このような「司法の課題」は、決して紛争地に限ったことではない。欧米諸国では40年以上も前から司法の限界に関して議論されており、新たな潮流が生まれ始めている。特に、「刑事司法」の分野において近年注目を集めているのが、「修復的司法」と呼ばれる新たな理念である。修復的司法に対して、既存の考え方は「応報的司法」と呼ばれるが、研究の第一人者であるハワード・ゼアは、それぞれを次のように定義している[27]。

応報的司法

> 犯罪は、国家に対する侵害であり、法違反と罪責によって定義づけられる。司法は、体系的規則に従い、加害者と国家との戦いの中で、責任を決定し苦痛を科する。

修復的司法

> 犯罪は、人々やその関係に対する侵害である。犯罪は事態を修復すべき義務を生み出す。司法は被害者、加害者、およびコミュニティと関わりつつ、回復や和解を進め、自信を増進させる解決策を追い求める。

2つの司法の大きな考え方の違いは、「応報」と「修復」という名称にも表れているように、前者が「懲罰を与える」ことを目的としているのに対して、後者は「人間関係の修復」を目的としていることにある。そのため修復的司法の対象は、加害者のみでなく「被害者」も視野に入れてい

24　阿部利洋『真実委員会という選択　―紛争後社会の再生のために―』（岩波書店、2008）154頁、参照
25　阿部利洋『真実委員会という選択　―紛争後社会の再生のために―』（岩波書店、2008）25-26頁、抜粋
26　プリシラ・B・ヘイナー『語りえぬ真実　真実委員会の挑戦』（阿部利洋 訳／平凡社、2006）18頁、抜粋
27　ハワード・ゼア『修復的司法とは何か―応報から関係修復へ』（西村春夫・細井洋子・高橋則夫 監訳／新泉社、2003）184頁、抜粋

るが、最も特徴的なのは「コミュニティ」を重要視していることであろう。ハワード・ゼアは、著書の中で「コミュニティ司法[28]」という言葉も使用している。

被害者やコミュニティを視野に入れ、関係性の修復を目的にする「修復的司法」の考え方には、先の真実委員会とも共通する部分があるように思われる。本来は、国家レベルの紛争解決に用いられる表現ではないが、真実委員会を「修復的正義」と位置づけて、修復的司法との類似性を指摘している研究者も多い[29]。

国家レベルであれ、国内レベルであれ、あらゆるレベルでの紛争を「加害者と被害者が第三者の仲介によって話し合いで解決すること」を新たな司法の理念だと捉えれば、日本国内でもその取り組みは始まっているといえる。民事司法における『裁判外紛争解決』と呼ばれるものである。

事例『裁判外紛争解決／ADR』

裁判外紛争解決とは、「Alternative Dispute Resolution」の日本語訳で、一般に『ADR』との略称で呼ばれている。2007年4月1日に「裁判外紛争解決手続きの利用の促進に関する法律」が施行された。トラブルなどの紛争に第三者が立ち会い、訴訟なしに解決を図ることを目的としている。現在、法務大臣が認定しているADR機関は80以上にのぼる。

本来の設立目的は、国民に対して司法制度をより利用しやすくし、信頼を高めることにあるが、民間ADRの先駆けである「第二東京弁護士会」によると、その存在理由を裁判制度が抱える問題点に見出している[30]。

> (1) 法律は万能でない／(2) 感情が大きなウェイトを占める紛争には向いていない／(3) 手続きに厳格さが要求されるため時間と費用がかかる／(4) 公開が原則であり秘匿できない／(5) 法律以外の専門性はない

ADRは、「離婚調停」のような双方の関係性を修復する必要がないものも対象にしているため、一見すると先の「真実委員会」や「修復的司法」とは類似点を見出しにくいが、「第三者によって当事者間の合意形成を目指す」という意味において共通点がある。上記の中では、(2)の「感情」といった側面に着目すれば、ADRに適した紛争形態として、「関係性の修復」を必要とする「コミュニティ紛争」は必然的に視野に入ってくると考えられる。

そもそも民事訴訟では、被害者の精神的苦痛を「慰謝料」という金銭に置き換えることで、加害者に懲罰を科す。被害者感情において重要とされる「謝罪」の要求は、法廷では取り上げることができないのである。そのような司法の限界がある中で、“感情”が大きなウェイトを占めることになる「隣人同士の争い」をもしも訴訟で解決しようとした場合、どのような事態が生じうるのか。この問いを考える上で、司法の世界で永らく議論されてきた有名な事例がある。『隣人訴訟』と呼ばれる事案である。

(1)「隣人訴訟」

津地判昭和58・2・25　判時1083号125頁

> 1977年5月8日。汗ばむような陽気の中、三重県鈴鹿市から車で15分ほど離れた場所にある新興住宅街で事件は起きた。事件の当事者は、この住宅街に暮らす2つの家族。A夫妻とB夫妻には、それぞれ子供がいた。A夫妻の長男Aは当時3歳、B夫妻の三男Bは4歳で、共に同じ幼稚園に通っていたことや、それ以前にも町内会の隣組の役員であったことから、次第に親しく付き合うようになった。
>
> 事件当日、B夫妻は自宅の大掃除をしていた。午後2時頃、A夫妻の長男Aが来て、三男Bと一緒に幼児用自転車に乗るなどして団地の敷地内で遊んでいた。午後2時半過ぎ、二人はおやつを食べに一度B宅へ戻ってきたが、3時頃、A夫人は買い物に出かけようと長男Aを迎えに来た。長男Aは行くのを拒み、B夫の口添えもあったことから、A夫人は「使いに行くからよろしく頼む」と言い、B夫人も「子供たちが二人で遊んでいるから大丈夫でしょう」と言い、A夫人は子供を預けて買い物に出かけていった。
>
> それから10～15分の間は、B夫人も大掃除の合間に空き地で遊ぶ子供たちの様子を見ていたが、7～8分室内に入っていた間に、三男Bが家に戻ってきて「長男Aが泳ぐと言って池に潜り帰ってこない」と告げた。B夫妻は急いで池へ駆けつけ、近隣の人も一緒に探索した結果、池に沈んだ長男Aを発見した。救急車で病院に搬送したものの、すでに死亡していた。

以上が事件の簡単なあらましである。この7ヶ月後、A夫妻はB夫妻を相手取って「損害賠償請求」の訴えを起こして裁判が開始された。裁判所が判断するのは、「法律要件」に該当する事実があったかどうかである。

28　ハワード・ゼア『修復的司法とは何か―応報から関係修復へ』（西村春夫・細井洋子・高橋則夫 監訳／新泉社、2003）102頁、参照

29　真実委員会と修復的司法との関係に触れた論考としては、高橋文彦『「南アフリカ真実・和解委員会」と「東ティモール受容・真実・和解委員会」―二つの民族和解と修復的正義（司法）に関する考察―』（ジュリスコンサルタス 関東学院大学法学研究所 第16号、2007）50頁以下、宇佐見誠『過去と向き合う―真実究明委員会の道徳的基礎』（中京法学35巻3・4号、2001）88頁以下、などがある

30　第二東京弁護士会仲裁センター運営委員会『ADR解決事例　精選77』（第一法規、2007）7-8頁、参照

(2) 法的論点

法廷では、AとBの間に子供を預けることへの「契約責任[31]」があったかどうかが主な争点となった。当時、「契約責任」の判例としては、保育園や幼稚園など“有償”で子供を預かった場合のものしかなく、“無償”で隣近所の子供を預かった場合の法律関係については、学者の間でも議論されたことがなかったといわれている[32]。もう一つの論点は、契約関係があったかどうかにかかわらず、信義則上、小さな子供に対して安全に遊ばせる大人の義務を怠った「不法行為責任」があったかどうかであった。

結局、契約責任は認められないが「不法行為責任はあった」という趣旨の判決となった。しかし、原告Aの求めた損害賠償額は7割“減”とされた。これは、Bの注意義務違反として不法行為責任を認めた一方で、その違反性は低く、Aの「過失」も認めたことを意味している。裁判所は、Bの子供が池に入らなかったのには「日頃から池に入ってはいけないとB夫妻に教えられていた」との理由があったことから、Aの普段からのしつけにも至らぬ点があったことを指摘し、判決ではその分を相殺して減額とされたのである。

(3) 判決後の世論

この事例には続きがある。判決は、Aにも過失を認め7割減としたものの、3割分とはいえBの責任を認めて損害賠償を命じたことから、判決直後から世間を巻き込んだ大騒動となった。新聞は「善意の隣人につらい裁き」「“冷水かけられた”ご近所付き合い」などの大見出しを付け、実名をそのままに報道した。その結果、Aに対して悪意に満ちた非難の電話や手紙が殺到している。

「そんなに金が欲しいか。そんなに金が欲しければ働け。賠償金なんか受け取ってみろ。全国民から呪われるぞ」

「事故を人のせいにして金を取りあげるなんて、キサマが事故で死ぬことを祈り倒してやる」

「あんたの様な人間の血を引いた子供さんなら死んだ方が世の為、人の為に害が少なくてすむから良い」[33]

A夫は電気工事請負の会社を経営していたが、この世論に影響を受けた営業先からは取引を停止され、Aは訴えを取り下げざるをえなくなった。一方、「敗訴」のイメージで伝えられたBの元には、「弁護士費用を支援する」といった同情と励ましが寄せられた。しかし、Bが控訴を決めると、一転、今度は「人殺し」などの非難が集中し、結局Bも控訴の取り下げを余儀なくされた。この異常な事態に対して、法務省は「裁判を受ける権利」が侵害されたとして、国民に慎重な行動を呼びかける異例の声明を発表している。

後日、訴訟を起こしたA夫妻は同じ団地には居づらくなり、結局引っ越すこととなった。

この事例からは、何を読み解くことができるだろうか。少なくとも、法廷で議論された法的争点は、当事者の「感情的論点」からは大きく乖離している。また、判決で示された「Aが7割、Bが3割」の責任配分からは、今後の「近隣関係のあり方」を示唆する答えは見当たらない。明確になったことは、裁判は隣人紛争の解決に適していないこと。関係性の維持や修復を目的とした場合には、自ずと限界があるということである。

また、「一般公開主義」（憲法82条1項）に基づく法廷の公開は、あくまで当事者間の問題であったことでも、世間の注目を集めてしまうと「当事者の“生活全体”を破壊する」結果を招く危険性も明らかになった。

ADRの観点でこの事例を捉えた場合、事件発生から訴訟までに約7ヶ月の期間を要したことが重要なポイントと考えられる。双方の意見が食い違っているため事実は定かでないが、その間の「AとBのやりとり[34]」に注目してみると、例えば、事件直後にAがBに対して「なぜ子供を見てくれなかったのか」と問うと、Bは「大掃除で忙しかった」の一点張りで非を認めず、謝罪さえもなかったとAは主張している。また、Bがお通夜には参加したものの、見舞金の提示がなかったことや、Aが49日を過ぎた後に事件の様子を聞くためB宅へ行くと、戸に鍵をかけて会ってくれなかったなど、「AのBに対する憤慨」が訴訟をするに至った理由だとAの弁護士は主張している。一方、Bの弁護士はこれらの事実をすべて否定している。

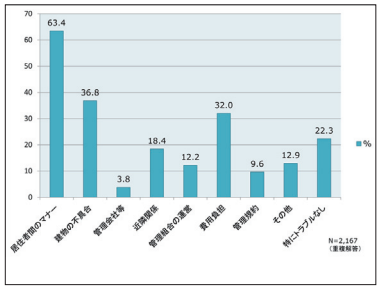
もしも、これらが多少なりとも事実だったと仮定すれば、当事者双方の関係性を修復する「機会」は存在していたと考えられ、和解の可能性もゼロではなかったかもしれない。ADRは、このような感情のウェイトを大きく占める「コミュニティ紛争」を解決する機能として、ひとつの可能性を秘めているといえる。

(4) マンションにおける紛争

コミュニティ紛争には、事例のような隣人訴訟や、土地区画の境界線問題、建築工事の騒音などさまざまな種類があるが、集合住宅であるマンションには、特に隣人関係とかかわる“紛争の火

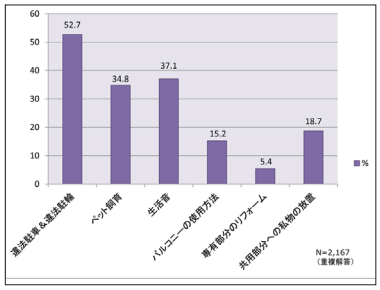
31 民法656条の「準委任契約」
32 星野栄一 編『隣人訴訟と法の役割<ジュリスト選書>』（有斐閣、1984）14頁、参照
33 『新潮45　総力特集 昭和＆平成 恐怖の「ご近所トラブル」13の怪事件簿』（新潮社、2007年3月号）58頁、抜粋（一部改訂）
34 星野栄一 編『隣人訴訟と法の役割<ジュリスト選書>』（有斐閣、1984）70-71頁、参照

図表 3-a　トラブルの発生状況（2008 年）



出展：『平成 20 年度　マンション総合調査』（国土交通省）

図表 3-b　居住者間のマナーをめぐるトラブルの具体的内容（2008 年）



出展：同上

種 " が数多く存在している。

国土交通省の『平成 20 年度　マンション総合調査 [35]』によると、マンションを巡るトラブルで多いのは「居住者空間のマナー」「建物の不具合」「費用負担」の 3 つが上位となっている。この中で圧倒的な割合を占めているのは、隣人関係が絡む「居住者空間のマナー」の 63.4%で、その具体的な内容は、「違法駐車・駐輪」（52.7%）、「生活音」（37.1%）、「ペット飼育」（34.8%）となっている（図表 3）。また、トラブルの処理方法では、「管理組合内で話し合った」が 75.7%で最も多く、続いて「当事者間で話し合った」が 28.8%となるが、共に前回の 5 年前の調査からは減少傾向であり [36]、訴訟に至ったケースも 7.6%ほど存在している。

以上のような「マンション紛争」とも呼べる事案に対して、実際に ADR が解決した事例を紹介する [37]。

近隣住民から「嫌がらせ」を受けたとして、高齢の男性が ADR 機関に申し立てをした。相手方は、30 歳前後の夫婦である。申立人は、嫌がらせの内容として「暴言を吐かれた」「侮辱された」と主張していて、侮辱された証拠として留守番電話の録音テープを持参した。ところが、相手方は「自分たちこそ被害者だ」と主張しており、申立人が相手方の自転車のカゴにゴミを入れ続けるなど、何度も止めるように伝えたが口論になる場合が多かったという。この調停において、申立人は「金銭請求」を望んでいた。

第三者である調停人は、申立人よりも相手方の主張の方がもっともであるとの心証を持っていた。しかし、それを裏付ける事実はなく、申立人がそれを認める見込みもない。相手方も、「謝罪すべきは申立人の方である」という思いがあった。

そこで、調停人は双方に「本当に求めることは何であるか」を再考させた。申立人の根底にあったのは、近隣住民と親しくなろうとしたが拒否をされ、「面子がつぶされた」という心情である。一方、相手方は「今後、関わり合いたくない」との気持ちであった。

事実の多くは不確定ではあったが、相手方が部分的に認めた事情について、同席での「謝罪」をてこに、今後の「相互不干渉」を約束して解決とした。

上記のような事例を「法廷」で争っていた場合、どのように解決することになるのであろうか。九州大学大学院法科研究院の入江秀晃准教授は、本事例を次のように分析している。

まず、民事訴訟の場合には、「嫌がらせ」によって受けた損害を賠償額として要求することになるが、事実の立証責任は " 原告 " にあるため、果たしてそれが認められるかは定かでないこと。そもそも、「訴訟」自体が認められるかどうかも問題になることを指摘している。また、法廷は「当事者が納得しなくても結論の出る仕組み」と指摘し、原告が勝っても、被告が勝ったとしても、どちらか一方が納得できない可能性が高く、納得しない限りは紛争が継続すると分析している。

調停の内容に戻ると、申立人は、法廷で争った場合の立証が困難である可能性を次第に理解したことで、調停を継続させた。結果、申立人は「謝罪」を勝ち取り、「面子の回復を実現する」ことができ、相手方にとっては「金銭請求」を斥け、「今後の不干渉を勝ち取る」ことになった。

この事例の結末は、決して両当事者の関係が " 仲良くなった " わけではない。むしろ、「関わり合いを持たない」との結論である。これに対して、入江は以下のような評価を下している。

「当事者間の相互の尊重の実現や、社会における対話の回復など、調停機関が掲げる目標に比べると、いかにもちっぽけな結論かもしれないが、考えようによっては、もしかしたら刑事事件にエスカレートする可能性のあった近隣の紛争を、具体的に、効率的に解決したとみることもできるのである」[38]

調停の定義は、学説によってさまざまであるが、入江の場合は「当事者間の意向を尊重した紛争解決」としている。この事例は、まさにその " 当事者間の意向 " に沿っている点で評価に値している。また、「相互不干渉の合意」との結末は、紛争中の当事者間が目指すべき「関係性の修復」が、必ずしも平常時のような " 仲の良い " といった「建設的な関係」を目指すものではないことを、改めて明示しているといえるだろう。

(5) 震災 ADR

隣人関係の紛争を解決に導く ADR の取り組みは、今回の東日本大震災の「被災地」においても活用されている。震災 1 ヶ月後、仙台弁護士会が『震災 ADR』を立ち上げた。合計 332 件の申し立てを受理し、このうち 116 件を和解で解決している（2011 年 11 月末時点）[39]。一見、助け合いが必須の被災地で、どのような種類の紛争が起こっているのか。

主なものとしては、「賃貸の住宅、店舗における物件の明け渡し」を巡る紛争が挙げられる。地震を受けて倒壊の危険性があるため、貸し主は引き払いを命じるが、借り主側からすれば、避難先の確保も困難であるため修繕を求めている。また、「隣家のブロック塀が倒れて自宅が損壊した」「水道が復旧した際に不在で、水道水が階下の部屋に漏れて浸水した」など、平常時と変

35　国土交通省「平成 20 年度／マンション総合調査」 http://www.mlit.go.jp/report/press/house06_hh_000022.html
36　平成 15 年度のマンション総合調査では、「管理組合内で話し合った」（80.7%）、「当事者間で話し合った」（36.7%）
37　入江秀晃「近隣トラブルの紛争解決」『マンション学 第 38 号』（民事法研究会、2011）36-37 頁、参照
38　入江秀晃「近隣トラブルの紛争解決」『マンション学 第 38 号』（民事法研究会、2011）37 頁、抜粋（一部改訂）
39　加藤俊子「震災 ADR ~ 震災時の弁護士会 ADR の有用性と課題」『LIBRA vol.12』（東京弁護士会、2012）34 頁、参照

わらないような内容もある。被災地に特有なことは、災害に対して「双方が被害者」という複雑な状況下であることだ。

津波によって夫を亡くした女性の事例は、その特異性をよく表している[40]。

> 2011年3月11日、地震発生直後、女性の夫は仕事で沿岸部に向かうことになり、車で会社を出発して、津波に流され亡くなった。「なぜ仕事をやめさせて避難させなかったのか」と女性は憤り、夫の勤務先へ経営責任を追及し、会社側に償いを求めた。会社側は謝罪をしたが折り合いがつかず、女性は4月、震災ADRに仲裁を申し立てた。
>
> そこで発覚したのは、親族経営だった経営者の一家も、震災で親族を失っていたという事実である。一家は、自責の念からそのことを女性に打ち明けられずにいたと仲裁人を介して告げられた。
>
> 女性は役員らを責めたことを悔やみ、手紙を送った。「私もつらいです。でも、子供2人を育てあげなければなりません。いつまでも下を向いてばかりいられません。頑張りましょう」。
>
> 会社側からも返事が届いた。「震災後におにぎりなどを会社に差し入れして頂き、大変感謝しております」。
>
> 5月、双方が顔を合わせ、最終的に会社側が弔慰金を支払うことなどで、和解が成立した。

和解成立後、女性は「結局、誰も責めることはできない。震災ADRを通じて、そう気がついた」と心境を語り、また「仲裁人が間に入ったから歩み寄ることができた。震災ADRがなければ、傷付け合うだけで終わった」と振り返っている。

この震災ADRの取り組みは、1995年の阪神・淡路大震災の時にすでに始まっていた。近弁連が震災3ヶ月後の4月12日に『罹災都市臨時示談斡旋仲裁センター』を設立し、当初1年間の予定で活動をスタートさせたが、結局3年間で385件の申し立てを受け、約半数を解決した実績がある[41]。

今回の震災では、その時のペースを遙かに上回る利用者数となっており、震災ADRの責任者は「震災直後は生きるため、親族や知人同士が支え合おうという気持ちになっていたが、時間の経過と共に遺産相続などで親族間の対立感情が表面化し、解決が難しいケースが増えてくるのではないか[42]」と指摘している。

以上、本章では「紛争時」におけるコミュニティの危機と、そこから再生していく方向性を検証してきた。最後に紹介した震災ADRの事例を見ても分かるように、メディアの報道では被災地の「助け合いのエピソード」が目立つが、生死を突きつけられた災害の現場でも、さまざまな紛争が起きている。コミュニティにおける「関係性の修復」は、紛争時のみでなく、「災害時」においても必要とされているのである。

そこで次章では、災害時に直面するコミュニティのさまざまな課題を紹介し、その再生プロセスを検討していきたい。

【第1章・参考文献】

第1節
『「民族浄化」を裁く―旧ユーゴ戦犯法廷の現場から―』（多谷千香子 著／岩波新書、2005）
『ドキュメント 戦争広告代理店　情報操作とボスニア紛争―』（高木徹 著／講談社文庫、2005）
『ボスニア内戦 グローバリゼーションとカオスの民族化』（佐藤徹哉 著／有志舎、2008）
第2節
『Restorative Commons : Creating Health and Well-being through Urban Landscapes / General Technical Report NRS-P-39』（Lindsay Campbell and Anne Wiesen、2009）
『災害ユートピア　なぜそのとき特別な共同体が立ち上がるのか（レベッカ・ソルニット 著／高月園子 訳／亜紀書房、2010）
第3節
『語りえぬ真実　真実委員会の挑戦』（プリシラ・B・ヘイナー 著／阿部利洋 訳／平凡社、2006）
『真実委員会という選択　―紛争後社会の再生のために―』（阿部利洋 著／岩波書店、2008）
『国家の仮面が剥がされるとき 南アフリカ「真実和解委員会」の記録』（アレックス・ボレイン 著／下村則夫 訳／第三書館、2008）
『「南アフリカ真実・和解委員会」と「東ティモール受容・真実・和解委員会」―二つの民族和解と修復的正義（司法）に関する考察―』（高橋文彦／ジュリスコンサルタス 関東学院大学法学研究所 第16号、2007）
『コンフリクトの人文学 第2号』（大阪大学グローバルCOEプログラム コンフリクトの人文学国際研究教育拠点／大阪大学出版会、2010）
DVD『Long Night's Journey into Day』（デボラ・ホフマン／アイリスフィルムズ、2000）
第4節
『修復的司法とは何か―応報から関係修復へ』（ハワード・ゼア 著／西村春夫・細井洋子・高橋則夫 監訳／新泉社、2003）
『ADR解決事例　精選77』（第二東京弁護士会仲裁センター運営委員会／第一法規、2007）
『弁護士会仲裁の現状と展望』（第二東京弁護士会 編／判例タイムズ社、1997）
『マンション学 第38号』（民事法研究会、2011）
『隣人訴訟と法の役割＜ジュリスト選書＞』（星野栄一 編／有斐閣、1984）

40　河北新報社 2011年10月9日付、参照
41　加藤俊子「震災ADR ~震災時の弁護士会ADRの有用性と課題」『LIBRA vol.12』（東京弁護士会、2012）34頁、参照
42　河北新報社 2011年10月9日付、一部抜粋

第2章　「災害」とコミュニティ

地震などの大きな災害が発生すると、改めてその地域の「コミュニティ」に注目が集まる。それは、緊急時の“助け合い”の有無に始まり、仮設や復興住宅での高齢者の“独居死”に対するケアなど、注目される視点は多岐にわたる。

1997年1月17日に起きた『阪神・淡路大震災』（以下、阪神大震災）は、行方不明者を含む犠牲者数6,437人、負傷者4万3,792人、住宅被害63万9,686棟など、当時においては戦後最大規模の被害であったため、どのように復興していくかが大きな課題とされ、地域コミュニティの再生にも関心が高まった。元神戸新聞社論説委員の相川康子は、コミュニティへの再注目には幾つかのパターンがあるとして、大きく3つの視点で整理している[1]。

1つ目は、「発災直後の近隣による安否確認や救出活動の重要性」。近隣同士によって救出がスムーズに行われたかどうかが、コミュニティの熟度を示す試金石とされた。助け合いの姿がメディアに報道されるにつれて、全国でも「共助＝近隣コミュニティのあるべき姿」との認識が強まったのではないかと指摘している。

2つ目は、「住居を失ってコミュニティを離れた被災者への対応の難しさ」。全壊・全焼だけで約11万棟におよんだため、多くの人は遠く離れた仮設住宅へ別々に入居することとなった。ボランティアなどのサポートにより、仮設住宅内で人間関係を形成したのも束の間、居住期限までに自力で住居を再建できなかった人たちは、再び個別に「災害復興公営住宅」へ移ることになり、“二度”にわたってコミュニティからの分離を余儀なくされた人たちがいたことを指摘する。

3つ目は、「倒壊建物の建て替えによって、居住者の半数近くが入れ替わった地域におけるコミュニティの再構築」。マンションを再建設する場合、以前の戸数の倍近くに増設することで建設費を賄う計画が立てられることが多い。中高層マンションが大量に建設され、多くの若い世代が流入した。人口増加は評価できる一方で、「震災の記憶を持つ人と持たない人との交流」に関する課題を指摘している。

これらは「被災地の問題」として注目を集めたものであるが、本質的には被災地に限ったことではなく、あくまで平常時にも抱えているコミュニティの課題が可視化されたと考えるべきである。例えば、阪神大震災でクローズアップされた「独居死問題」では、当時からその要因として「仮設住宅への入居基準」が大きな問題として挙げられていた。これは「優先入居制」と呼ばれたもので、過酷な避難所の環境から“保護する”目的で、高齢者や障がい者等を優先して入居させる仕組みのことである。確かに、早期の仮設住宅というのは、土地の確保の関係で市街地から離れた郊外に建設されたため物理的な孤立を招いた。また、対象を限定した優先入居制は、必然的に高齢者や障がい者の多く暮らす住宅街を作る結果となった。しかし、阪神大震災からすでに17年が経過した現在においても、2011年に復興住宅で亡くなった独居死者数は1年間で36人に上っている。前年比15人減とはいえ、死後1ヶ月以上して発見されるケースは3件もあり、知人・隣人による発見は全体の3割にも満たない[2]（図表4）。今となっては、「復興住宅」の問題というよりも、通常の「集合住宅」で起きた独居死と捉える方が自然であろう。

本章では、平常時の「コミュニティの課題」が可視化されやすい災害時に焦点をあて、さまざまな復興フェーズにおけるコミュニティの有り様について検討していく。

第1節　被災地のコミュニティ危機

災害時に「コミュニティ」への関心が高まる要因として、メディアによって美化された被災地報道の影響が考えられる。2011年3月11日に発生した『東日本大震災』の報道においても、東北という文化的な背景もあってか、大災害を前にじっと耐え忍ぶ姿が世界中の賞賛を浴び、日本全国に広がった支援の輪もあってか「絆」が時勢を表す言葉となった。

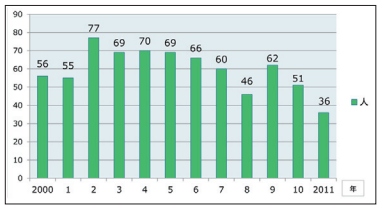
未曾有の災害を地域力で乗り切った「助け合いのエピソード」も連日メディアで取り上げられた。日頃の徹底した防災教育により、「99.8%」という驚異的な生存率が大きな話題となった釜石市の小・中学生の救出劇は、『釜石の奇跡』と名付けられて全国区で有名となっている[3]。

しかし、“現実”はそれほど美しい物語ばかりではない。被災地の現場には、助け合いのコミュニティの内側を引き裂く「境界線」が複雑に存在している。

被災者の境界線

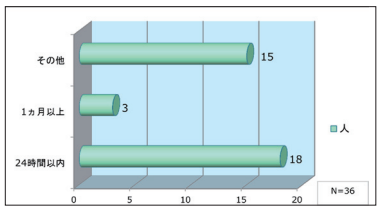
東日本大震災から2ヶ月が過ぎた2011年5月。岩手県陸前高田市のとある小さな集落には、一番近い海から最低1km以上離れているにもかかわらず、津波に襲われた大きな傷跡が残されていた。メディアでは、東北の地に残されていた

図表4-a　災害復興住宅の独居死　死者数（2011年）



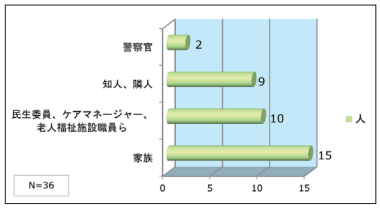
出典：神戸新聞（兵庫県警検視データより作成）、兵庫県内の復興住宅265棟対象

図表4-b　災害復興住宅の独居死　死後発見時間（2011年）



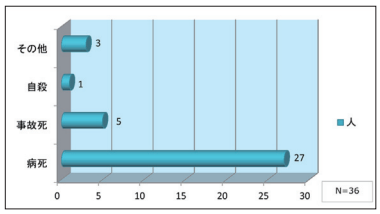
出展：同上

図表4-c　災害復興住宅の独居死　発見者（2011年）



出展：同上

図表4-d　災害復興住宅の独居死　死因（2011年）



出展：同上

1　相川康子「新しいコミュニティを考える原点」『コミュニティ再生のための地域自治のしくみと実践』（中川幾郎 編著／学芸出版社、2011）68-70頁、参照
2　神戸新聞　2012年1月14日付
3　死者・行方不明者が1,000人を超す岩手県釜石市で、小・中学生2,921人が津波から逃れて助かった（河北新報 2011年11月26日付）

“地縁的な共同体”を再評価し、避難所や仮設住宅へ「集落ごとの移転」を希望する住民の姿が連日のように報道されていた頃である。確かに、この集落も地縁的な結束は堅く、近くの避難所では住民同士が肩を寄せ合って暮らしていた。

しかし、“津波”が襲った被災地には、地震のみの被災地とは違った「境界線」が引かれていた。地震の場合、全壊した家や半壊の家など「被害の程度」は人によって異なるが、程度の違いはあれ、巨大な範囲で地面が揺れるため、その「体験」が被災者同士を緩くつなげて互いに共感を抱き合う。今回の震災では東京も揺れた。だからか、阪神大震災の時以上に東北への共感度は大きく、支援の意識も高いように思われる。

一方、津波の場合はというと、ある地点を境にして「被害を受けた場所」と「そうでない場所」がはっきりと区分されている。ほんの1メートル坂道を登れば、ほんの畑一段の差を境に、「すべてが流されてしまった人たち」と、「何一つ流されなかった人たち」がいるのである（写真6）。

22歳の時に嫁いで以来、この村で暮らしてきた77歳の女性の家は完全に浸水し、全壊判定を受けて取り壊しがすでに決まっていた。

「まだ400万円近くのローンが残っていますから、農協に借金を返さなくてはなりません。さんざん泣いたので、もう涙ひとつ出なくなりました。避難所でも、“涙はどこに行ったんだろうね”と皆が言っています。再びここに住みたいかどうかは、正直よく分かりません。今は考えないようにしています。私も含めて、村の人はこの津波で変わってしまったから」

女性が嘆いていたのは、畑一段高い位置に家があったために、津波の被害を受けなかった隣人との関係である。昔からのお茶飲み仲間で、被災直後には避難所に水や食糧などを届けに来ていたという。

「でも、そのうち来なくなりました。彼女たちは何も悪くない。けれど、“なぜ私だけが”と思ってしまうのです」

現在、女性は自分の家を片付けるため、毎日家と避難所を往来している。高台にある避難所から急な坂道を独り下ってくる時、隣人の家の前を通ると、窓には明かりが灯っていて、屋内からは楽しそうな笑い声が聞こえてくる。すると、ふと自分の境遇を笑われているかのような錯覚に陥ってしまうのだという。そんな自身への自己嫌悪の感情と、相手を妬む感情とが相まって、心の距離は遠くなった。

一方、分かち合えない複雑な感情は、流されなかった隣人の側にもある。

「私たちは、今もここで寝起きして、普通に生活をすることができています。それは本当に幸運なことでした。最初は、避難所にも物資を届けに行っていました。でも、そのうちに県外から支援者が来てくださるようになって、行く理由がなくなってしまったんです。行ったとしても、何て声をかけたらいいのか言葉が見つからない。いつの頃からか、避難所から帰る時に“なぜあなただけが暖かい布団で寝ているの”と責められている気になってしまって、足が自然と遠のきました。私の家も流されてしまった方が良かったのかと、今でも胸がもやもやとしています。私の望みは、この村がもう一度再生することだけです」

写真6　津波に流された土地に点在する被害のなかった家々（陸前高田市）

災害は、決して“平等”には起こらない。そして見落としがちであるが、「集落単位」で被害を受けるわけでもない。被害の違いは、個別の「心理的な境界線」を生み、地縁的なコミュニティを分断する。当時、地域の復興ビジョンを活発に議論していたのは主に「避難所」であるが、その場には「在宅」の被災者は参加していない。

このように、「避難所」か「在宅」かの違いによって、被災者の間には「個人的な溝」が生まれていった。その後、「仮設住宅」のフェーズに移ると、避難所の住民間でも「入居時期の違い」によって、先に入居できた住民は“後ろめたさ”を感じて避難所に足を向けなくなるなど、同様の境界線が引かれた。そして、仮設住宅へと入居した後には、財力の違う住民たちが同じ条件で暮らすことにより、今まで“家”というベールで隠されていた「経済格差」が如実に露呈し、高台移転の話し合いの際には、“財力がある者とない者”との相互の気まずさが微妙な影響を与えていたとの指摘もある[4]。

「被災者」という一つの言葉では決して括ることのできない多くの境界線が、被災地には存在している。災害直後には「同じ境遇」に見えていた被災者同士も、時間と共に少しずつその違いが可視化されていくなかで、他者に対する複雑な「心理的な境界線」が生まれていく。たとえ、それが「個人的な溝」であったとしても、コミュニティが個々の集合体である以上、復興期においては「コミュニティの問題」として、より深刻化していくのである。

※インタビュー取材日　2011年5月28日

第2節　被災地の復興プロセス

第1節で紹介した東日本大震災での『釜石の奇跡』と同様に、阪神大震災の時にも「コミュニティの神話」として語り継がれた、助け合いのエピソードがある。震源地近くの淡路島北淡町（現淡路市）の『富島地区』。震災直後、地域コミュニティの結束の強さにより、崩壊した建物に埋まった人々を次々に救助したことで話題となった。実際、地震発生から20分も経たない午前6時

4　「特集 3.11 1年後の現実」『ニューズウィーク日本版』（2012年3月14日号）42-43頁、参照

頃には地元の消防団が立ち上がり、当日の夕方17時前には、行方不明者の発見も含めた最後の救出作業を終えていたといわれている[5]。そして、その迅速な救助劇の背景に「隣の高齢者の寝ている場所まで把握していた」との濃密な隣人関係があったことが、より全国の関心を集めることになった。先述の「共助＝近隣コミュニティのあるべき姿」との理想が生まれた理由には、このエピソードも関係していたと考えられる。

しかし、後にこの地区で起こった「コミュニティの分裂」に関しては、ほとんど報じられていない。「緊急支援期」と「復興期」とでは、まったく異なるコミュニティの問題が可視化されていくことになる。

(1) 復興計画の合意形成　―富島地区の事例―

北淡町は、淡路島の西北端に位置し、1995年1月時点での人口は1万1,428人、世帯数は3,704世帯であった。町には、地震の引き金となった『野島断層』が海岸線9kmにわたって縦断しているため、建物倒壊などの被害が甚大であり、とりわけ被害の大きかったのが「富島地区」であった。約8割の家屋が全・半壊し、避難者数も震災5日後の1月22日時点で、北淡町全町3,302人のうち富島地区だけで1,077人と、地区内居住人口の約45%におよんだ[6]。被害が大きかった理由は、震源地に近かったこともあるが、古くからの漁師町であったため、山と海に挟まれた平野部には網をかついでようやく通れるほどの「網道」と呼ばれる路地が家々をつないでおり、ひしめくように家屋が密集していたことが挙げられる。

震災からわずか2ヶ月後、『3･17都市計画決定』と呼ばれた行政主導の復興計画が発表され、富島地区のような漁師町にも『復興土地区画整理事業』が適用された。土地区画整理事業とは、狭い道路を幅員4m以上に広げ、1haの防災公園を新設するなど、町の基盤をつくり直す公共事業である。いわゆる、地区を指定する「面」的な復興計画であり、神戸市11地区、芦屋市2地区など、計17地区で実施された。都市計画的な安全性とは、「延焼火災被害の極小化」を意味するため、道路幅の拡大や公園の設置など「空き地空間」の確保が必要となる。しかし、これは言い換えれば「私的空間を公的空間に置き換える」事業である。地主は、自分の敷地を削減して、道路や公園の用地のために提供するといった「個人財産に関わる権利の調整」をしなければならず、「住民間の合意形成」が大きな問題として浮上する。さらに、「土地所有者」のみが利害関係者となるため、「賃貸居住者」や「貸店舗の事業者」は復興計画の担い手から除外される問題もある。つまり都市計画事業とは、その性格からして「コミュニティ分裂」を進行させる危険性を本質的に孕んでいるといえる。

富島地区に話を戻すと、このような複雑な市街地開発の論法が、古い漁村に持ち込まれたのである。当然、混乱が予想されたため、行政は地域住民との連携を図る目的で『富島地区震災復興協議会』（以下、復興協議会）を設置した。協議会のメンバーには、「町観光協会」「漁業協働組合」「商工会」「料理飲食店組合」「婦人部」「青年部」など幅広く地域各種の団体役員を指名したほか、町内会長や地元議員なども含め、いわゆる“既存の地域リーダー”をすべて抱え込むことで、住民との調整役を委ねたのである。

行政側の“思惑”は別にしても、復興協議会は地域を束ねる能力を有していたように思われる。しかし、結果的には行政と住民の間には大きな亀裂が生まれた。震災当時から本事例を研究していた早稲田大学の浦野正樹教授は、復興協議会が機能しなかった理由（制約）を次のように指摘している[7]。

> ①「区画整理事業導入と道路計画という前提」に関する住民側の疑念や、町の掲げる地域の将来イメージと住民各層の抱く地域イメージとの落差が、深刻な利害対立や利権構造への疑惑を内包しており、短期的な解決が極めて困難であること。
> ②住民構成が、都市への通勤者を含み多様化してきたため、各種集団や町内会の役員が地域を代表して私権にかかわる問題を討議すること自体が困難になってきていること。

上記②の指摘は、復興プロセスにおけるコミュニティの重要な視点を示唆している。つまり、災害直後の緊急時に驚くべき「共助」の機能を果たした地縁組織も、個人の権利や財産に関する問題や、将来のビジョンを合意に導くことに関しては、最適な組織形態とは限らないということである。

富島地区のコミュニティの分裂は、「行政と住民」の間だけにはとどまらなかった。行政側の進め方へ不信感を抱いた住民側は、『富島を愛する会』を結成した後、計画対象の地区内482世帯（65%）の署名を集めて、土地区画整理事業の白紙撤回と、まちづくりに関する住民との話し合いを申し入れるなど、行政との対立を明確にしていった。その過程の中で、住民同士の間においても「賛成派・反対派」へと分裂し、「反対意

5　辻勝次「北淡町富島住民の避難と再建」『阪神・淡路大震災の社会学 第2巻 避難生活の社会学』（岩崎信彦他 編／昭和堂、1999）153頁、参照
6　浦野正樹「淡路島における区画整理事業―北淡町富島の事例」『阪神・淡路大震災の社会学 第3巻 復興・防災まちづくりの社会学』（岩崎信彦他 編／昭和堂、1999）102頁、参照
7　浦野正樹「淡路島における区画整理事業―北淡町富島の事例」『阪神・淡路大震災の社会学 第3巻 復興・防災まちづくりの社会学』（岩崎信彦他 編／昭和堂、1999）106頁、抜粋

見の度合い」によっていくつものグループに分かれていったのである。結果、団体同士は些細なことで対立し、同じテーブルで話し合うことさえ不可能な状態になったといわれている[8]。

一方、富島地区と同じく「土地区画整理事業」が適用された『芦屋市西部地区』では、市の計画に住民が激しく反対運動を行い、市案を見直しさせることに成功している。住民全員参加の『芦屋西部まち再興協議会』を設立して、「住民発のまち再考案」を基に市と交渉することになったのである。住民の合意形成のために採った手法は「住民投票」だった。協議会から郵送で送られてきた用紙に“記名”で回答をする方式で、全1,213通に対して有効回答は633通。うち賛成は、全体の63.5%を占める421通だったことにより、市側は住民改定案に基づき事業を推進することとなった。

この芦屋市の事例は、先の富島地区とは違い、ある側面では成功を収めたといえる。しかし、そもそも有効回答数が少なかったことは、半分近い住民が区外に離れて暮らしていた状況を示唆しており、「住民総意」と呼ぶにはほど遠い結果であった。また、この投票はすべて「記名」で行われているため、3割以上の住民が「実名で反対表明」をした形になってしまった。賛成か反対かに分断してしまう「住民投票」は、復興計画の合意の手法として正しかったのか。当時の協議会代表も、後にその葛藤を告白している[9]。

このように、災害復興はさまざまな事情の人たちを同じ「被災者」という言葉で括りながら、いわゆる「再生」へと向かっていくプロセスである。そして復興計画においては、地区計画をつくるための組織として『まちづくり評議会』が新たに立ち上げられ、住民間の合意を形成していく。阪神大震災の場合も、神戸市内だけで100近い組織が設立されたといわれている。“地域住民主体”のまちづくりは、概念としては正しい。しかし、事例を見ても分かるように、「住民間の合意を形成する」行為と、「地域住民による既存の交流」とは明確に区別する必要がある。先に紹介した元神戸新聞社の相川も、このことを鋭く指摘している。

「これは、多くの住民が経験したことがない難作業であった。もちろん震災前から、運動会や敬老会といった交流・親睦活動が行われ、ほとんどの地域で自治会も組織されていたが、勤労世帯の多くは会費を払うだけで活動には参加しない状況であった。そこへ、地震が来た。これまで顔見知り程度の関係だった住民同士が、いきなり個人の財産権にまで踏み込むような、厳しい議論をする状況に追い込まれた」[10]

(2)「高台移転」の住民合意　―東日本大震災―

周知の通り、東日本大震災では当初から「高台移転の是非」が住民間で議論されてきた。津波によって流された被災エリアで復興を目指すのか、近くの高台を整備して移転するのか。

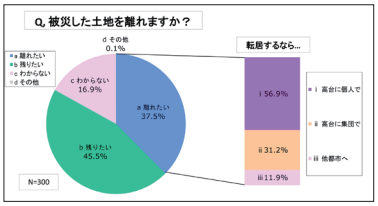
震災から9ヶ月近く経った2011年12月4日、岩手県野田村の住民と自治体との間に正式な合意が結ばれて、ようやく“被災地初”の事例となった。高台移転の合意が進まなかった背景には、政府による支援の決定が遅れたこと以外に、住民同士の意見をまとめる難しさが根本的な要因となっている。約3,000戸が全壊した釜石市では、21地区に分けて集団移転を検討しているが、住民の合意を得たのはわずか1地区のみである[11]。

震災2ヶ月後の5月末時点で行われた「高台移転に関する住民の意識調査」には、その難しさが予見されている[12]。これは、岩手・宮城両県の避難所にいた被災者300名に行われたものであるが、被災した土地を「離れたい」と答えたのは37.5%で、うち88.1%が高台移転を希望していた。一方、「残りたい」と答えた人は、過半数近くの45.5%となっている。また、高台移転を希望した人のうち「集団か個人どちらで移るのが良いか」を聞くと、「個人」と答えた人が73.5%と「集団」を大きく上回った地区もあった（図表5）。

8月末にも同様の調査を行っているが、その時には移転希望者が5割以上と大幅に増加している[13]。時間の経過によって変化した理由は定かでないが、いずれにしても「ビジョンを問う」という行為は、その瞬間から決断を迫り、住民同士に何かしらの立場の違いを生むことになる。「高台移転派」か「現地再建派」か。

このような決断は、災害時に限ったことではなく平常時にも存在している。例えば、橋やダムなどの公共事業の是非に対して、住民間は「推進派」と「反対派」とに分かれ、コミュニティの分裂が常に危惧されている。しかし、災害時のコミュニティにおいては、このような合意形成を要する事案が平常時よりも多く、時間的猶予も与えられないことは確かであり、たとえ「共助的なコ

図表5　高台移転に関する被災者アンケート（2011年5月）



出典：産経新聞（大阪市立大学協力）

8　震災復興市民検証研究会『市民社会をつくる 震後KOBE発アクションプラン』（市民社会推進機構、2001）156-159頁、参照

9　震災復興市民検証研究会『市民社会をつくる 震後KOBE発アクションプラン』（市民社会推進機構、2001）143-146頁、参照

10　相川康子「新しいコミュニティを考える原点」『コミュニティ再生のための地域自治のしくみと実践』（中川幾郎 編著／学芸出版社、2011）72頁、抜粋

11　産経新聞　2012年2月9日付

12　調査は、産経新聞社が大阪市立大学の協力を得て行われたもの。岩手県宮古市田老地区、陸前高田市、宮城県仙台市若林・宮城野両区の避難所で被災者300名に実施（産経新聞 2011年6月10日付）

13　産経新聞　2011年9月10日付

写真７　14 階建てを中心にした全７棟の「加古川グリーンシティ」

写真８　コミュニティ FM と共同制作する防災ラジオ番組『防災ショットバー』

ミュニティ」が存在していたとしても、「立場」や「意見」の相違によって分断されていく側面を見逃してはならない。

第３節　再生の方向性 ②＝予防性

前節で紹介した災害時におけるコミュニティの「合意形成」は、立場や意見の異なる者同士が何かしらの合意に向けて議論するといった行為であるが、合意を「対立軸の修復」との観点で捉えれば、紛争地における「和解」へのプロセスと非常に類似した側面を持つと考えられる。

しかし、紛争地と被災地は、復興プロセスの“意識”において大きく異なっている。それは、被災地の災害復興プロセスが、「予防」という明確なビジョンを根底に持っていることにある。いわゆる、「防災」や「減災」との考え方であるが、被災地では「起こることを前提にした予防策」を内包することで、初めて“復興”の意味をなす。一方、紛争地においては、その前提を議論する場面はほとんど見受けられない。だからこそ、戦後復興を「平和」という抽象概念に言い換えているともいえる。

本節では、災害復興の末に立ち上がったコミュニティを事例として取り上げる。「予防」の視点で復興したそれらのコミュニティには、危機時に求められた「コミュニティのあるべき姿」への知見が内包されている可能性が高いと考えられるからである。

事例 ①『加古川グリーンシティ防災会』（防災コミュニティ）

兵庫県加古川市には、『加古川グリーンシティ防災会』（以下、加古防）と呼ばれる集合住宅のパイオニア的な「防災コミュニティ」が存在する。阪神大震災の翌年 6 月に設立された。震災後、県が各地域に「自主防災組織」の結成を呼びかけ、それに呼応する形で管理組合内にあった「防犯防災委員会」に「自衛消防隊」を編入することで正式な防災会となった。以来、加古防は『総務省消防庁 第 10 回防災まちづくり大賞総務大臣賞』や『第 61 回神戸新聞平和賞・社会賞』など、数々の賞を受賞している。

加古川グリーンシティ自体は、1986 年に完成したマンションで、14 階建てを中心にした 7 棟・584 世帯、全住民約 2,000 人の巨大な集合住宅である（写真 7）。通常、マンションは他のコミュニティ形態と比べて隣人との関係構築が難しいといわれているが、工夫を凝らしたさまざまな取り組みによって上記のような評価を得ている。

どのような取り組みがあるのか、具体的な事例をいくつか紹介してみたい。

（1）取り組み事例

「本日は、東日本大震災の翌日に発生しました長野県北部地震、栄村大震災で被災された長野県中野市のお酒と、栄村のトマトジュースをご用意しております」

これは『防災ショットバー[14]』と呼ばれる防災ラジオ番組内の一節。地元のコミュニティＦＭ『BAN-BAN ラジオ』と共同制作し、毎月第 2 火曜日と日曜日に放送されているものである（写真 8）。毎回ゲストがお客様に扮して来店し、30 分間どっぷりと“防災漬け”にする一風変わった地域の防災啓発。ラジオ番組を「バー」に見立てているのには、冒頭のように全国被災地のお酒を取り寄せて紹介し、災害で被災した酒蔵を“復興支援”する意味も込められている。元々は、マンション住民に向けた『防災インターネットラジオ』として始まったものが、「地域防災」の趣旨を持つコミュニティＦＭとの出会いにより、2008 年 4 月から共同で番組制作を行い、地域住民へも配信することになった。

番組は、全国どこからでも聞けるようにインターネット上にもアーカイブされているが、マンション住民に対しては、自宅の“テレビで聴く”ことができるように配信されている。というのも、加古川グリーンシンシティでは、テレビを使った『ニューメディアシステム』と呼ばれる自主放送設備を各家庭に導入しており、テレビの「空きチャンネル」を利用して、災害時の緊急情報やコミュニティ情報を配信することが可能になっている。実際、台風などの時には、担当スタッフが地域の学校の対応などを自宅や外出先から情報を書き込み、ダイレクトに住民に情報提供をしている。このシステムを導入する以前から、各家庭に LAN ケーブルを敷設してマンション内のイントラネットを構築していたが、パソコンを利用できない高齢者世帯のことも考慮し、新たに導入を決めたものである。

もちろん、機材やシステムなどの「ハードウェア」を導入しただけでは、防災の機能を果たすことはできない。加古防では、災害発生時に住民の安否をいち早く確認するための「ソフトウェア」も開発している。頭文字から「スコップ」と名付けられた『安否確認プログラム SCP（Safety Confirming Program）』は、災害時に「埋もれてしまう情報を掘り起こす」とのコンセプトを持ったソフトウェア。全部屋番号が記載されたマンション各棟の図面は、安否の確認がとれた所から色分けをすることで現状を一目で判別できるようになっており、搬送先や避難先などの情報も登録できるようになっている。

14　現在は、『防災ショットバー・DIR』という番組名にリニューアル。DIR（ディーア）とは、「Disaster（災害）」「Imagination（想像）」「Radio（ラジオ）」の略称と同時に、「あなたに」という意味もあり、あなたに災害を想像してもらう番組という企画趣旨

このような最先端技術を活用した情報システム以外にも、地震発生直後からの3日間をいかに過ごすかをまとめた『命のライセンス』や、帰宅難民にならないための『帰宅支援サポーター』など、住民が常に携帯して持ち歩けるメディアの制作も行っている。これら住民に向けた情報発信の中心にあるのが、『グリーンだより』と呼ばれる月刊の会報誌。発刊は245回（2012年2月現在）を数え、20年以上も続いている。防災に関することはもちろんだが、マンション全体に関する大規模修繕の内容や、「らく・はやメニュー」といった女性住民による料理レシピの連載企画など、住民と身近なコミュニケーションを図る重要なツールとなっている。

これだけ多彩な情報発信に取り組む根底には、「防災クラウド」という発想がある。クラウドとは、IT業界で近年注目されているインターネットサービスで、自宅からでも外出先でも“場所を選ばず情報にアクセスする”ことができ、家族や同僚とも“情報共有を可能にする”といった類のサービスのことである。常に頭上に浮かぶ「雲（＝クラウド）」の中に情報を置くイメージが名前の由来であるが、加古防が掲げる「防災クラウド」も、防災活動に必要な知識や情報を「日常生活」に組み込み、地域住民の「誰もが共有できる」状態を目指しているのである。

防災を日常生活に組み込むという発想は、京都大学防災研究所の矢守克也教授が『生活防災[15]』の言葉で提唱しており、「防災」を特別な災害時の行為ではなく、普段の生活を豊かにする行為と見なす考え方である。例えば、災害時の生活用水の確保のために「風呂の水を常に溜めておく」といった防災の心がけがあるが、これは「洗濯水への再利用」として日常的な節約行為になり、部屋の「乾燥防止の効果」にもなるといった発想の転換である。

加古防にとって「生活防災」を最も具現化したものは、防災用具として『イカ焼き機』を導入したことが挙げられる。当初は、災害時の炊き出し用として「高速炊飯器」の購入を検討していたが、1回の炊飯（30分間）で約30人分（3升）しか賄えないことが判明した。一方、イカ焼き機であれば25分で100人分を賄うことが可能で、しかも連続して配給することができる。ここで重要なポイントだったのは、配給“量”だけではなかった。イカ焼きの“原料”が生活防災に結びつくと考えたのである。粉もの好きな関西人にとっては、「小麦粉」は日常的に購入するものであり、各家庭に常備されていることが予想される。もし災害が起きても、それらを集めれば各住民への配給が可能であり、さらに普段から一袋余分に買い置きしてもらえれば、それ自体が大量な「備蓄」になるとの発想からであった。このイカ焼きは、今ではマンションの防災訓練時だけでなく、夏祭りや餅つき大会などの祭事にも炊き出しを行うことで、少しずつ地域住民へと備蓄の輪が広がっている（写真9）。

(2) 防災会の原点

このようにさまざまな取り組みを行っている加古防だが、防災会長の大西賞典は一番の成果として『防災井戸』を挙げた。地下30メートルの地層から汲み上げ、マンションの敷地内に設置されているもので、非常時には専用のホースをつなげることができ、住民に長い時間待たせることなく水を供給することが可能となっている（写真10）。もちろん、「生活防災」の観点から日常的にも開放しているため、子供にとっては“遊び場”として、母親たちには“井戸端会議の場”として普段から活用されている。

「阪神大震災の時、被災地に行って本当に水がなくて困っていた風景を何度も見ました。道にある泥水を掬って持って帰っているんです。生きるか死ぬかの瀬戸際になれば、おそらく自分も飲むのだと思います。けれど、それを見て“自分の家族に飲ませることができるのか？”と自問しました。だから、防災プロジェクトを始めた時から、防災井戸はずっと実現したかったことなんです」

この大西会長の言葉の中に、加古防の「防災における哲学」が集約されている。全国各地から招聘される講演会では、聴衆に対して常に「何のために防災をするのか?」との問いを投げかけているが、大西会長の答えは「自分の大切な人を守るため」と実にシンプルで明確なもの。地域よりも、まずは家族を守る。興味深いのは、“家族”の次に守るべき対象として「仕事」を挙げていることだ。家族＞仕事＞地域。加古防では、その優先順位をスタッフ全員で共有している。

「家族を守った後、次に大事なのはやはり“仕事”というのが本音だと思います。食べて行かなくてはいけませんから。これは阪神大震災の時にも問題になったことです。この地域に暮らす人たちは、職場が大阪だった人も多い。そうすると、マンションは被害を受けていても、会社はまったく被害を受けなかったケースもあったんです。行政は、地域防災のことを市民に求めていますが、僕は家族、仕事、そして余力が残った分で地域のことをと思っています。そうでなければ、本当の意味でみんながリアリティを持って防災のことを考えられないと思います」

阪神大震災が起こった1月17日の朝、この加古川グリーンシティも揺れた。被害総額は約3,000万円。しかし、14階建てのマンションは、階によってその被害が大きく異なり、上層階の人

写真9　祭事で『イカ焼き』の炊き出しを行う様子

写真10　マンションの敷地内に設置された『防災井戸』

15　『増補版＜生活防災＞のすすめ 東日本大震災と日本社会』（矢守克也 著／ナカニシヤ出版、2011）

写真 11　毎週土曜の夜に開催される『1,000 円出しの会』（左から２人目が大西防災会長）

たちは家の中が目茶苦茶となって子供も学校に行くどころではなかったが、低層階の子供たちはしばらくして落ち着いた頃、ランドセルを背負って学校に向かっていたという。東日本大震災の被災地と同様、たとえ同じマンションであっても被害の程度も意識も違う。だからこそ、「主語を持った防災」をまずは大切にしているのである。

(3)「ヒューマンウェア」の発想

防災においてよく語られる「自助」「共助」「公助」の３つのバランス。しかし、よく考えてみれば、「自助」と「共助」は並列には語れない。「自助」が可能となって、初めて「共助」も可能となる。加古防では、この“自助”を前提にした土台の上に、共助のための「住民のつながり」をひとつずつ積み上げてきた。

防災会として初めての取り組みは、『町内チャンピオンマップ』（以下、チャンピオンマップ）と呼ばれるプロジェクトだった。住民それぞれの“特技”を記入した「住民登録カード」のようなものであるが、防災に関して右も左も分からなかった当時の大西会長が、最初にこれに着手したのには理由があった。

「震災直後、マンションの修繕箇所を把握するために各棟を見て回っていたんです。その時に、壁や床を叩いている住民の方がいました。聞けば、その方は普段は“建築士”で、ご自分ですでに被害の状況を調べていたんです。そこで、一緒に手伝ってもらうことにしました」

この経験をヒントにして、住民の「普段の仕事のスキル」を災害時に活かせないかと立ち上げたのが、チャンピオンマップであった。「建築士」を初め、「医師」や「看護師」、「保育士」「介護士」などの有資格者。他にも、「電気・ガスの工事」や「システムエンジニア」、「大型トラックの免許所有者」など、さまざまな技術を持った住民たちが 250 名近く登録されている。しかし、特殊技能を持つ住民だけで構成されているわけではない。「私は買い物が好きです。被災時に買い出しに行くことが苦にならないと思います」というものや、「裁縫が得意なので、破れた物を縫えます」など、“心遣い”にも似たような些細な技術も重要な役割として登録されている。実は、先に紹介した安否確認プログラム『SCP（スコップ）』も、このマップに登録されているエンジニアによって開発されたものだ。

チャンピオンマップは、防災会による「住民把握」はもちろんのこと、住民同士が「互いを必要な存在」として認識することにも役立つツールである。しかし、大西会長はこれに安堵することなく、来るべき災害を見据えた現実的な指摘をする。

「このマップは、防災への“きっかけ”としては非常に意味があります。けれど、結局このリストのほとんどの人たちは仕事に行っていて、日中はマンションにいません。もし、仮に発災時にいたとしても、先ほども言ったように発災後も職場に行かなければなりません。ということは、基本的には残った人たちで持ち堪えてもらわなくてはならず、だからこそ“地域”とのつながりが必要になるのです。“自分の大切な人を守る”との視点に立つからこそ、家族を守ってもらう地域が大事になる。そのためには、日頃から僕らも地域に貢献をしていなければなりません」

阪神大震災の時、最も必要とされた情報は「災害ニュース」ではなく、どこに行けばどのような支援を受けられるかなど、マスコミでは取り上げられない「生活情報」だったという。災害時の共助は、決してマンションの内側だけで完結されない。災害直後を何とか乗り切ったとしても、その後は避難所も含め、地域のあらゆる人たちとの協働作業が発生するのである。派手な取り組みに隠れがちであるが、加古防では「地域の清掃活動」や「小学校での防災教育」など、マンションの外側とつながる活動も欠かさない。何より、地域とつながる上で最も必要になる心がけを、マンション内では常に行っている。

「講演会の最後に、“一番大切な取り組みは『あいさつ運動』です”と紹介すると、“そんなことでいいんですか？”とがっかりした反応をされることがあります。でも、挨拶もできない間柄では、防災活動も地域活動もないですよね。このベースの上に、いろんなプロジェクトが乗っかっているんです」

実際、加古川グリーンシティの敷地を歩いていると、子供たちが元気に声をかけてくる。運動や活動ともいえないような基本的なことであるが、この基本さえできていないのが現在のコミュニティなのである。

以上、防災コミュニティの取り組みとして、最先端設備のハードウェアから、さまざまな防災機能を持ったソフトウェアなどを紹介した。このほかにも、加古防にはまだまだ取り組みがある。その多くは、『1,000 円出しの会』と呼ばれる彼らの定期的な集いから生まれていた。毎週土曜日に理事会や各委員会の部会をやった後、各自が個人的に会費を出して参加する、いわゆる交流会と称した夜の「飲み会」である（写真 11）。

「自ら“1,000 円を出す”という行為に意味があります。このちょっとした敷居があるからこそ、ちゃんとした議論もできる。でも、最初の頃は家族に言いづらくて、仕事の打ち合わせに行くと装って、鞄を持って出かけていたほどです（笑）。今では、土曜日に家にいると“何でお父さん家にいるの？”と子供から言われるくらいあたり前の習慣となりました」

どんなに優れたハードウェアやソフトウェアも、それを活用するための「ヒューマンウェア」とも

いうべき“人材”がいなければ機能しない。加古防の取り組みは、中心にそれを見据えることで「防災とは何か?」の本質を問いかけているのである。

※インタビュー取材日：2012年2月4日
（加古川グリーンシティにて）

事例②『コミュニティ・サポートセンター神戸』（中間支援組織）

近年、まちづくりを行う活動主体として、行政に加え「NPO」の活動が欠かせない存在となっている。法人格が法律で規定されたのは1998年のことであり[16]、その制定は阪神大震災がきっかけだったといわれている。そのNPOの立ち上げや活動を支援する団体として『中間支援組織』と呼ばれるものがある。中間支援組織とは、行政と地域の間に立ってさまざまな活動を支援する組織のことで、インキュベーション機能を持ったこれらの組織は、昨今注目を集める「コミュニティ・ビジネス」を生む母体としての期待も高く、「NPOセンター」「NPOサポートセンター」という名称で全国各地に設立されている。組織を代表する『日本NPOセンター』や『大阪NPOセンター』においては、NPO法が制定される実に2年前に設立されていた[17]。

ところが、それらの団体よりも一足早く、日本で初めての地域密着型の中間支援組織として産声を上げたのは、東京でも大阪でもなく“被災地”だった。神戸市東灘区にある『コミュニティ・サポートセンター神戸』（以下、CS神戸）である。東灘区は、神戸市の中でも最も被害の大きかった地区の一つで、住居の全壊・半壊数は1万9,225棟と長田区に続いて物的被害が大きく[18]、人的被害においては東灘区内だけで1,470人の犠牲者を出し、市全体の犠牲者数の約1/3を占める神戸市最大の被害地区となった[19]。

2004年に発生した新潟県中越地震においても、『中越復興市民会議』と呼ばれる中間支援組織が立ち上がり、重要な役割を果たしたといわれているが、この組織形態が被災地で求められるのにはどんな理由が背景にあるのだろうか。

(1)「CS神戸」誕生の背景

CS神戸の前身である『東灘・地域助け合いネットワーク』（以下、東灘ネット）が立ち上がったのは、震災から約半月後の2月2日のことだった。東灘区に居住する5～6のボランティア団体のリーダーたちが中心となって結成された。

当時の被災地におけるライフラインの状況は、電気に関しては2週間程度で復旧していたものの、ガスや水道に関しては復旧までに約3ヶ月を要するほどの壊滅的な状態であった。水は人間にとっての生命線であると同時に、生活することにおいても欠かすことのできないものである。東灘ネットがまず初めに取り組んだ支援活動は、その「水汲み」だった。最も水汲みを必要としていたのは地域の高齢者や障がい者で、すでに避難所はいくつも開設されていたものの、家屋が部分壊だったために避難所には行かず、自宅で暮らしていた地域住民が数多く存在していたのである。そこで『水汲み110番』と称して、給水車からポリタンクに入れた水を自宅まで届ける支援を行った（写真12）。

写真12　最初の支援活動として行った『水汲み110番』

写真13　『ふれあいセンター』での交流イベントの様子

活動を続けるうちに、リーダーの多くが居住していた地区の北部にある山麓部では、水道が復旧した。そこで、今度はビニール袋に入れてきてもらった洗濯物を、北部の水の出る地域の住民に洗濯を頼む『洗濯110番』を新たな支援として開始した。「復旧の早い地域が遅い地域を助ける」という仕組みである。他にも、外部からの支援物資のみでなく、地域住民からも物資の提供を受けて『復興バザー』を開催するなど、「地域住民同士の助け合い」をベースにした活動に重きを置いていた。

設立当初から、東灘ネットの支援対象先は「避難所以外」と決められていた。なぜなら、阪神大震災は後に「ボランティア元年」といわれるほど外部支援者が数多く入っていたため、地元住民だからこそ発見できる、もしくは外部からでは見えにくい地域の「ニーズ」に応えるべきとの考えからだった。しかし、被災地域のニーズは刻々と変化する。自ずと団体の支援内容も変化していくため、東灘ネットも徐々に「仮設住宅」へと支援対象先を移していった。仮設住宅では、一般的には“物的”支援から“心的”支援へとニーズが変化し、「癒し」や「コミュニティ」の必要性が求められる時期である。震災直後から地域に根ざした支援を続けていた東灘ネットは、仮設住宅ごとに設置された集会所『ふれあいセンター』（東灘区内）の運営を行政から依頼されるまでに信頼を築き上げていた。しかし、ここで想像していなかった「被災者のニーズ」に直面することになる。

ふれあいセンターでは、「茶話会」などのイベント企画を初めとして、正月にはお餅を、節分には企業と提携してのり巻きを配布するなど、被災者が仮設住宅に籠らないような支援活動を中心に行っていた（写真13）。ところが、それでも仮設住宅の中から出てこない人がいたため、ある日率直にニーズを尋ねたという。すると、思いもよらなかった言葉を返された。

16　特定非営利活動促進法（1998年12月施行）
17　設立は共に1996年11月
18　東灘区：全壊1万3,687棟、半壊5,538棟／長田区：全壊1万5,521棟／半壊8,282棟
19　神戸市の犠牲者数4,571人。阪神大震災による全犠牲者数は6,434人（参照、神戸市『被災状況及び復興への取り組み状況』平成24年1月1日）

写真 14　『コミュニティ・サポートセンター神戸』の開所式（中央が中村順子理事長）

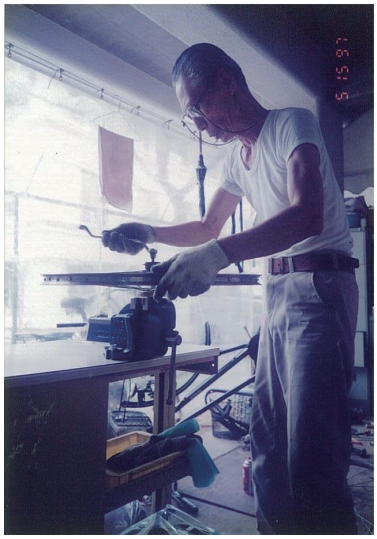


写真 15　自転車修理を行う『リフォーム展』のスタッフ

写真 16　裁縫技術を活かして活動する『布ネット春』

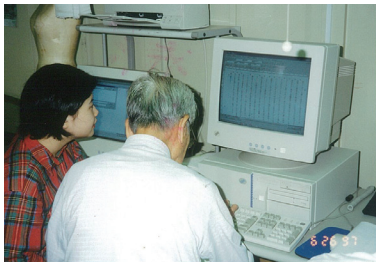


写真 17　高齢者に向けたパソコン教室『パソコンネット オクトパス』

「あんた、わかれへんのか。毎日すみません、ありがとうございます、言うてみぃ。1ヶ月で嫌になるで。半年たったら自己嫌悪や。1年もたったら自殺したなるで、ホンマ」

良かれと思って“してあげていた”つもりが、逆に“ストレスになる”ことがある。これが団体にとって大きなパラダイムの転換となった。一方的に「ボランティアが助け、被災者が助けられる」という図式から、「助けてもらう人が、助ける人になる」といった双方向のコミュニティづくりへの転換である。この被災者が求めていたものも、支援ではなく「仕事」であった。そこで、“高齢者”が“障がい者”を助け、“障がい者”が“病人”を送迎するなど、「サービス受益者がサービス提供者になる」ような事業を実現するため、東灘ネットから分離して立ち上げたのが『CS 神戸』だったのである（写真 14）。

CS 神戸の基本理念は、地域の「自立と共生」。被災者に投げかける質問も、「何をして欲しいですか?」から「何ができますか?」へと変化した。いわゆる、「ニーズ」ではなく「シーズ[20]」の発掘である。個人のシーズを聞き出し、同じような技能を持った者同士をつなげ、グループ化した団体の活動を支援するのがＣＳ神戸の基本事業となった。弱体化した地域だからこそ、小さな自立の芽をたくさん育てる。被災地で「中間支援組織」が求められた理由は、そこにあった。

(2) 支援グループの事例

仮設住宅で集めたシーズから最初に立ち上がったグループの一つが、『リフォーム展（てん）』である。大工仕事や機械いじりに腕の覚えがある 3 人の被災者が集まって始めたリサイクルグループで、当初は仮設住宅に住む人々を対象に、中古自転車の修理、中古家具の補修や整備、また車椅子の修理などにその技術が活かされた（写真 15）。やがて、仮設住宅から復興住宅へと移る時期になると、網戸やインターンホーンの取り付けなどの「日曜大工」を請け負う事業へと発展していった。

同時期に立ち上がった『車ネット小旅』は、主に東灘・灘区の高齢者・障がい者の通院と外出の移送サービスを行ったグループ。その代表者も障がいを持っていたことから、利用者も自立した姿勢でサービスを受けていたとのことであるが、住民が「できること」を提供し、「できないこと」は遠慮なくサービスとして利用するといった関係性は、まさに CS 神戸の理念の体現化といえる。

ほかにも、仮設住宅内で「洋服のサイズが合わない。リフォーム代が高くつく」というニーズに対し、「ミシンが得意で、手芸の技術を活かしたい」とのシーズをマッチングさせた事業や（写真 16）、高齢者に向けた「パソコン教室」を開催し、技術を習得した卒業生がボランティアとして再び参加して地域の NPO の名刺作成を行う事業など（写真 17）、被災地の幅広いニーズを満たすことになった。

CS 神戸によって実施されたこれらの支援事業の特徴は、「撤退のプログラム」を内包していたことにある。支援期間は長くても 2 年と割り切り、その期間で団体として独立することを求めた。撤退のプログラムとは、いわば「自立のプログラム」。震災時に従来の社協関係や行政系の団体が機能しなかった苦い経験から、CS 神戸では「自立した意志決定のできる組織」を育てることを常に念頭に置いていた。しかし、「自立」のみでは「孤立」する危険性もある。だからこそ、団体の理念として「自立と共生」を併せて掲げたのであった。

(3) 団体理念

CS 神戸の理念にしても、前身の東灘ネットによる『洗濯 110 番』のような地域住民同士の助け合いの仕組みにしても、「自立性を持った者同士が対等に協働する」との哲学が一貫しているのは、発起人である中村順子理事長の個人的な体験によるところが大きい。それは、震災前から行っていた支援活動に遡る。

東灘ネットを立ち上げる以前、中村は『神戸ライフ・ケアー協会』と呼ばれる在宅の高齢者や障がい者の介護を行う支援団体で 13 年近く活動していた。そこで、「支援」という言葉の意味を考え直す出会いがあった。

「在宅介護の支援対象者の中に、重度のパーキンソン病でずっと寝たきりの 20 代の女性がいました。毎日、何人ものボランティアが次々と来ては何時間も介護をして帰るのですが、ある日彼女が“お世話をしてもらうよりも、自分が何か役に立つことをしたい”と言ったんです。確かに彼女は寝たきりでしたが、実は手先がすごく器用で、折り紙をつくるのが上手でした。そこで考えたのが、私たちの団体では毎月ボランティアの方の誕生会をしていたので、その誕生日カードに付ける飾りとして折り紙を使うのはどうかと思いつきました。介護をするスタッフが、同時に折り紙を習うためにも通って、枕元で教えてもらうのです。彼女も“来月は何を教えようか”と考えることが嬉しかったらしく、すごく元気になりました。人間はたとえ寝たきりであっても、どんな極限状態だったとしても、自分の尊厳を保つことが必要なのだと学んだのです」

時に支援をする側は、このあたり前の「人間の尊厳」を忘れがちである。中村が仮設住宅で支援を始めた時も、外部からの支援団体からは活

20　シーズ（seeds）はマーケティング用語の一つで、顧客の求めるニーズ（needs）に対して、企業が提供する技術や材料のこと

動を理解されず、批判する人たちもいたという。それは“被災者”の中にもいた。しかし、過剰な支援は自立性を奪い、やがて「依存」の状態を生む。そうなってしまっては、支援が去った後にいずれはコミュニティが弱体化する。被災地支援において、中村自身がその確信にも似た信念を揺るがすことはなかった。

(4) これからの中間支援組織

設立から15年。CS神戸が支援した団体の数は、合計300以上となった。震災をきっかけに生まれた「自分たちで地域を支えよう」との自立の芽は、確実に育まれている。現在の主な活動に、県との共同事業として開設した『生きがいしごとサポートセンター』(愛称、『ワラビー』)があるが、これは公益的な活動をしたい人を斡旋する「NPO版ハローワーク」のようなもので、市民の生きがいと地域の課題解決をマッチングしている。思想は変わらぬまま、規模を拡大してきたCS神戸の成長を見れば、地域コミュニティも順調に再生したようにも見受けられる。しかし、中村は地域の課題を次のように指摘する。

「私たちは、行政と地域をつなぐ中間支援組織として活動してきました。けれど、今もなおNPOに対して懐疑的な行政職員もいますし、“地縁”組織である地域団体からも理解されないことがあります。私は、地域を区分けして“面”で対応する自治会や町内会などの地域団体と、地区をまたいで専門性で支援するNPOとの役割は、そもそも違うと思っています。地域団体は、地区“内”に関してきめ細やかな支援ができる一方で、地区“外”は隣町であっても関わろうとしない欠点があります。私たちのような中間支援組織は、今後は“地域団体とNPO”の間もつないでいく存在でなければいけないと思っています」

地域に限らず、あらゆる“組織”というものは、団体の存在意義を求めるがゆえに、時に「縄張り意識」によって排他的になることがある。基本的に、地域団体とNPOは同じ目的を持って協働できるはずだが、NPOはわずか10年で躍進を遂げた団体なだけに、歴史の長い地域団体からすれば“存続を脅かす存在”に映るのかもしれない。しかし、復興計画は地区ごとに実施することができても、災害は地区の境界線を関係なく襲う。防災の観点からすれば、“面”での対応だけでは対処しきれないはずである。

阪神大震災の災害の特徴は、最初の“揺れ”による家屋の倒壊や家具の転倒などで多数の犠牲者を出したことだといわれている。割合にすると、全犠牲者数の8割以上。兵庫県の住居全壊が10万棟以上、半壊で14万棟以上ということは、少なく見積もっても数万人規模の“生き埋め”が発生していたことになる。自力で脱出した人は、およそ3万5,000人。そのうち、約2万7,100人が近隣住民によって救出され、生存率は80%を越えた。一方、7,900人が警察や自衛隊により救助されたが、半数以上が救出時点で亡くなっている[21](図表6)。

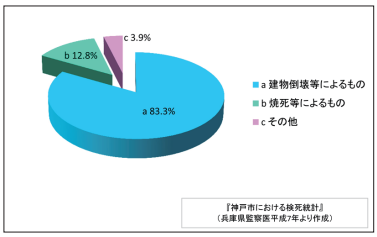
メディアでは、この「共助」による救出エピソードが、そのまま「地縁のつながりの強さ」として報道されたが、実際にはそれだけではなかった。中村によれば、震災直後の住民の安否確認の行動には「共通したプロセス」があったという。まず初めに、家の中の「家族」の安全を確認し、次に外に出て「近所」の安否を確認した。それらが落ち着くと、救助に向かった先は「各自が所属していた何かしらの組織」の仲間の安否。会社や趣味のサークル活動などである。元神戸新聞社の相川康子も、先述の北淡町富島地区の救出事例に触れながら、次のように指摘している。

「マスコミや研究者らがこぞって“普段から、その家のお年寄りがどの部屋に寝ているかまで、隣近所が知っている濃厚な人間関係があったからこそできた”と褒め称えたこともあり、このエピソードは全国で防災コミュニティづくりを推進する<神話>となっている。その反面“都市部の神戸では近隣関係が希薄だったため、多くの犠牲者が出た”などという説が、まことしやかに伝えられているようだ。しかし、現実は、そのような単純な対比で語れるものではない。新興住宅街であっても住民同士の助け合いは勿論あったし、初期消火や救出活動には<地縁組織>だけでなく、地域内の工場・事業所の社員や、普段地域とは縁が薄い一人暮らしの学生らも数多くかかわっていた。被災者のもとには家族や親戚だけでなく、職場の同僚らが安否確認に駆けつけたし、同窓会やサークル活動仲間といった<知縁組織>も水や食糧、毛布などを運んでくれた。さまざまな<つながり>が被災者を支えたのである」[22]

両者の指摘の通り、「血縁」の安否確認が終了した後は、地域を“面”で助け合う「地縁」と、各個人を“円”でつなげた「知縁」の2つが網の目のように張り巡らされていたことによって、被災地での生存可能性は高まったのである。

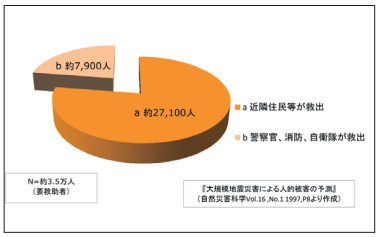
以上、CS神戸の事例を通して、「共助とコミュニティ」の関係について考察した。要約すれば、防災において重要とされる「共助」の仕組みというのは、特定の大きな団体による一方的な支援の発想ではなく、それぞれの特徴によって役割

図表6-a　阪神・淡路大震災における死亡要因(1995年)



出典:『防災コミュニティ―現場から考える安全・安心な地域づくり』(中村八郎・森勢郁生・岡西靖 著/自治体研究社)

図表6-b　阪神・淡路大震災における要救助者の救出方法(1995年)



出展:同上

21 『防災コミュニティ 現場から考える安全・安心な地域づくり』(中村八郎・森勢郁生・岡西靖 著/自治体研究社、2010)107-108頁、参照

22 相川康子「新しいコミュニティを考える原点」『コミュニティ再生のための地域自治のしくみと実践』(中川幾郎 編著/学芸出版社、2011)70-71頁、抜粋

を担い合い、多層的で双方向的な関係性の構築が必要である。いわば、「共助の共助」とでもいうべき相互扶助のシステム。その実現のためには、まさにCS神戸が掲げた理念と同様に、「孤立」ではない「自立」と、「依存」とも違う「共存（＝共生）」をマッチングさせる「中間支援組織」のような機能が求められている。

※インタビュー取材日：2012年2月17日
（コミュニティ・サポートセンター神戸事務所にて）

第4節　コミュニティの「予防」機能

第3節の2つの事例は、いわゆる最小単位の「防災コミュニティ」と、それを支える「中間支援組織」の事例であったが、それはそのまま防災分野で語られる「自助」「共助」のあるべき姿を考えるための好事例であった。

東日本大震災後に強調されたのも、まさにこの2つである。それは、「公助」を担うはずの自治体が被災したため、いかに公助が復活するまでの間を乗り切るかの機能として、改めて「自助」「共助」が見直されたからである。よく考えてみれば、「自治体も被災者となる」というのはあたり前のことだった。しかし、地域への責任を担う自治体は、その対策を練っていなかったのであろうか。

第3節の冒頭で述べた通り、災害復興においては今後の「予防策」が検討されていたはずである。本節では、阪神大震災以降に本格的に取り組まれていた公助機能に着目し、東日本大震災で被災自治体を補完した『災害時相互応援協定』の事例を紹介する。

事例『災害時相互応援協定』

『災害時相互応援協定』（以下、応援協定）は、正式には「災害時における相互応援に関する協定」という。大規模災害の被害は広域にわたることから、対策を迅速かつ的確に遂行するため、地方自治体間で締結されていた協定のことである。協定締結への動きは、阪神大震災を契機に加速された。「物資」「災害復旧」「救急救護」「放送要請」など、多岐にわたる支援を行うことになっているが、東日本大震災ではその規模の大きさから想定外の事態となった。

例えば、被災地の岩手県「大槌町」の場合だと、町と隣接する県内の市町村との応援協定によって、調整役の「遠野市」を通じて要請すれば「山田町」「釜石市」「宮古市」から支援が行われる想定となっていた。ところが、今回は支えるべき他の市町村も被災する「超広域災害」であったため、県へと応援要請することになっていたが、県はすべての要請に応える余裕はなかったのである[23]。

そこで改めて注目されたのが、近隣市町村とのものではなく、“県外”と締結していた応援協定であった。全国市区町村の締結状況は、1,619と全市町村数の約94%となっているが[24]、複数の自治体間と締結することも可能で、多いところでは100ヶ所以上、少ないところでは1桁台の自治体もある。ちなみに東京都内では、渋谷区2、港区25、墨田区53ヶ所といった状況になっている[25]。今回の震災では、これらの締結によって被災自治体への「人的支援」が行われ、全国自治体から合計7万3,802人の行政職員が派遣されて広域災害の公助機能を補完した[26]。

災害時の機能不全を相互補完する仕組みは、いわば「公助の共助」とでもいうべきシステムである。最も機能不全に陥る「災害直後」の段階において、この応援協定はどのように機能していたのか。複数の被災自治体と応援協定を結んでいた「奈良市」の事例から考察する。

(1)「奈良市」の応援協定事例（図表7）

日本有数の観光資源を持つ奈良市は、人口約36万人、全国で41ある「中核市」の一つである。自治体の規模が大きいということは、それだけ他の自治体からさまざまな連携を求められる機会も多い。奈良市が締結している応援協定の数は全部で63あり、その種類は大きく分けて5つに分類される。基本となる応援協定は、「市から100km圏前後の自治体」と結んでいるもので、和歌山市や岐阜市などがそれにあたる。次に重要になるのは、文化的な交流を行う「姉妹・友好都市」で、小浜市、郡山市などは古くからの付き合いとなる。この2種類を軸として、全国の「中核市市長会」で連携した協定や、『国際特別都市建設連盟』『全国梅サミット協議会』など、別の目的で締結しているネットワークに応援協定を組み合わせているものなどがある。

奈良市が応援協定を締結していた市町村の中で、被災地は「郡山市（福島県）」と「多賀城市（宮城県）」の2ヶ所だった。共に「姉妹・友好都市」の一つであったが、前者は40年以上の“姉妹”都市であり、後者は2010年2月6日に締結したばかりの“友好”都市であった。

2011年3月11日14時46分、三陸沖で地震が発生。奈良市では直ちに「救援対策本部」を立ち上げ、支援の方針を決定した。友好都市の「多賀城市」と姉妹都市の「郡山市」には、奈良

23　NHK「被災自治体を救え」『クローズアップ現代』（2011年3月28日放送）、参照
24　締結数は、2011年4月1日現在の状況。全国市町村数は、1,719である（総務省2012年1月）　http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei.html
25　「特集 震災に強い街」『週刊ダイヤモンド』（2011年5月14日号）、参照
26　2011年10月1日現在（総務省『消防白書 平成23年度版』）

図表７　奈良市の災害時相互応援協定における支援対応事例（2011 年）

3月		多賀城市	郡山市
11日	14:46	奈良市震度３　被害等なし	
	18:45	3,300人避難　→　物資要請予定	
	19:40		現段階での要請はなし
	21:11	多賀城市より正式要請あり（市長へ直接メール） 【懐中電灯／3,000個】【乾電池／6,000個】 【カイロ／20,000個】【毛布／3,000枚】【食糧／5,000食】	
	21:30	「救援物資」による支援決定　→　発送準備開始	
12日	8:00	支援対策部（約40名）「救援物資」搬送準備 【毛布／1,500枚】【クラッカー／5,600食】【水（ボトル缶）／1,500本】 【哺乳瓶付きミルク／240食】【粉ミルク／250食】 【タオル／2,000枚】【カイロ／240個】	
	11:57	「救援物資」搬送　職員2名出発	
	16:35		「久留米市総務課」から「郡山市」と連絡がとれ、 情報共有のため連絡あり。 野球場に災害対策本部を設置（電話５回線） ＜被害状況等＞ 建物の全倒壊なし／死者、行方不明者なし／食糧、毛布等物資が不足している／水道が止まっている ※郡山市からの要請待ち。要請があれば搬送する予定
	18:18		郡山市（災害対策本部）より連絡あり。 市庁舎は全倒壊。市域の被害状況は不明。90ヶ所の避難所に9,000～10,000人の避難者あり。以下、要請内容。 【食糧・水／5,000食】【毛布／1,000枚】 【看護師／2名】【応急危険物度判定士／6名】 市役所南側の陸上競技場に本部を設置。「物資は競技場へ届けてほしい」とのこと。人員はできる限りでお願いするとのこと。 ※18:00＜久留米市の情報＞郡山市から給水車の要請ありとのこと
	19:30		応急危険度判定士の派遣要請に応え、部長及び副部長が調整、６名を
	22:00	奈良県警察本部に、塩釜警察を通して多賀城市役所の状況を 聞いてもらうよう依頼。	
	22:15	「救援物資」搬送　津川を通過。 一時足止めされていたが、通行証を発行してもらい、現地へ向かう。	
13日	8:30		支援対策部（約10名）「救援物資」搬送準備 【毛布／1,000枚】【クラッカー／3,000食】【アルファ化米／2,000食】 【水（ボトル缶）／5,000本】　※発送日未定
	9:00	「救援物資」搬送　午前９時に多賀城市へ到着し、物資を渡す。	
	12:30		「久留米市総務課」から情報提供あり。 14:30に【給水車／２台・乗用車／２台・職員／１０名】 郡山市に向けて出発することを決定とのこと。 （郡山市へは出発する旨連絡済）
	12:45	終了報告あり（現在、猪苗代湖付近） ＜報告内容＞ ・地震被害のみの地域は比較的平常時に近い ・死者は報道より多い見込みだが数は不明 ・物資が不足している ・余震が続き、道路は通行止めが多い ・天然ガス施設が炎上中で半径２キロの住民は避難中 今後必要とする救援物資として次の物を追加要請 【食糧／20,000食】【毛布／1,500枚】【懐中電灯／3,000台】 【乾電池／6,000個】	
	17:10		「久留米市総務課」から情報提供あり。 予定どおり14:30に出発式を終え、郡山市に向け出発したとのこと。 ＜FAXで資料提供あり＞ 派遣職員10名／期間は13日から1週間程度／給水車1台・給水タンク1台・物資車両1台・乗用車1台／水道水1,000本・給水袋1,600袋
	20:00		「救援物資」搬送用8tトラック　日本通運より確保
	21:00		郡山市災害対策本部と連絡がとれる。 14日13:00に物資搬送する旨を伝える。 避難者数約9,000人／原発事故による避難者は1,400人と確認
	22:20	「救援物資」搬送　奈良市へ到着	
14日	8:30		郡山市への「救援物資」搬送準備のため12:20に北棟倉庫へ集合決定
	9:00		郡山市災害対策本部と連絡がとれる。 応急危険度判定士の受入体制を確認。１週間程度希望とのこと。
	12:30		「救援物資」搬送準備 【毛布／1,000枚】【クラッカー／3,000食】【アルファ化米／2,000食】 【水（ボトル缶）／5,000本】【簡易トイレ／100セット】 【ウェットティッシュ／1,500パック】【マスク／30,000枚】 【消毒液／4リットル（3本入）20箱】
	13:30		「救援物資」搬送　職員２名出発
	16:25	多賀城市と連絡がとれる。 現在の情報：【死者／56名】【避難者数／10,000人】 電気不通、断水、電話は一部通話可能	
	17:00		郡山市へ「救援物資」の搬送状況を連絡。 到着が夜中になる可能性もあり、職員の連絡先等を伝える。
15日	1:15		「救援物資」搬送　郡山市に到着
	8:30		「救援物資」搬送　積み下ろし開始
	10:00		郡山市と連絡がとれ、被害状況を確認。 ＜被害状況＞ 全壊3件／半壊54件／一部損壊2,602件／死者0人 応急危険度判定士の受入態勢も整ったとのこと。
	18:00	「救援物資」搬送　多賀城市へむけて出発準備	
	21:15		「救援物資」搬送　奈良市へ到着
16日	8:00		支援部隊（応急危険度判定士）郡山市へ　職員６名出発（計５日間）
	19:00		支援部隊（応急危険度判定士）郡山市へ到着 17日9:00から作業を開始予定
17日	8:30	「救援物資」搬送準備 【水／2,000本】【クラッカー／2,000食】【アルファ化米／2,000食】 【簡易トイレ／200セット】【カイロ／20,000個】 【乳幼児用紙おむつ／500枚】【大人用紙おむつ／500枚】 【生理用品／500枚】【ウェットティッシュ／1,500パック】 【マスク／15,000枚】	
	9:15	「救援物資」搬送（２回目）　職員３名出発	
18日	8:10	「救援物資」搬送（２回目）　多賀城市へ到着。 災害対策本部へ物資を渡す。	
	22:40	救援物資搬送（２回目）　奈良市へ到着	

写真 18　多賀城市への救援物資搬送の出発式（３月 12 日）

写真 19　郡山市へ救援物資を搬送した時の様子（３月 15 日）

市長から直接お見舞いと被害状況を確認する連絡を入れたが、電話はつながらなかった。

多賀城市は 18 時 45 分に、郡山市とは 19 時 20 分に一度連絡を取り合った後、21 時 11 分、多賀城市長から奈良市長宛に正式要請のメールが届く。内容は、「懐中電灯」「乾電池」「カイロ」「毛布」「食糧」の救援物資の支援要請。その 20 分後には支援の決定を行い、物資の手配、発送の準備にとりかかった。

翌 12 日 11 時 57 分。救援物資のトラックと職員２名が多賀城市に向けて出発する（写真 18）。途中、通行止めなどにより足止めをされながら、20 時間以上かけて 13 日 9 時に現地に到着。物資の提供後、追加の支援要請に応えるため奈良市へ向けて現地を出発し、同日の 22 時 20 分に第１便が帰着した。早速、第２便の準備にとり

かかり、17日に再出発している。

一方、郡山市とは音信不通の状況が続いていたが、12日の夕方に「久留米市」から連絡が入っていたことで、被害状況は把握できていた。「奈良市と久留米市」は、中核市で連携していたものの姉妹都市ではない。実は、「郡山市と久留米市」が姉妹都市であったため、郡山市を媒介にして両市は“疑似的な姉妹都市”の関係になり、先に連絡が取れていた久留米市が情報共有のため奈良市へと連絡をしてきたのである。以後、久留米市と奈良市は密に連絡を取り合い、支援内容の調整を行っている。

郡山市から奈良市へと直接連絡が入ったのは、12日の18時18分だった。「市庁舎は全倒壊」との報告を受け、救援物資以外に、看護師2名、被災建築物応急危険物度判定士6名の支援要請を受ける。ところがこの時、物資搬送用のトラックは多賀城市に向かっていた。そこで、連携していた民間企業の『日本通運』に搬送用トラックを依頼して、14日13時30分には郡山市へ向かうことになった（写真19）。

その他、『全国梅サミット協議会』から応援要請のあった「水戸市（茨城県）」への支援や、県経由で要請の入った別の被災地への支援なども含め、「避難所支援」や「下水道調査」、「水道の応援給水」「保健師による健康相談」といった人的支援を行い、最終的な職員派遣数は奈良市合計で375人となっている[27]。

ある一定の成果を収めた応援協定であるが、締結さえしていれば機能するというものではない。現場を実際に指揮していた仲川げん奈良市長に、応援協定の抱える課題や今後の可能性について尋ねた。

（2）応援協定の「条件」

「まず、応援協定を“形式的”に締結しているだけでは機能しません。やはり、普段から付き合いのあるところでないと、“何をどう支援していいのか”が分かりませんから。奈良市の場合、郡山市とは40年来の付き合いがあったので、例えば“あの道が壊滅したということは、こんな被害になっているのではないか”と具体的にイメージすることができました。他にも、その市町村の「高齢化率」や「山間部の比率」などを知っていることも、災害支援時にはとても大切だと思います。さらに言えば、“あの自治体のゴミ収集車は天然ガス製ばかりだったから、今頃動いていないかもしれない”と想定できるような関係が相互に築けて、初めて大きく機能するものだと思います」

確かに、郡山市とのやりとりの資料を見ると、「災害対策本部は、市役所南側の陸上競技場に設置。支援物資は競技場に直接届けて欲しい」といった内容が記載されている。すぐに“土地勘”が働くような関係性が平常時から培われていなければ、迅速な物資輸送さえままならないのである。

「支援といっても、いろいろなレベルがあります。緊急時というのは、“家族のような付き合い”があるからこそ頼める支援内容もあると思います。例えば、もしも奈良市が被災したとして、締結先の自治体に医師の派遣要請をするとします。大量に発生した市民の怪我人に対して、現在のニーズでは“外科医”が必要だけれども、後々のニーズとしては必ず“精神科医”が必要になると分かっていた場合、行政の立場としては、現在のニーズにマッチしていない精神科医を表向きには要請しづらい。でも、どちらかを選択しなければならない。そういった被災自治体の“動きにくさ”を察知して、的確に“補完し合える支援”というか、“アシストしてもらえる関係”を築くことがとても重要だと思うのです」

あたり前のことであるが、行政間とはいえ、つながっているのは「人間同士」。無機質な人間関係の上に協定だけが存在していても、“実利的”な支援内容にならない可能性が高い。民間レベルの支援においては、相手のニーズではなく、自分が送りたいものを支援物資として被災地に郵送したケースが発生している。使い古した下着類や穴の空いた靴など、特に衣類関係はひどく、自治体職員が仕方なく焼却したという話は被災地では珍しいことではなかった。的確な「補完」や「アシスト」を行うためには、まずは「適切な人間関係」がその土台として必要なのである。しかし、「補完」の意味を取り違えると、いわゆる「依存」に陥ってしまう可能性も否定できない。

「応援協定を締結する上で大切な視点は、“自立と補完”のバランスだと思います。行政としては、防災の計画段階で他の自治体の支援を“あて”にすることはできません。他者を支援するためにも、まずはこちらが自立していないといけないですし、応援協定はあくまで“厚み”を持たす意味合いで捉えています。一方で、それぞれが“100％の自立”を目指すとかえって“無駄が生じる”といった行政上の課題もあります。だからこそ、お互いに“適材適所”で補完し合うことに意味があるのです」

支援の前提に自立が必須である一方、東日本大震災ほどの広域災害に対して100％の自立を目指すことは不可能に近い。災害時におけるこの「現実的な矛盾」を埋め合わせる行為が、「相互補完」の関係へと結びつくのである。それは、依存とは大きく異なる関係性の構築だといえる。

（3）今後の「課題」と「可能性」

27　2011年8月23日現在

理論的には、すべての地域が網の目のように細かくつながり合い、相互のニーズを隈なく把握することができれば、支援の最適な配分が可能となる。それが目指すべきゴールだとすれば、改善すべき課題と現状での可能性は何であるだろうか。

「行政には、“なぜその地域に支援するのか”といった判断基準が求められます。民間団体であれば、どこでもいいから支援をするとの姿勢で臨めますが、行政の場合は災害時であってもそうはできません。だからこそ、平常時から関係をつくることが重要になるわけです。今回発見したのは、“商工会議所”や“ロータリークラブ”のような民間団体も、行政と同様に姉妹都市としっかり連携していたこと。“官と民”との連携をさらに構築していけば、今後はもっと迅速に効率的な支援ができるはずです」

ネットワークは「つくる」ことに重きを置きがちであるが、「発見する」視点も必要である。応援協定は、インターネット上のリンクと同様、“網の目”のように各自治体間が結ばれているが、それぞれの結び目をどのようにして「可視化」するかが今後の課題として挙げられる。というのも、応援協定は俯瞰的に全体として把握できる資料は存在しておらず、支援先の自治体がどことつながっているのかは、余程の関係でない限り把握できていない。だからこそ、「支援の空白地帯」といった問題も生じやすいのである。

「今後の大きな課題としては、被災支援先の周辺に存在する“空白”をどう埋めていくのかです。締結先の多賀城市は支援するけれども、その隣の塩釜市は支援しなくていいのか。支援を受けやすい地域と受けにくい地域を、誰がどのように“調整する”のかが問題となります。今回、可能性を感じたのは、“三角の関係性”とでもいうべき事例でした。具体的には、奈良市の支援していた郡山市が中核市だったこともあり多くの支援を受けていたため、過剰物資がありました。そこで、奈良市を媒介にすることで、郡山市から多賀城市へとその過剰分を回してもらったのです」

確かに、この「三角の関係性」には今後の可能性が秘められている。二者間では、点と点を結ぶ“線”の関係でしかなく、片方が潰れた時の負担は大きいが、もう一つ点が加わり“三角形”となることで、“面”的な強度を持つことになる。それを拡大していけば、直接つながっていない自治体との連携もしやすくなり、広域災害での補完性はさらに高まることになるであろう。しかし、つながっているだけでは機能しないことは、三角関係においても同様である。

「今回、支援の“受け手”と“出し手”のニーズを調整したことはもちろんですが、別のケースでは、“出し手同士”のニーズを調整する必要性がありました。例えば、被災地と直接つながっていなかった自治体の中に、支援を積極的に申し出ていたところが結構の数あったのですが、そのニーズをしっかりと掬い上げて需給調整するほどの余裕はありませんでした。それができれば、より多くの支援が可能となっていたはずです。“相互補完をいかにコーディネートしていけるか”が、今後の大きな鍵になるのだと思います」

仮に、すべてのネットワークを把握できたとしても、複数の相互間を「コーディネート」する能力を誰かが持っていなければ、それが機能することはない。コーディネーションとは、多方面のニーズを把握して調整する能力であり、二者間を結ぶ「当事者」的な立場ではなく、二者間を循環させる「第三者」的な立場といえる。今回の場合は、奈良市がその調整機能を担ったことで、「被災度の低い地域から、より高い地域へ」と受給調整を行うことが可能となった。このある意味での「お節介的な第三者性」を、どのように“機能”として事前に組み込んでおくのかが、今後の制度を改善していく上で外せない論点である。

以上、阪神大震災を契機に締結が加速された『災害時相互応援協定』の事例であったが、具体的にここまでの広域災害を想定していた自治体は、おそらくほとんどなかったに違いない。しかし、今回のこの未曾有の大災害は、直接的にも間接的にも多くの自治体が“経験”した。今後、この東日本大震災を“前提”に改善されていくのだとすれば、応援協定がより強固な「予防機能」となって進化する可能性は十分に考えられるだろう。

※インタビュー取材日：2012年2月3日
（奈良市市長室にて）

【第2章・参考文献】

第1節
『ニューズウィーク日本版』（2012年3月14日号）
第2節
『コミュニティ再生のための地域自治のしくみと実践』（中川幾郎 編著／学芸出版社、2011）
『阪神・淡路大震災の社会学 第2巻 避難生活の社会学』（岩崎信彦・鵜飼孝造・浦野正樹・辻勝次・似田貝香門・野田隆・山本剛郎 編／昭和堂、1999）
『阪神・淡路大震災の社会学 第3巻 復興・防災まちづくりの社会学』（岩崎信彦・鵜飼孝造・浦野正樹・辻勝次・似田貝香門・野田隆・山本剛郎 編／昭和堂、1999）
『市民社会をつくる 震後KOBE発アクションプラン』（震災復興市民検証研究会／市民社会推進機構、2001）
第3節

『増補版＜生活防災＞のすすめ 東日本大震災と日本社会』（矢守克也 著／ナカニシヤ出版、2011）
『コミュニティ事業とネットワーク型共同事業　コミュニティサポート 3 年（96.10-99.12）の記録』（NPO 法人コミュニティ・サポートセンター神戸、2000）
『CS 神戸のあゆみ　コミュニティ・エンパワーメント−自立と共生を求めて−』（NPO 法人コミュニティ・サポートセンター神戸、2003）
『コミュニティ再生のための地域自治のしくみと実践』（中川幾郎 編著／学芸出版社、2011）
『市民社会をつくる　震後 KOBE 発アクションプラン』（震災復興市民検証研究会 編著／市民社会推進機構、2001）
『防災コミュニティ−現場から考える安全・安心な地域づくり』（中村八郎・森勢郁生・岡西靖 著／自治体研究社、2010）
『復興コミュニティ入門』（浦野正樹・大矢根淳・吉川忠寛 著／弘文堂、2007）
第 4 節
『週刊ダイヤモンド』（2011 年 5 月 14 日号）
『消防白書 平成 23 年度版』（総務省）
TV『NHK クローズアップ現代』（2011 年 3 月 28 日放送）

結論

「コミュニティ再生」を考える時、共通して抱く理想的なイメージ像は、簡略化していえば「仲の良い関係」ということになるのではないだろうか。必然的に、対極のイメージは「仲の悪い関係」ということになるが、このステレオタイプな二項対立の分類が、問題の本質を見失わせているような気がする。これを紛争の分野に置き換えるとすれば、そのまま「仲の良い＝平和」「仲の悪い＝戦争」になるが、実際の紛争地で起きている実態とは、大きく乖離している捉え方だ。

話をもとに戻すと、この「理想的なコミュニティのあるべき姿」として認識されてきたイメージが、コミュニティ再生を考える上で大きな誤解となっているということが、今回改めて抱いた問題意識である。本稿の第２章で紹介した『北淡町富島地区』の事例は、災害時における近隣コミュニティの救出劇だったために、美しい共助の物語として広く世間に知れ渡っていた。「隣の高齢者が寝ていた場所を知っているほどの濃密な関係」。確かに、その関係がゆえに救われた命があったことは紛れもない事実である。しかし、本当に世の中は「隣人が自分の寝ている場所を認識するほどの関係」を望んでいるのだろうか。いわゆる、都市生活を送る多くの人にとって、それはまったく現実的ではないように思われる。

これを“理想”と掲げる世の風潮の中で、自分の置かれた状況を返り見れば、周辺住民に恵まれていない環境を恨めしく思い、また地域に開いていけない自分自身に対しても、自己嫌悪を抱いてしまうのかもしれない。だからこそ、反動は大きく、その理想をより強く追い求めてしまうのではないだろうか。しかし、コミュニティとは、決して「サークル」ではなく、まして「ファミリー」でもない。

結論である本章では、コミュニティ再生の方向性を明確にするため、第１章、第２章で紹介したさまざまな事例から共通した考え方を抽出し、再生への「プロセス」を整理していく。そして、そもそも「コミュニティとは何であるのか」について、最後に個人的な所感を述べたいと思う。

(1) 再生プロセスを「２つ」に分類する

第２章で紹介したように、緊急時に圧倒的な「共助の力」で乗り切った『北淡町富島地区』(57 P）の事例は、その後、復興期において「コミュニティ分裂」の危機に陥った。併せて、元神戸新聞社論説委員の指摘も掲載したが、既存の運動界や敬老会といった「地域住民の交流活動」と、個人の財産権にまで踏み込むような「地域住民の合意形成」とは、本質的に異なるものである。言い換えれば、“平常時”における「関係性の構築」と、“非常時”における「合意性の形成」とを、まずはコミュニティ再生の「異なるフェーズ」として分類する必要があるということになる。この分類を行うことで、「仲が良い」「仲が悪い」といった視点でしか捉えることのできなかったコミュニティの“状態”を、より明確に捉え直すことができる。

例えば、第１章で紹介した紛争地ボスニアの『コミュニティ・ガーデン』(45 P）の事例で見たように、プロジェクトの内部においては「仲の良い関係構築」に成功しているが、「地域の合意形成」ができていないため、「地域の関係構築」には失敗をしている、といった捉え方が可能となる。

ここで「非常時」の定義付けをしておきたい。非常時とは、本稿で主軸とした「紛争時」や「災害時」などの危機的な極限状態のみを指すのではなく、広く「平常時ではない」状態を意味している。逆にいえば、コミュニティが何かしらの「合意性の形成」を求める状態に陥ったということは、すでに「平常時とは異なる関係性」になったことを意味している。その状態で求められている関係性とは、構築的なものではなく「修復的」なものであり、非常時は「関係性の修復」が必要なフェーズと言い換えることができる。

要約すると、コミュニティ再生は、関係性の「構築的なフェーズ」と「修復的なフェーズ」とに分類でき、それぞれに独自の再生プロセスが存在しているということである。

コミュニティ再生の２つのフェーズ

平常時 関係性の「構築」
非常時 関係性の「修復」(＝合意性の形成)

(2) 非常時の再生＝修復的プロセス

それでは、修復的フェーズであるコミュニティにおいては、どのような再生プロセスが必要であり、どのような到達点に向かって進むことがゴールとなりえるのであろうか。以下、具体的に検討していく。

①修復性の「到達点」

修復的フェーズにおいては、到達すべき「ゴール地点」が最も明確である。関係性の修復を求められているということは、何かしらにおいて当事者間の「対立」や「分裂」があることを意味している。例えば、「意見」「立場」の相違や、「利害」の不一致、また双方の「感情」の溝といったものが挙げられるが、いずれにしても対立した関係性が目指すべき地点とは、当事

者間の「対立軸の解消」であり、言い換えれば「合意」や「和解」ということになる。

その中で、最も困難な「関係性の修復」といえば、おそらく紛争時の「加害者」と「被害者」の関係性だろう。ボスニアの事例で見たように、「いつでも戦う準備はできている」と紛争再発への肯定的な意見も存在したほど、「殺し合った敵対者同士が同じ地域で暮らす」ことは、関係性の「修復」はおろか、「報復」が起こりえるコミュニティの危機的状態である。

そのような対立感情を持った当事者同士を、どのように和解へと導くのか。南アフリカの『真実和解委員会』（48 P）の事例では、その到達点へと導くための“最初のプロセス”が見てとれる。事例の特徴のひとつに「公聴会」の実施が挙げられたが、紹介した2つの公聴会の様子からも明らかであったように、すべての事案が必ずしも「和解」に至るとは限らなかった。公聴会を実施した本質的な意義は、「敵対感情を持つ双方が顔を合わせること」「真実究明のプロセスの“場”を共有すること」にある。つまり、“共同性”を生みだすために、まずは「当事者間が顔を合わす場」が出発地点となり、その場において「双方の主張を討論し合う行為」そのものが必要になるのである。

現時点でまとめると、以下のような再生プロセスを辿るといえる。

「Meeting（会合）」→「Discussion（議論）」→
「　　」→「Reconciliation（和解）」

②修復性の「分岐点」

修復的フェーズにおける到達点は明確であり、そこに向けた出発地点と、次への一歩となる取り組みも想像を大きく越えるようなものではない。しかし、「討論する」といった2つ目のプロセスと到達点の間には、大きな“隔たり”がある。議論を重ね合ったからといって、和解や合意に至るわけではないことは明白だ。その隔たりをつなぐ「3つ目のプロセス」が、和解や合意への成否を握る重要な「分岐点」となるはずである。

分岐点のひとつは、関係性の修復に辿り着く「成功」につながる道であるが、「失敗」への道は、議論したことによって引き起こされる「関係性の悪化」ということになるであろう。法廷で隣人関係を取り扱った『隣人訴訟』（52 P）の事例では、判決内容への不服から互いに控訴をし、最終的に世論の動向によって、当事者の関係性は修復不能な「破綻」にまで追い込まれた。一方、同様の近隣による『マンション紛争』（53 P）の事例においては、双方の当初からの要求は実現されなかったものの、部分的な利害の一致をみて「合意」へと至っている。

両事例の成否を分けたものは、介在している組織の違いを別にすれば、合意に至るための「譲歩」や「妥協」のプロセスを経たかどうかにあった。訴訟の「判決」というのは、そのプロセスにおいて、双方が“主張を譲らなかった”ために、法的基準に判断を仰がざるを得えなかった結果といえる。そもそも前提部分で「対立」している双方が、100％の主張を貫き通せば、並行線のまま永遠に交わることはない。合意に達したのは、双方が何かしらの「譲歩」をすることによって対立軸を緩和し、互いの間に“接点をつくった”ことを意味している。「譲歩のプロセス」は、まさに成否を握る重要な「分岐点」なのである。

以上をまとめると、修復的フェーズは、次のような4つのプロセスを順に辿っていくことで、関係性が修復される「再生プロセス」となる。

修復的フェーズの再生プロセス

「Meeting（会合）」→「Discussion（議論）」→
「Concession（譲歩）」→「Reconciliation（和解）」

③修復性の「機能化」

上記で整理したように、修復的フェーズには4つのプロセスが存在するわけであるが、もうひとつ重要な要素を指摘しておきたい。このプロセスが順に移行していくためには、「誰がその進行役を担うのか」が大事なポイントとなる。

着目すべきは、やはり分岐点のプロセスであろう。「会合」を持ち、「議論」するプロセスだけであれば、当事者同士でも実施は可能かもしれないが、「譲歩」を当事者間のみで導くことは、かなり実現性が低いと思われる。なぜなら、譲歩とは当事者双方にとって主張を譲り合う妥協的な行為であるため“ある種の痛みを伴う行為”といえるからだ。そのような痛みを、自ら進んで引き受けるとは考えにくい。

そこで重要となるのが、ADRにおける仲裁人のような「第三者の存在」である。『震災ADR』（54 P）の事例に登場した女性が、「仲裁人が間に入ったから歩み寄ることができた」と語っていたように、当事者ではない第三者の存在が分岐点の成否を分けている。ADRは、法的判断の権限を持っていないにもかかわらず、当事者から直接相談が寄せられること自体が、紛争解決のために「第三者の介入」が必要であることを暗に示唆している。

ADRの仲裁人も、南アフリカの真実委員会の場合も、譲歩を促す役割を担うにおいて、当事者間と距離を置く「客観性」「中立性」が重要であった。住民合意の失敗事例として紹介した『（北淡町）富島地区震災復興評議会』（58 P）の場合は、行政と住民の間に立って中立的な復興計画の進行を期待されていたが、傍目に

は行政の立場に偏っているように映ってしまい、客観的な第三者機関として機能できなかったというものであった。

これらのプロセスを「理想論」としてではなく、現実的に「機能させる」ためには、当事者とは距離を置いた「第三者の存在」の重要性を認識し、ある種の第三者機関を「コミュニティ装置」として、事前に備えておく必要があると考えられる。

(3) 平常時の再生＝構築的プロセス

次に、2つに分類したもう一方の「構築的フェーズ」についてプロセスを整理していきたい。

①「建設的」構築

平常時における関係性というのは、非常時の「修復的」なものと比べて、より「発展的」で「建設的」な関係性を構築していくことが可能である。例えば、ボスニアの『コミュニティ・ガーデン』の事例でも分かるように、「和解」や「民族融和」を掲げないことで、参加者は一時的であれ過去や肩書きを置き去ることができ、その結果、“挨拶”さえしなかった者同士が一緒にコーヒーを飲み、新しいアイデンティティを携えて、“協働”で農作業を行うまでの関係となっている。そこでは、元兵士の敵対者同士が「政治的には反対の立場であっても、人間的には同じだ」と理解するのであり、実に「建設的なプロセス」といえる。

第2章で紹介した『加古川グリーンシティ防災会』(60 P)のさまざまな取り組みの事例も、コミュニティ・ガーデンと同様のプロセスを辿っている。すべての取り組みの基本に『あいさつ運動』を置き、「挨拶」ができる関係性の上に、より高度な取り組みを積み上げていく。プロジェクトを生み出す具体的な母体は、「対話」を中心にした『1,000円出しの会』。その“場”でアイディアを出し合う関係性を築くことで、会報誌やラジオ番組などのメディア制作を行い、『イカ焼き』などのユニークな「協働作業」を要する取り組みを可能としていた。

この構築的フェーズのプロセスをまとめてみると、陰陽の対比はありながらも、修復的フェーズとよく似たプロセスを辿っていることが分かる。両フェーズの出発点は、まずは「顔を合わすきっかけ(会合≒挨拶)」をつくることにあり、次に「共有の場で双方の意見を交わす(議論≒対話)」ことを重要視している。そして、修復的フェーズにおける譲歩を、「双方で検討する妥協案」と捉えれば、両フェーズ共に3つ目のプロセスは、ある種の「協働作業」と言い換えることが可能である。

大きく異なることは、修復的フェーズにおいては到達点が明確であったが、構築的フェーズにおいては「どんな関係性がゴールになるのか」といったビジョンが曖昧なことである。

修復的フェーズの再生プロセス

「Meeting(会合)」→「Discussion(議論)」→「Concession(譲歩)」→「Reconciliation(和解)」

構築的フェーズの再生プロセス

「Greeting(挨拶)」→「Conversation(対話)」→「Collaboration(協働)」→「　　」

②「予防的」関係

構築的フェーズにおける到達点を考える上で、本稿で指摘した「紛争地と被災地の復興プロセスの違い」を再考したい。

紛争地とは違い、被災地では復興の大前提として「再び起こること」を想定に入れ、その予防策を内包することが重要であった。「防災」や「減災」の言葉には、その思想が込められている。つまり、「予防的な関係性」がコミュニティ再生のビジョンであり、「何のための協働作業か」という4つ目のプロセスへの答えは、“そこ”に見出すことができる。

防災の取り組みとして紹介した『CS神戸』(63 P)の事業の特徴は、あらゆる取り組みの中に「助けられる人が、助ける人になる」「サービス受益者が、サービス提供者になる」といった「相互扶助」の仕組みを具現化していることにあった。防災の「共助」の理念である。

行政による「公助」機能として取り上げた『災害時相互応援協定』(66 P)は、「公助の共助」とでもいうべき広域災害に向けた予防システムであった。この仕組みの根本は、互いの自治体が“適材適所”で補い合う「相互補完」の関係にある。

この2つの事例が示す「相互扶助」「相互補完」には、“相互的”であるための共通した条件があった。CS神戸は、団体の理念として「共生」と併せて「自立」を掲げている。応援協定で取材した奈良市の仲川市長は、「大切な視点は“自立と補完”のバランス」と語っていた。共通項のひとつは、「自立」である。

確かに、コミュニティにおいて「自立」を強調し過ぎれば「孤立」を招きかねないが、コミュニティを弱体化させる「依存関係」と、危機を乗り切るための「共存関係」とは、明確に区別しなくてはならない。“自立した者”が他者とつながる関係が「共存」であり、“自立していない者”が他者とつながる関係は「依存」である。なぜ、依存よりも共存関係であることの方が重要かといえば、自立した者が「他者を求めざるをえない状況」というのが、まさに“人智を超えた災害”だからである。日本語の「持ちつ、持たれつ」が意味していたところも、本

来はそこにあったのではないだろうか。

次に、「共存関係」を前提とした上で、果たして自立した者同士が「どのように関わり合うことが必要なのか」を具体的に考えてみたい。先述した「相互扶助」の“扶助”の部分を英語の辞書で引いてみると『Aid』の訳語が出てくるが、この言葉は「援助する人が、される人よりも優位にある」というニュアンスを持っているため、ここでは当てはまらない。ＣＳ神戸の中村理事長が指摘していた通り、「過剰な援助」は自立性を奪い、やがて依存の状態を生む要素となる。また、他に『Support』も挙げられるが、この言葉も「下から」「遠くから」支えるとの意味であり、コミュニティの趣旨とは離れてしまう。最もニュアンスが近いのは『Assistance』で、原義は「傍に（as）立つ（sist）」となり、“補助的”な助い合いの意味を持つ。スポーツ用語としても使われるが、技術を持ったプロフェッショナル同士が、同じゴールに向けて仲間のプレーを補助し合うイメージは、ここで考える「助け合い＝援助」に近いといえる。奈良市の仲川市長も「的確に補完し合える支援」「アシストしてもらえる関係を築く」ことの重要性を語っている。

構築的フェーズの再生プロセス

「Greeting（挨拶）」→「Conversation（対話）」→「Collaboration（協働）」→「Assistance（援助）」

③「機能的」装置

上記で示したように、構築的フェーズの最終的なビジョンは、まずは“自立”をした上で、それでも足りない部分は、足りている他者から“補完”する「相互援助の関係性」を構築することである。しかし、このフェーズもプロセスを順に移行させていくためには、修復的フェーズと同様の視点が必要となる。

修復的フェーズでは、特に「譲歩のプロセス」において、双方が痛みを伴う行為であるがゆえに「客観的な第三者」が求められるとした。この構築的フェーズにおいても、類似したプロセスが存在する。それは、「協働作業」から「相互援助」への構築である。なぜなら、相互の“適材適所”を見抜き、双方の“ニーズ”と“シーズ”を調整するには、当事者同士では困難な「俯瞰的な視点」が求められるからである。

CS神戸の事例では、そもそも「中間支援組織」という組織形態が第三者性を帯びていた。行政と地域をつなげることは、できる限り中立的でなければならず、また縄張り的意識の強い「地縁」と「知縁」の役割を連携させることも、当事者間のみでは難しい。「何をして欲しいか？」ではなく「何ができるか？」と問いかける支援哲学も、第三者の立場であったからこそ可能な問いである。

応援協定では、奈良市を媒介にして、郡山市から多賀城市へと支援の過不足を調整した事例を紹介したが、これらを「三角の関係性」と表現したように、相互補完は、当事者のみでなく全体を俯瞰して調整する存在がいたことで、より広い範囲での支援が可能となった。

つまり、構築的フェーズにおいても、予防を目的とした再生プロセスを現実的なものとするためには、「協働作業」から「相互援助」へのプロセスを調整する、「コーディネーション機能」と呼べるような「第三者機関」がコミュニティに存在することが求められているといえる。

(4) ２つのフェーズを「つなぐ」もの

以上、コミュニティの再生を「修復的」「構築的」フェーズの２つに分類し、それぞれが向かうべき方向性を４つのプロセスで整理した（図表8）。この２つは、どちらか一方というものではなく、表裏一体のものとして捉える必要がある。

本稿で示した再生への各プロセスは、世の風潮の中で、ともすれば「システム論」や「技術論」に集約されてしまう危険性がある。実際に、コミュニティ再生のための「ワークショップ」に関する書籍は多数あり、合意形成のための「ファシリテーション技術」なども注目を集めているが、それらは「手法」であって、再生する「目的」を見失ってはならない。あくまで、目的のための機能である。しかし、目的の喪失とは別に、コミュニティを「システム論」や「技術論」で語ることの危険性は、コミュニティを捉える重要な「眼差し」の欠如にあると思われる。本稿の結論として、それを最後に追記しておきたい。

修復的フェーズにおいては、「譲歩のプロセス」が分岐点であるとしたが、ここで「関係性の悪化」を辿ってしまうかどうかには、第三者が有する「技術の問題」とは別に、決定的な要素があった。それは、「謝罪」の有無である。『隣人訴訟』の事例で明らかになったことは、“精神的苦痛”を“金銭”に変換することしかできない司法の限界だった。『真実委員会』や『マンション紛争』の事例においても、結局は「謝罪」が被害者感情を満たすかどうかの大きな基準となっていた。一方、『震災ADR』の女性の場合には、相手方からの“謝罪”では納得がいかず、仲裁を申し立てたほどの敵対感情を抱いていたが、仲裁人を通して手紙のやりとりを継続するうち、徐々に気持ちに変化をきたし、最終的には「お互いに頑張りましょう」といったコミュニケーションをとるまでに気持ちの修復を遂げた。

これらの事例が示すことは、修復すべきコミュニティの紛争や対立は、決して「手法」や「形式」だけで解決される問題ではなく、心理や感情といった「人の気持ちへの対応」でもあるということである。譲歩のプロセスに“客観性”が必要とされた本質的な理由も、「双方が納得するかどうか」といった心理的課題への対応だといえる。

構築的フェーズにおいても同様で、CS 神戸の仮設住宅の事例では、毎日「すみません、ありがとうございます」と言い続けることへの被災者の“ストレス”を紹介したが、このストレスとは「自尊心」に関わる心理的な問題であった。応援協定の事例でも、協定自体がシステム論で語られがちだが、実際には「顔が見える関係性」を築くことで「言いにくいことを頼めるかどうか」といったコミュニケーションの“按配”が重要であるとの指摘がされていた。

コミュニティとは、結局のところ「人と人との関係性の集合体」である以上、修復すべき関係も、構築する関係にも、“人の気持ち”といった「感情」が根底には存在している。要約すれば、コミュニティの再生とは、「コミュニケーションの再生」であると捉え直す“眼差し”が、最も重要な視点となるのである（図表 9）。

おわりに

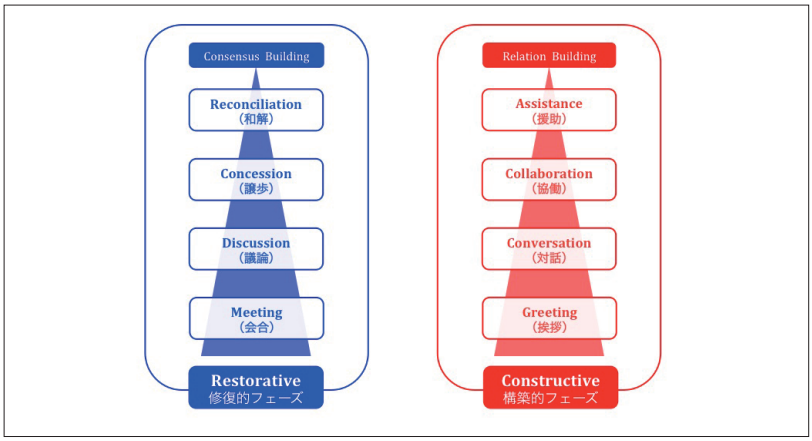
結論の冒頭で、コミュニティとは「サークル」ではなく、「ファミリー」でもないとした。それでは、何であるのか。あくまで研究を終えた個人的な所感として、それを最後に述べたい。

本研究の事例を通して思うことは、コミュニティとはある種の「チーム」なのではないかとの考えである。何のためのチームかといえば、「自立した個人のみでは対処しきれない危機」に対してである。つまり、「Team for Crisis」。

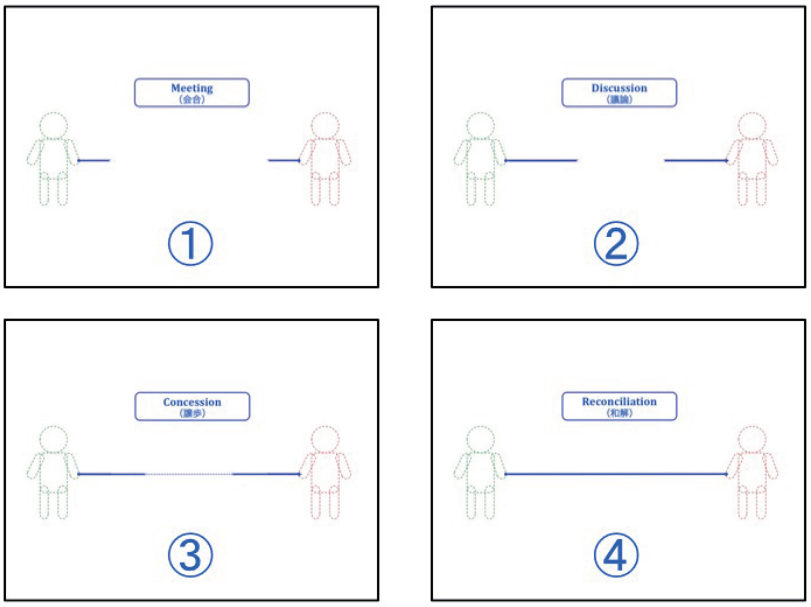
話が少し逸れるが、アメリカの心理学者、アブラハム・マズローが提唱した『欲求段階説』と呼ばれる有名な学説がある。簡単に説明をすると、人間の欲求を 5 段階の階層で理論化したもので、欲求には優先順位が存在し、低次の欲求が満たされると、高次の欲求へと段階的に移行するというものである。最も根源的な低次の欲求は、生命維持に関わる「生存」欲求であり、次に安全や安定を望む「安心」への欲求。その後、孤独を回避する「所属」欲求から、尊重を求める「承認」欲求へと移行し、最後に欲するのが「自己実現」欲求であるとしている（図表 10）。

この『マズローの欲求 5 段階説』に沿ってコミュニティ論を捉え直してみると、目的が明確になり分かりやすい。「チーム」と表現した筆者のコミュニティ観は、最も根源的な「生存」

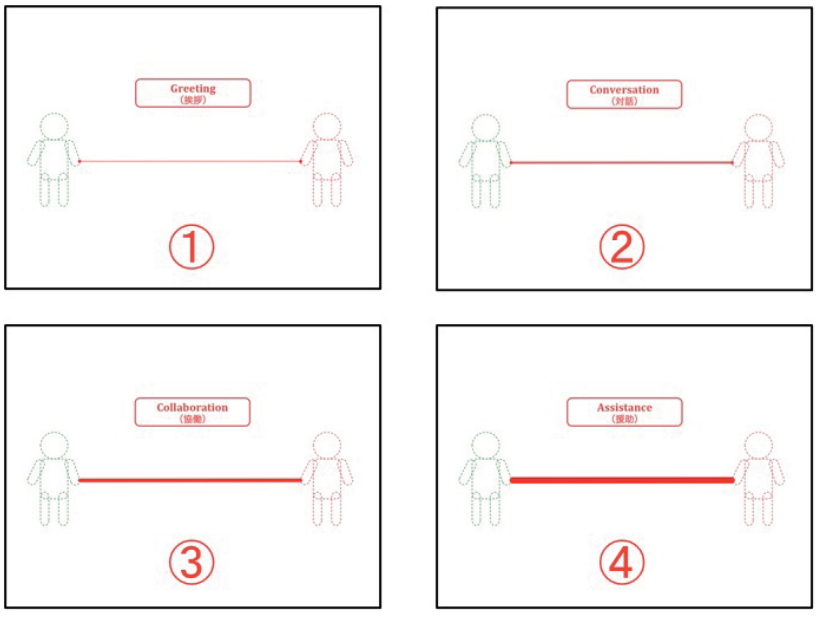
図表 8　修復的／構築的フェーズにおけるコミュニティの再生プロセス



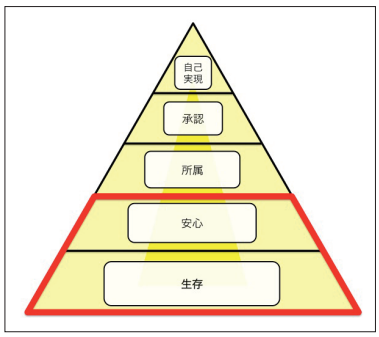
図表 9-a　コミュニケーションの「修復」プロセス



図表 9-b　コミュニケーションの「構築」プロセス



図表 10　アブラハム・マズローの欲求段階説



「安心」欲求を担保するための存在ということである。これら以外の欲求に関しては、地域レベルではなく、各個人レベルの欲求として、何かしら別の「所属」によっても満たすことができると考えている。しかし、近年注目を集めているコミュニティ観とは、まさにこの「所属」欲求から以降の段階を満たす存在となっている気がしてならない。自分自身の価値を認識するために何かしらの団体に「所属」し、その自己認識を他者からの「承認」に求め、その承認を外部に広げるために膨大な量の「自己表現」を繰り返していく。最も根源的なものが欠けたまま、「サークル」的なものをコミュニティと呼んでいる。いわゆる、「テーマ型コミュニティ」である。

もちろん、そのような“つながり”自体を否定するものではない。阪神大震災の救命時に活躍した「知縁」とは、まさに“それ”であるからだ。しかし、その知縁型コミュニティは、それ自体が目的ではなく、あくまで「コミュニティ再生のための手段」として認識されるべきである。

確かに、現代はメディア技術の発展によって「同じ嗜好性を持った者同士がつながりやすい時代」となったことは間違いないが、裏を返せば「あえて価値観の違う他者とつながらなくても孤立しない時代」になったともいえる。だからこそ、サークル的なテーマ型コミュニティを“コミュニティ”と認識してしまうことに危惧している。なぜなら、本来の日常生活の場には、すぐ隣にまったく違う価値観の人が数多く存在しているからだ。同質の価値観を持つ人との出会いのみを促進することは、価値観が違う人との接触機会を喪失させ、ある意味で「コミュニティの分断」を招いているともいえるのである。

昨年、日本人は未曾有の大震災を経験した。全国では「絆」や「助け合い」が合言葉になり、たくさんの支援団体が生まれた。音楽の世界やスポーツの世界でも、その傾向が強く表れている。けれど、肝心の被災地では「がれき処理」が遅々として進まず、復興への大きな足かせとなっている。震災後、「受け入れ」を表明していた全国の知事たちは、地域住民の猛反対によって受け入れ拒否を余儀なくされている。賛成派と反対派とに分かれて、激しく対立している地域もある。最終的には国家の指示によって促進されるようだが、果たして「絆」はどこに行ったのか。

「そもそもコミュニティは何のために必要なのか」。そんなストレートな問いを中心に据え、本研究を開始した。そうして辿り着いた結論が、本稿である。人が集い暮らすことの本質的な意味は、「楽しみ」を共有することではなく、「一人では抱えられない負荷」を共有できること。自然災害や地域の治安、近隣とのトラブルなど、そういった困難な時にこそ「セーフティーネット」として機能すること。そんなコミュニティを目的とした再生プロセスである。

いろいろとコミュニティを別の言葉で言い換えてみたが、本来の訳語は「共同体」である。英訳された現代の「コミュニティ」という言葉と、「共に体を同じくする」と書く日本語との大きなニュアンスの違い。それを再認識することの必要な時代が、今まさに訪れている気がしてならない。本研究を終えた、改めての所感である。