

東日本大震災研究交流会 研究報告書

2015年9月

震災問題情報連絡会

科学研究費・基盤研究（A）研究課題番号 24243057

「東日本大震災と日本社会の再建

—地震、津波、原発震災の被害とその克服の道—」

東日本大震災研究交流会 研究報告書

2015年9月

震災問題情報連絡会

科学研究費・基盤研究（A）研究課題番号 24243057

「東日本大震災と日本社会の再建

—地震、津波、原発震災の被害とその克服の道—」

はじめに

田中重好 (名古屋大学)

2015年1月初旬に「震災情報連絡会から、東日本大震災研究交流会開催のお知らせ」という形で、以下のような呼びかけを、日本社会学会などを通して行いました、その呼びかけ文を再掲します。

2011年3月に発生しました東日本大震災から、もうすぐ4年目を迎えようとしています。日本社会学会や、社会学の専門学会でも、発生の年や翌年にそれぞれの観点から大震災をめぐるシンポジウムを開催し、研究を進めてきました。日本社会学の歴史のなかで、大災害へ本格的に取り組んだのは、阪神淡路大震災に続いての試みであったと思います。

われわれ震災情報連絡会も、当時の日本社会学会の研究活動委員会委員長の舩橋晴俊氏を中心に、社会学を中心とした大震災関連の研究を「横につなぐ」プラットフォームを設け、研究交流や調整の手助けを行ってきました。

現在、日本社会学会を始めとする各種学会におきましても、大震災のシンポジウムを開催することも一巡した感があります。しかし、津波被災地の復興や原発被災地への帰還はいまだおならず、さらに、どの被災地の被災者の生活も元にはもどっていません。その意味で、「東日本大震災は、いまだ終わってはいません」し、社会学的な観点からは「災害は長期の社会過程である」のです。

こうした現状を見る時、学会活動と独立に、定期的に震災関連の研究交流の場を設けた方がいいのではないかという意見が、本年11月神戸で開催された震災情報連絡会の会議で提出され、開催が決定しました。

研究発表の内容については、なるべく広い領域からの議論ができればいいと思います。たとえば

1. 津波被災地（被災者）
2. 原発事故の被災地（被災者）の研究
3. 防災対策や防災体制
4. 大震災を通しての現代社会の分析、現代日本の社会システム、行政システム、官民の癒着構造、現代の「先進的な」科学技術とその応用、リスク、グローバル化する社会と災害、エネルギー問題、ライフスタイル、人間と自然との関係
5. 現代社会の「あり方」（哲学）
6. 社会学（特に日本社会学）への含意、今後の社会学理論・研究の方向

このような内容をもとに、社会学分野の専門家に留まらず、広く東日本大震災に関わる研究活動を行っている皆様に呼びかけ、2015年3月15日（日）に、明治学院大学白金キャンパスにて、「第1回東日本大震災研究交流会」を開催しました。本冊子は、当研究会に集まった発表者による報告要旨をまとめたものです。

今後も、こうした交流会を行い、東日本大震災という日本の近代において「きわめて稀な」経験を検討することを通して、これまで、明治以来日本社会と先人が積み上げてきた近代の方向を見つめなおし、これまでの「安全を守る」政府や社会の取り組み・政策を再検討したいと思います。さらに、被災地の復興の行方を見つめ、復興に役立つ知識を提供する機会としてゆきたいと思います。

あわせて、こうした議論から、日本の社会学のなかから「新しい社会学の議論・理論」が生まれ、それが他の国々の社会学者に益するものになってゆくことを願っています。なにしろ、どの国も経験したことのない「先進国の大災害」と「人口稠密地域での原子力発電所のメルトダウン」を経験したのですから。

第 1 回 東日本大震災研究交流会

日 時 : 2015 年 3 月 15 日 (日) 10:00~18:00

会 場 : 明治学院大学(白金キャンパス)本館 10 階大会議場

プログラム

- 9:30ー 受付開始
10:00ー11:45 研究報告 A (情報・アーカイブ、社会心理、原発)
11:45ー12:45 休憩
12:45ー14:30 研究報告 B (緊急対応・防災)
14:45ー16:45 研究報告 C (復興)
17:00ー18:00 総合討論

研究報告 A (情報・アーカイブ、社会心理、原発) 10:00~11:45

司会 : 室井研二 (名古屋大学)

第 1 報告 岩井紀子(大阪商業大学)・宍戸邦章(大阪商業大学)

「東日本大震災と福島原発事故に関する世論調査研究と社会学分野の研究情報のデータベース化」

Reviewing Public Opinion Research and Making a Database of Sociological Studies on the Great East Japan Earthquake and the Fukushima Nuclear Accident 1

第 2 報告 高木竜輔(いわき明星大学)・川副早央里(早稲田大学大学院)

「いわき明星大学震災アーカイブ室の活動と課題」

〔論文: 川副早央里・高木竜輔「いわき明星大学震災アーカイブ室の活動と課題」〕

Report on the Disaster Archive about the Great East Japan Earthquake in Iwaki Meisei University 5

第 3 報告 溝口佑爾(日本学術振興会・京都大学)

「情報化社会におけるボランティアの可能性」

〔論文: 溝口佑爾「情報化社会における災害ボランティアの可能性および被災写真救済活動に関するデータの紹介」〕

A Possibility of Disaster Volunteering Activities in an Information-oriented Society: with an Introduction to Data about Photograph-Relief Activities 9

第4報告 塩谷芳也(東北大学知の創出センター)

「東日本大震災における軽度被災者のメンタルヘルスに対するソーシャル・サポートの負の効果」

〔論文: 塩谷芳也「東日本大震災に関する心理学的研究を社会学者と議論する: 東日本大震災における軽度被災者のメンタルヘルスに対するソーシャル・サポートの負の効果」〕

Discussions with Sociologists on a Psychological Research Focusing on The Great East Japan Earthquake: The Negative Impact of Psychological Encouragement as Enacted Social Support on The Mental Health of Lightly Damaged Victims of The Great East Japan Earthquake 11

第5報告 大久保貴弘(立教大学大学院)

「“ドメスティック・ディアスポラ”の視座から考察したフクシマの現在と未来: 旧谷中村離散から飯舘村全村避難へ」

〔論文: 大久保貴弘「“ドメスティック・ディアスポラ”の視座から考察した飯舘村の未来」〕

Fukushima, Tomorrow Studied from the viewpoint of “Domestic Diaspora” 13
※非開示

第6報告 青木聡子(名古屋大学)

「ドイツの脱原発と日本への示唆: 社会運動研究の視点から」

Getting out of Nuclear Energy in Germany 19

研究報告 B (緊急対応・防災) 12:45~14:30

司会: 岩井紀子 (大阪商業大学)

第1報告 佐藤良太(筑波大学大学院)・谷口綾子(筑波大学)

「東日本大震災における特別輸送バス路線新設に関する調査研究」

〔論文: 佐藤良太「東日本大震災における特別輸送バス路線新設に関する調査研究: 仙台空港アクセスバスを対象として」〕

A Survey about the Establishment of Temporary Local Bus Routes in the Geart East Japan Earthquake and Its Future Issues: Focus on Sendai Airport Limousine 23

第2報告 近藤誠司(関西大学)

「コンサマトリーな防災に関する一考察: 津波防災実践の現場から」

〔論文: 近藤誠司「“コンサマトリーな防災”に関する基礎的考察」〕

Basic Consideration of Consummatory-relationship on Disaster Risk Reduction 27

第3報告 浅野幸子(減災と男女共同参画研修推進センター)・池田恵子(静岡大学)
「被災地の防災まちづくりとジェンダー:持続可能なコミュニティの接続可能性を見据えた人材育成の現場から」
〔論文:浅野幸子・池田恵子「ジェンダー視点による防災と地域の持続可能性との接続:東日本大震災の被災状況を踏まえて」〕
Connecting Gendered Disaster Risk Reduction and Sustainable Community Development: Building on experience of the Great East Japan Disasters 31

第4報告 室井研二(名古屋大学)
「南海トラフ地震の事前復興対策に関する予備的考察」
Preliminary Considerations on Pre-Disaster Recovery Planning for Nankai Trough Quake 35

第5報告 大矢根淳(専修大学)
「復興－防災」連関に参画する災害社会学の研究実践:岩手県大槌町安渡町内会における津波防災計画づくりをめぐる」
〔論文:大矢根淳「復興－防災」連関の地域社会的災害研究に向けて:岩手県大槌町安渡町内会における津波防災計画づくりを例に」〕
Disaster Revitalization and Disaster Prevention in Community Studies: A Community Disaster Management Plan in Ando-Chounaikai, Neighborhood Association 37

第6報告 田中重好(名古屋大学)
「新しい防災の考え方を求めて」
Search for New Idea of Disaster Management 43

研究報告 C (復興) 14:45～16:45

司会: 大矢根 淳 (専修大学)

第1報告 坂口奈央(岩手県立大学大学院)
「震災復興における住民間の合意形成過程:岩手県大槌町における防潮堤建設をめぐる」
Consensus Building Process between the Resident in Earthquake Disaster Reconstruction: On construction of seawalls in Otsuchi-town, Iwate 45

第2報告 辻岳史(名古屋大学大学院) 「災害復興における代表性の陥穽:宮城県・津波被災地域の事例から」 Pitfall of Representation in the Disaster Recovery: The Cases of Local Communities in Miyagi Prefecture	49
第3報告 川副早央里(早稲田大学大学院)・野坂真(早稲田大学大学院)・浦野正樹(早稲 田大学) 「東日本大震災被災地域における減災サイクルの構築と脆弱性／復元回復力」に関する研究 報告」 Construction of Disaster Prevention Cycle and Vulnerability / Resilience in the Area Stricken by the Great East Japan Earthquake	51
第4報告 吉田耕平(首都大学東京) 「福島原発災害の事業所被災と調査課題:発災前後の各種統計の検討」 Affected Businesses around Fukushima Nuclear Plants: Comparing Statistics by Teikoku Databank, Ltd. and Commerce and Industry Associations	57
第5報告 飯坂正弘(岩手大学三陸復興推進機構) 「岩手県下閉伊郡山田町におけるNPO法人Dの活動に関する「話題提供」」 A Topic Offer about Activities of NPO "D" in Yamada-Town, Iwate-Pref	63
第6報告 石垣 尚志(東海大学) 「被災地の復興支援としての映画上映:岩手県宮古市と宮城県石巻市の事例から」 Film Showing for Earthquake Reconstruction Support: Case Studies of Ishinomaki City, Miyagi and Miyako City, Iwate	67
第7報告 吉野英岐(岩手県立大学) 「震災復興とコミュニティ:災害公営住宅の建設と新しい住民組織の形成」 〔論文:吉野英岐「復興公営住宅の建設と新しいコミュニティの形成:岩手県釜石市における 津波被災者の住宅と生活支援をめぐって」〕 The Construction of Public Housing and Building of Newly Intedrated Community: The Housing and Life Support of the Sufferers from Tsunami in Kamaishi city, Iwate Prefecture	71

東日本大震災と福島原発事故に関する世論調査研究と 社会学分野の研究情報のデータベース化

岩井紀子¹・宍戸邦章²

key-words: 福島第一原子力発電所事故, 原子力政策, データベース,
世論調査, Japanese General Social Survey

本報告では, 東日本大震災と福島第一原子力発電所の事故に関連して, 報告者らがこれまでに取り組んできた研究活動の概要を報告する.

1 日本版総合的社会調査 JGSS-2010/2012 のデータ分析による災害リスク認知

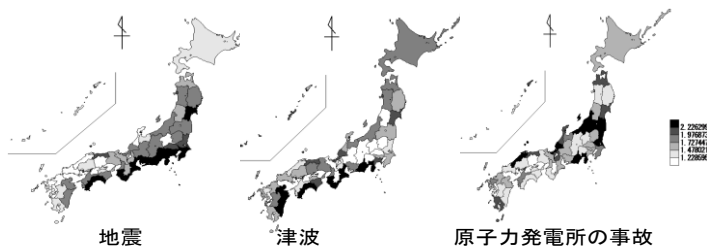


図1 避難が必要となるような大規模災害が起こる可能性の認知 (JGSS-2012)

大阪商業大学JGSS研究センターが実施している日本版総合的社会調査 (JGSS) では, 節電行動については2002年から, 再生エネルギーの利用については2008年から,

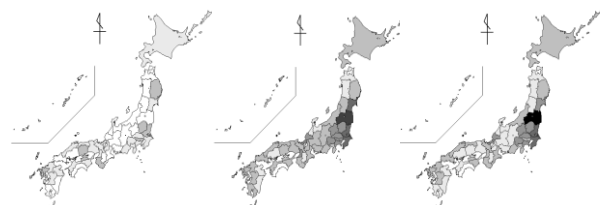
大気・水質汚染などの環境被害については2010年から, 調査票に設問を組み込んでデータを収集している.

東日本大震災と福島第一原子力発電所事故の発生を受け, JGSS-2012の調査票には, これらの設問を再度組み込み, さらに, 大規模災害発生のリスク認知, 原子力発電所の事故への不安感, 土壌汚染の深刻度の認知, 原子力政策の今後についての設問を組み込んだ.

図1は, 震災1年後に地震・津波・原発事故について, 「あなたの地域で避難が必要になるような大規模な災害が発生する可能性」を尋ねており, 色が濃いほど「災害が発生する可能性がある」と感じている対象者が多い.



大気汚染 2010年2-4月 2012年2-4月



水質汚染 2010年2-4月 2012年2-4月 土壌汚染 2012年2-4月

図2 大気・水質汚染の認知の変化 (2010/2012) と土壌汚染の認知 (2012)

図2は, 居住地域において大気・水質・土壌汚染がどの程度深刻かを尋ねた結果を都道府県別に集計している. 色が濃いほど大気汚染をより深刻に感じている. 大気・水質汚染については, 原発事故前後を比較することができる. 上記の結果や節電行動の推移は, 岩井・宍戸 (2013)

やJGSS研究センターのwebsite

(http://jgss.daishodai.ac.jp/research/res_result.htmlh) に掲載している.

¹ 大阪商業大学 JGSS 研究センター長 n-iwai@tcn.zaq.ne.jp

² 大阪商業大学総合経営学部准教授 kuniaki@oak.ocn.ne.jp

報告者らは、2015年2～4月にJGSS-2015を実施した。20歳以上男女4500人(全国300地点)を対象として、再生可能エネルギーの利用、節電行動、原子力政策、大規模災害発生のリスク、環境汚染の認知、大規模災害への地域の対応力、社会の持続可能性にかかわる人々の意識などについて尋ねており、2015年秋には基礎的な集計がまとまる。

2 各種世論調査結果に基づく原子力政策への態度の動向

報告者らは、JGSS 研究センターの協力を得て³、原子力政策について、政府や報道機関による世論調査の資料を収集・整理している。日本の「原子力発電所を今後どうしたらよいか」を尋ねた結果を時系列に辿ると、2009年には「増やす」が60%を占めていた(図3)。福島原発事故により回答が大きく変化し、3カ月後には「減らす」または「即時停止する」が6割を超えた。約4年経過した時点でも6割以上が「減らす」としている。

図4は、「安全性が確認された原発の運転再開について」の回答分布を時系列で追っている。2013年7月以降、常に過半数の人々が再稼働に反対している。

原子力政策への態度については、世論調査資料の収集・整理・報告を続けている⁴。2015年には、英語のonline journalに掲載された(Iwai & Shishido 2015)。原子力政策への

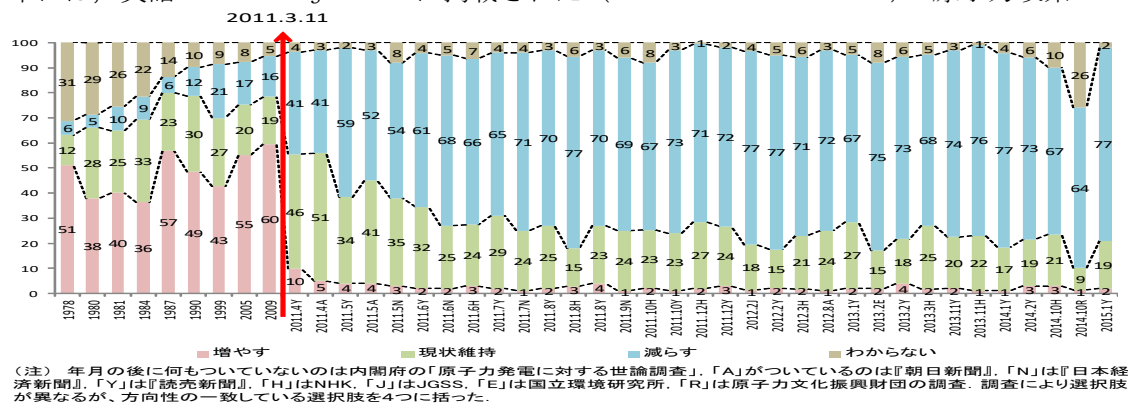


図3 「今後、原子力発電をどうしたらよいか」に関する意識の変化(1978年～2015年1月)

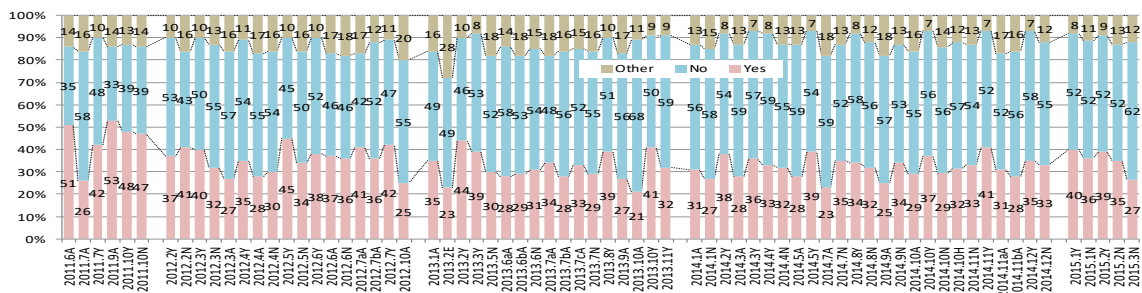


図4 定期検査で運転を停止している原子力発電所の運転再開への賛否: 2011年6月～2015年1月

³ 世論調査資料収集と社会学分野の研究情報データベース化は、大阪商業大学 JGSS 研究センター研究員—曹成虎(2013年前半)小浜駿(2013年後半)上ノ原秀晃(2014年)眞住優助(2014年後半)—の協力を得た。

⁴ 毎回資料を更新して、2013年5月に World Association for Public Opinion Research 66th Annual Conference (Boston University), 2014年4月に Association of American Geographers Annual Meeting (Tampa, Florida), 2014年7月に Pre-Congress Conference, XVIII ISA World Congress of Sociology (横浜), 2014年11月に Asian Network for Public Opinion Research ANNUAL Conference (新潟)で報告。

態度と、原発からの距離や居住地域、従事する産業などの要因との関係は JGSS-2012 で検討しており、調査地点数が JGSS-2012 の 600 地点から半減する 2015 でも検討を試みる。

3 日本学術会議社会学委員会「震災再建分科会」の提言の資料の整備

日本学術会議社会学委員会は、2011 年 10 月にスタートした第 22 期に、「東日本大震災の被害構造と日本社会の再建の道を探る分科会」（震災再建分科会）を設置し、船橋晴俊委員長と山下祐介委員を中心として提言の作成に取り組んだ。2012 年に 7 回の分科会を開催し、日弁連東日本大震災・原子力発電所事故等対策本部副本部長や原発被災自治体の住民と職員からの聴き取りを重ねた。岩井は、この分科会の幹事として、社会学研究者による震災・原発事故関連活動・研究の情報を収集・整理・発信することになった。

情報のとりまとめは、震災からまもなく、当時の日本社会学会研究活動委員会（船橋委員長）において山下委員を中心として開始され、岩井と宍戸は 2012-15 の研究活動委員として「震災問題情報連絡会」を担当し、この活動を引き継いだ。連絡会の ML を通して、調査の実施、ヒアリング・現地訪問、資料収集、シンポジウム・報告会開催、研究成果公表、ボランティア・支援活動についてメタデータを収集・整理して、日本社会学会 website に掲載した。この情報は、震災再建分科会の提言の参考資料として、また、日本学術会議「東日本大震災にかかわる協力学術研究団体の活動の調査」への日本社会学会からの回答の資料として活用された。メタデータのうち、「調査の実施」「ヒアリング・現地訪問」「研究成果公表（論文・図書・報告など）」は、大阪商業大学 JGSS 研究センターの協力を得て、その後も更新を続け、さらに、社会学コンソーシアム分科会委員の科研費ならびに震災科研プロジェクトの科研費の助成を受けて英訳され⁵、日本社会学会 website から発信している。

震災再建分科会は、2013 年 6 月に提言「原発災害からの回復と復興のために必要な課題と取り組み態勢についての提言」を公表し、『学術の動向』2014 年 4 月号に特集を組んだ。その後も 10 回の委員会をもち、原発問題に加えて、防潮堤・高台移転問題について、有識者、地元住民と自治体職員、復興庁、環境省、資源エネルギー庁原子力損害対応室、経済産業省地域経済産業グループなどへのヒアリングを重ね、2014 年 9 月に 2 つ目の提言「東日本大震災からの復興政策の改善についての提言」を公表した。

日本学術会議は 2014 年 10 月から第 23 期に入り、社会学委員会では「東日本大震災の被害・影響構造と日本社会の再生の道を探る分科会」（吉原直樹委員長）がスタートした。

4 社会学研究者による震災・原発関連研究とその成果の情報のデータベース化

表 1 では、上述の「研究成果公表」の情報を基に、2011 年度から 2013 年度までの論文・図書・報告を、内容により最大 2 分野まで分類している。409 件のうち 31 件については、1

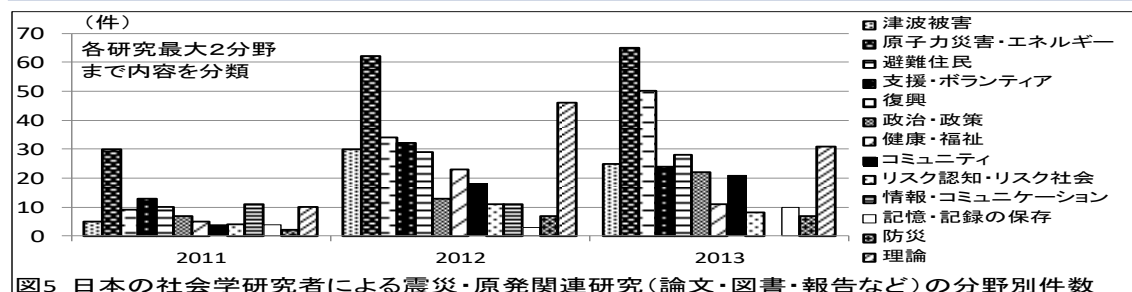
⁵ 英訳に際して、コンソーシアム分科会委員である須田木綿子東洋大学教授の科研費と「東日本大震災と日本社会の再建—地震、津波、原発震災の被害とその克服の道」（加藤真義福島大学教授）の科研費から助成を受けた。英訳の確認は、須田木綿子教授、コンソーシアム分科会委員長（2011-2014）の野宮大志郎上智大学教授と上智大学大学院生 2 名、上ノ原秀晃、佐々木尚之大阪商業大学講師、岩井紀子が行った。

分野についてのみ分類している。社会学研究者による全ての情報が寄せられているわけではないが、原子力災害・エネルギー問題と避難住民に関する研究が顕著に多い（図5）。時間の経過とともに研究の重心が変化し、2013年には、支援・ボランティアが減少する一方、コミュニティの復興・存続や政治・政策提言に関連する研究が増えている。

表1 日本の社会学研究者による震災・原発関連研究(論文・図書・報告など)の分野別件数¹⁾

年度	津波被害	原子力災害・エネルギー	避難住民	支援・ボランティア	復興	政治・政策	健康・福祉	コミュニティ	リスク認知・リスク社会	情報・コミュニケーション	記憶・記録の保存	防災	理論	その他	計
2011	5	30	9	13	10	7	5	4	4	11	4	2	10	2 ²⁾	116
2012	30	62	34	32	29	13	23	18	11	11	3	7	46	26 ³⁾	345
2013	25	65	50	24	28	22	11	21	8	0	10	7	31	24 ⁴⁾	326
計	60	157	93	69	67	42	39	43	23	22	17	16	87	52	787

(注)1) 計409件について各々の内容を最大2分野まで分類している。31件については1分野のみ。2) 阪神淡路大震災1件、データベース1件。3) ジェンダー6件、総合・レビュー6件、阪神淡路大震災・中越地震など5件、観光3件、留学生・外国人2件、データベース2件、葬送1件、調査方法1件。4) 総合・レビュー11件、阪神淡路大震災など5件、データベース3件、ジェンダー1件、留学生・外国人1件、社会階層1件、ペット1件、調査方法1件。



5. 社会学研究者による震災・原発関連研究とその成果の情報の発信

社会学研究者による震災・原発関連研究は、東日本大震災と原発事故の発生後にスタートしたものばかりではない。その多くは、それ以前から取り組んできた調査研究の基盤の上に展開されている。日本学術会議において、2012年9月に今田高俊社会学委員長(当時)が検討委員会委員長として回答をまとめた「高レベル放射性廃棄物の処分について」は、震災前の2010年9月に原子力委員会から日本学術会議に審議依頼されたものである。

社会学が震災・原発問題についてどのように取り組んできたかについては、日本原子力学会による39学会の取組みについての特集号⁶⁾で紹介する機会をえた(岩井 2015)。社会学研究者による研究活動は、今後も国内外に積極的に発信されることが切に望まれる。

【参考文献】

- 岩井紀子・宍戸邦章, 2013, 「東日本大震災・福島第一原子力発電所の事故が災害リスクの認知および原子力政策への態度に与えた影響」『社会学評論』64(3):420-438.
- 岩井紀子, 2014, 「原発避難に関する住民意向調査—社会調査の視点から見た課題」『学術の動向』19(4):94-101.
- 岩井紀子, 2015, 「東日本大震災と原発事故への社会学の取り組み」『ATOMO Σ』(日本原子力学会誌)57(1):217-218.
- Iwai, Noriko and Shishido, Kuniaki, 2015, “The Impact of the Great East Japan Earthquake and Fukushima Daiichi Nuclear Accident on People’s Perception of Disaster Risks and Attitudes Toward Nuclear Energy Policy,” *Asian Journal for Public Opinion Research*, 2(3):172-195.
- 宍戸邦章・岩井紀子, 2012, 「東日本大震災の影響を全国調査の結果から捉える—JGSS-2012に基づく地域ブロック間の比較分析」『第85回日本社会学大会報告要旨集』

⁶⁾ 『ATOMO Σ』(日本原子力学会誌)57(1)「特集：原発事故から4年—いま問われる「知の統合」福島原発事故に対する各学会の取組み」<http://www.aesj.net/document/atomos-201503mokuji.pdf>

いわき明星大学震災アーカイブ室の活動と課題

川副早央里¹・高木竜輔²

key-words: 震災アーカイブ, 記憶, 記録, 浜通り

1 はじめに

本稿では、いわき明星大学震災アーカイブ室で行う東日本大震災被災地域の被害および復旧・復興の過程を記録する「震災アーカイブ」構築の取り組みを紹介し、活動の中から見えてきた課題と可能性について検討する。

筆者らはそれぞれ被災地域において社会学的調査研究を行う一方で、地元大学における復興に向けた地域貢献の一環として震災アーカイブの構築に取り組んできた。この活動は、阪神・淡路大震災や中越地震等の従来の災害では歴史学や図書館学の領域において組み込まれてきた。それに対して本アーカイブ室では、社会学を専門とする研究者が主体となって震災アーカイブを立ち上げ、活動を行っている。その点において、これまでの震災アーカイブの既存活動とは若干性格を異にする点もある。今回は、本事業で収集した資料を活用してもらうために、また東日本大震災に関する社会的な研究成果をアーカイブとして蓄積するためにも、本学で行っている取り組みについて紹介する。

2 いわき明星大学震災アーカイブ室の取り組み

まずは、いわき明星大学震災アーカイブ室で取り組む震災記録の保存事業について概要を説明する。いわき明星大学では、平成23年10月にいわき市及び福島県、産業界と連携し、大学として取り組むべき復興事業の立案、管理運営を行うことを目的に、復興活動を行う拠点として「いわき明星大学復興事業センター」を設立した。その一部として、平成24年4月に「震災アーカイブ室」を設置し、震災記録の保存事業の活動拠点を設けた。メンバーは、教員2名（社会学）、研究員1名（社会学）、スタッフ1名の合計4名の体制である。

この震災アーカイブ室の活動は、文部科学省「平成23年度大学等における地域復興のためのセンター的機能整備事業」においていわき明星大学と東日本国際大学が行う「福島県いわき地域の大学連携による震災復興プロジェクト」の一環としても位置付けられているものである。この事業は、福島県浜通り地域における地震、津波、原発事故の被害状況や被災地に人々の思いと地域復興に取り組む姿を記録し、この未曾有の経験とそこから得た教訓を後世に伝えていくことを目的としている。具体的には、①手記やメモ、避難所等で掲示されていたチラシやビラなど紙資料（一次資料）の収集、②被災状況や復旧・復興の

¹ 早稲田大学大学院文学研究科博士後期課程／いわき明星大学客員研究員 saori97@gmail.com

² いわき明星大学教養学部准教授 r-takaki@iwakimu.ac.jp

様子を撮影した写真・動画などの映像資料（一次資料）の収集，③証言記録の聞き取り調査の実施，④震災関連書籍（二次資料）の収集，⑤震災関連資料のデジタルアーカイブ化および公開（ウェブサイト³での公開，パネル展や講演会など）の5つの活動を現在行っている。資料収集の対象地域は，いわき市と双葉郡8町村を中心にしながらも，相馬市，南相馬市，飯舘村，新地町を含めた，いわゆる福島県浜通り地区としている。この地区は，地震や津波などの自然災害の被災地であることに加え，未曾有の原子力災害の激甚被災地であることから，複数の災害因による被害を同時に受けている地域であり，地区全体としての複合災害の長期的な記録を残す必要がある地域である。

この取り組みを行うにあたって，収集対象物や整理方法，そして公開方法など多岐に渡って先行事例として阪神・淡路大震災および中越地震に関する震災資料の保存活動に学びながら活動してきた。これまでに収集した一次資料は計11,837点（紙資料427点，映像資料11,358点，その他モノ51点），二次資料は997点（震災関連書籍660冊，論文・報告書等337冊），行政機関・民間団体発行物137種類である（平成27年2月13日現在）。なお，一次資料の収集に関しては，避難所が開設されたいわき市内の施設に対して震災資料の所在調査を行い，資料の保存状況を確認すると同時に可能な範囲で資料提供をしていただいている⁴。避難所の資料はすでに散逸してしまっているケースも多いが，他方で写真や個人の手記等は本活動が認知されるにしたがって提供される資料数が増加している傾向にある。

本活動で収集したものは，4つの方法で公開・活用・共有してきた。第一に，上述したウェブサイト「はまどおりのきおく」における公開である。このウェブサイトでは，収集した写真および証言記録の一部を，地域や災害因，時期，キーワードによって絞込検索ができるようになっている。

第二に，収集した写真をもとに震災アーカイブ室でポスターを作成し，いわき市内外においてパネル展示をおこなうことである。このポスターは一般に向けて貸し出しを行っており，市民や支援団体等が被災地内外で活動報告を行う際や，原発避難者の集いなどの機会に展示されている。さらに2014年12月から約半年間，いわき市総合図書館の常設展として「東日本大震災 浜通りの記録と記憶 アーカイブ写真展」を開催した。パネル展に合わせて，震災アーカイブ室で収集した避難所のノートやチラシなどの一次資料のほか，津波で被災した時計やパトカーの一部などを借用し公開することができた。こうしたパネル展などによって風化防止と復旧・復興過程の理解につながるよう努めている。

第三に，いわき明星大学内にある震災アーカイブ室を開室し，二次資料の一般公開を行っている。公開している資料は二次資料に限られているものの，本学学生や他県の大学生や地元中学生などが見学に訪れることもあり，震災のことを学ぶ拠点という側面をもちつつある。

³ いわき明星大学震災アーカイブ室ウェブサイト「はまどおりのきおく—未来へつなぐ震災アーカイブ」(<http://hamadoori-kioku.revive-iwaki.net/>)を参照されたい。

⁴ 詳細は川副（2015）を参照されたい。

第四に、震災に関する講演会の開催である。特に自ら震災後の被災地や避難先の様子を写真に撮られてきている方に登壇してもらい、撮影時の様子やその時の思いなどを語ってもらっている。その他、長期的時間軸のなかで、そして浜通りという空間的広がりの中で各被災地の現状を捉えることを目的とした「浜通りのこれからを考えるスタディツアー」の開催や、写真集「はまどおりのきおく」(全3巻)の発行なども行っている⁵。

3 課題

次に、本活動を進めていくうえでの課題を大きく3点に分けて述べたい。第一に、福島県浜通り地区を襲った原子力災害を記録に残すことの難しさである。まずは住民が避難を強いられている中で、避難元地域の様子について誰が、何を、どのように記録に残すのかという問題がある。また、原発避難者が抱える苦難をどのように記録するのかという問題(これは放射能という目に見えない危険と被害をどのように顕在化させ記録するのかという問題でもある)、さらには未だ生活再建の途上にある当事者が長引く被災状況や復旧・復興の過程を記録することに限界があるという問題などもある。最後の問題は津波被災地にも当てはまることで、一般的に被災直後の記録化には市民の関心も高くまた理解しやすいが、時間の経過とともに日常生活を回復していくと復旧・復興過程の記録化が困難になってゆく。

第二に、記録を保存する上での難しさがある。東日本大震災の記録化では盛んにデジタルアーカイブが構築され、我々も収集資料を公開する一手段としてウェブサイトでの公開を行っている。この方法は時空間を超えて多くの人が見ることができる点が長所であるが、他方でウェブサイトの閉鎖と同時に膨大な量の資料群が消えてしまうことや、閲覧者がインターネット利用者に限られてしまうことなど、限界があることに留意する必要がある。

第三に、今後の資料収集体制に関する課題である。活動開始から約3年が過ぎ、活動に広がりが出てきている。他方、わずかなマンパワーで広範な資料・情報を収集し整理することには限界がある。また、第二の点とも関わるが、「後世に伝える」という目的をもって収集した資料を半永久的に保存するための体制構築、予算確保などの問題もある。これらの課題については、国や地方自治体、民間等の関係団体と連携やネットワーク構築を検討していく必要があると考えている。

4 まとめ——アーカイブの可能性

最後にアーカイブという取り組みが持つ可能性について述べて本稿を終えたい。第一に、災害対応の検証や反省、そして防災教育に震災資料を活用することが可能であることである。先に述べた通り、浜通り地域の災害の記録として複数の自治体がそれぞれ災害記録誌を編さんするなど記録化を行ってきているが、そこには含まれない微細な個人の災害体験

⁵ 詳細は震災アーカイブ室のウェブサイト「はまどおりのきおく」を参照されたい。

や各地域の震災の記録や記憶を残すことは今後において災害過程の検証を行う際の材料になりうるだろう。また、そうした検証の結果や収集資料を基にして今後の防災活動や防災教育につなげていくこともできるだろう。

第二に、学術的な調査研究の材料になるということである。二次資料はすでに本学学生の卒業論文執筆等に活用された事例や研究者が災害研究に活用する事例もあり、様々な視点からの災害研究に活用されつつある。一次資料は現在収集された後に整理し保存されている状態のものが多いが、今後はそれらの分析が進められることで災害研究等に活用されることも期待される。

第三に、社会教育への活用の可能性である。今回の原子力災害では放射線量の解釈を巡って社会的に共通した評価が定まっておらず、最終的にその判断を個人が下さざるを得ない状況にある。その点で、放射線量や放射線被ばくに関して発表された様々な情報を蓄積し、被災者自身が科学的に収集されたデータにアクセスすることで自ら原子力災害について学ぶ機会を震災アーカイブ室が提供していることは重要である。また、先にも述べた通り、東日本大震災の被災地は広域であり、また同じ被災地内でも被害は多様な形態を持っており、非常に混沌とした状況にある。こうした状況下において、単なる資料収集・保存という役割だけではなく、収集された震災資料に被災者自らが触れることで今回の災害に関する理解を深め、自らの立ち位置を客観的に把握する機会を作る役割も担っているように思う。

社会学という領域との関連でいえば、筆者らは必ずしも「震災アーカイブ」それ自体を研究テーマに据えて活動を行ってきわけではない。しかし、筆者らの社会学的災害研究の視点や調査結果を踏まえ、地域や時期、出来事、被災状況を可能な限り網羅的に捉え記録していくことを目指してきた。特に、発災直後のみならず復旧・復興の過程も含めて長期的な時間軸で被災地の状況を捉える視点を重視して取り組んできている。そして、資料を収集・保存することだけにとどまらず、被害や復興の現状理解につなげるために収集資料をなるべく早く公開・活用することを心掛けてきた。そうした点に本活動の特徴があると言えるのではないだろうか。

【注】

本研究は、「文部科学省平成 23 年度大学等における地域振興のためのセンター的機能整備事業」の助成を受け、実施した調査研究の成果の一部である。

【参考文献】

- 川副早央里，2014，「浜通りの震災記憶を紡ぐ——いわき明星大学震災アーカイブ室の取り組み」『いわき明星大学人文学部研究紀要』27：52-60。
- ，2015，「東日本大震災に関する震災資料の保存状況に関する考察——いわき市における「震災資料の所在調査」の結果から」『ソシオロジカルペーパーズ』22：1-14。

情報化社会における災害ボランティアの可能性および 被災写真救済活動に関するデータの紹介

溝口佑爾¹

key-words: 災害ボランティア, 情報化社会

1 概要

本報告では、情報化社会におけるボランティアの可能性を描き出すための事例として、東日本大震災で発生した被災写真救済ボランティアを取り上げた。本報告で「被災写真救済ボランティア」と称するのは、東日本大震災をきっかけとして発生した支援活動で、津波にのまれて持ち主不明になった写真を洗浄やデジタル化を駆使して「救済」し、持ち主に届けることを目的とした活動のことである。

「日本社会を変革する力」「官に変わる民の力」を期待されたボランティアは、安心淡路大震災の後に、その期待ほどには力を発揮できなかったと言っても過言ではないだろう。東日本大震災においても、2つの逆説によりボランティア参加は妨げられていた。1つは渥美(2014)が「秩序化のドライブ」と称した災害ボランティアセンターの機能不全である。これは臨機応変なはずのボランティアが、官僚的組織へと転落する逆説であると解釈することができる。もう1つの逆説は「ボランティアが押しかけると、被災地で迷惑になる」とする言説である「ボランティア迷惑論」の流布である。マスメディアを通じて流布された他、電子メディア(SNS)の斡旋がそれに拍車をかけた。これらの逆説を通じ、東日本大震災におけるボランティア数は頭打ちとなり、「被災者抜きの救援活動」(渥美 2014)が多く発生した。

しかし、情報化を経た現代日本において、臨機応変な支援は不可能な廊下。ボランティアへと歯止めがかかるのと同じ環境を利用して、ニーズに合わせた戦略的な支援を行うことはできないか。本報告の目的は、被災写真救済ボランティアを事例として、情報化社会におけるボランティアの可能性を探ることである。

2 被災写真救済活動の紹介

被災写真救済活動には、震災後3年を経た現在でもつづくという継続性や独自のネットワーク構築など、災害支援としては特殊な要素がいくつかある。そしてそれらの要素は災害支援の土壌に対して情報化がもたらした変化と密接に関係している。被災写真救済活動においてこそ、情報技術は実際の支援方法における選択肢としてだけでなく、活動を支える社会的な条件として立ち現れる。

¹ 日本学術振興会特別研究員 PD (京都大学) Mailto: egofuisti@gmail.com

被災写真救済活動は、被災地各地で同時多発的に始まり、各現場の事情に合わせて独自の進化を遂げた。その背景にはひとつひとつの地域がそれぞれの活動を進める過程で獲得された特殊事情がある。極端な例として、山元町と大船渡の違いを取り上げよう。この二地区の方針は、活動の中心人物がマニュアルのない試みに挑むにあたって、どのような専門知識と出会い、どのように方法を選択していったかの違いに還元できる。山元町では、カメラマンやSEの技術が導入された結果、デジタル化とIT利用、そして外部ボランティアの大量動員による短期決着が選択された。そして、デジタル化に関してはリスクよりも可能性が意識されるようになった。一方大船渡では、写真修復士の助言を選択した結果、冷凍保存、そして少人精鋭での活動継続環境が整えられた。そして、洗浄の質が落ちることを避けるため、一日限りのボランティアや洗浄の外注等、素人による写真洗浄は避けられることとなった。

このような地域の差、そしてそれを引き起こす活動の確立過程の差は、情報化された社会の特徴に起因している。社会の情報化により、空間と時間を隔てて、容易に情報交換ができるようになった。各地域の中心人物はマニュアルがない中で、主にインターネットを介して各種専門家と出会い、情報交換をし、知識を獲得した。インターネットを介した技術の流入が様々な専門技術をまたいだ大量なものになるのに対し、現場はそれぞれの事情に合わせてどの専門技術を利用するかを選択する必要があった。またインターネットを介した「縦」の情報の獲得は、被災地間での「横」の情報交換に比べて容易であり速いものだった。交通手段を使って隣の被災地域と情報交換をするコストよりも、インターネットを介して被災地域外の専門家と情報交換をするコストの方が低いのである。そのため各地域は、それぞれの事情に合わせて、自分たちが出来ることだけを選び取ることになる。情報インフラの整備が、恣意的で急速な技術の提供を経由して、「ガラパゴス化」を促進させてしまう。それは高度に情報化された社会の逆説であると考えられるだろう。

3 被災写真救済活動に関するデータの紹介

また本報告では、東日本大震災で発生した「被災写真救済ボランティア」に関するアンケート調査の紹介を行った。報告者は2013年6月より「被災写真救済活動の実態と意識に関する調査」を実施している。被災写真救済ボランティアを行う16の異なる団体に配布され、回収方法は集団面接・留置・郵送の3つを取り入れた。回収率は推定30%程度である。2014年10月25日までに297ケースが回収され、その他もWebページを経由した回答が50ケースほど存在する。

記述統計、また参加頻度や活動に対する意識を被説明変数とした重回帰分析を行うことで、被災写真救済活動が様々なボランティア形態の複合として実現されていることが描き出されることが見込まれている。このデータの解析により、既存研究で見られたボランティア参加に関する諸パターンが、様々な可能性を有しているボランティア形成パターンのうちのごく一部であることが示されることが期待される。

東日本大震災に関する心理学的研究を社会学者と議論する ：東日本大震災における軽度被災者のメンタルヘルスに対する ソーシャル・サポートの負の効果

塩谷芳也¹

key-words: 精神的な励まし, 抑うつ傾向, 軽度被災者の両義的なアイデンティティ

1 課題

ソーシャル・サポート研究は、日常的な対人関係が心身の健康に望ましい効果をもたらすことを期待して始まり、それを実証する知見が蓄積されてきた。しかし、いくつかの先行研究は、ソーシャル・サポートが提供者の意図に反してネガティブな効果を持つ場合があることを示している。東日本大震災の被災者に対しては、かつてないほどの社会的な規模で多様なサポートが提供されてきた。しかし、上記のような議論を考慮すると、有害な効果を持つサポートが存在した可能性がある。被災者に対するサポートは常に望ましい効果をもたらしたのだろうか。望ましくない効果をもたらしたサポートがあったとすれば、どのようなサポートが、どのような被災者に負の効果をもたらしたのだろうか。これらの問いに答えることが本研究の課題である。

2 方法

震災から半年後の2011年9月9日にインターネット調査を実施した。対象者は宮城県に居住する18-69歳の男女1000名であった。軽度被災者(n=781)と重度被災者(n=219)にサンプルを分割し、発災から半年後の抑うつ傾向(t_2)を従属変数、発災から1ヶ月間に受領したソーシャル・サポートの種類と回数を独立変数としてロジスティック回帰分析を行った。震災に由来するストレスフル・イベント(家族との死別など14項目)や、発災直後の抑うつ傾向(t_1)、友人知人との接触頻度、デモグラフィック変数等を統制した。

3 結果

軽度被災者の場合は、情緒的サポートの1種である「精神的な励まし」が、発災から半年後の抑うつ傾向(t_2)を高める負の効果を持っていた。震災に由来するストレスフル・イベントや発災直後の抑うつ傾向(t_1)など種々の変数を統制しても、両者の有意な関連は消失しなかった。一方、重度被災者の場合は、「精神的な励まし」と抑うつ傾向のあいだには有意な関連が見られなかった。

¹ 東北大学知の創出センター特任助教 shiotani@m.tohoku.ac.jp

4 考察

先行研究の仮説はいずれも上記の結果を説明できなかった。そこで「震災をめぐるアイデンティティ仮説」という新たな仮説を考案した。軽度被災者は震災の問題について、両義的かつ不安定なアイデンティティを持たざるを得なかった。自分を「被災者」とみなすべきか「非被災者」とみなすべきか分からず、どちらの社会的カテゴリにも十分にコミットできなかった（例：「自分は明らかに『非被災者』ではない。しかし、津波の被害を受けた沿岸部の人びとに比べて被害が軽微な自分のことを『被災者である』と主張してもよいのだろうか）。軽度被災者は、精神的な励ましを受けることにより、アイデンティティの両義性をより鮮明に意識することになり、その結果メンタルヘルスが悪化した。一方、重度被災者の場合は「自分は被災者である」という明確なアイデンティティを持つことができたため、精神的な励ましは負の効果を持たなかった。本研究の結果については、このような説明が可能である。

5 社会学者との議論

研究会では主に2つのご意見を頂戴した。1つは、被災地の支援活動を実施されている方々からのものであり、本研究の結果と仮説が自分たちの観察する実情をうまく説明しているというものであった。

もう1つは、本研究がある危険性を孕んでいると指摘するものであった。本研究は軽度被災者という「当事者」のアイデンティティを「非当事者」が一方向的に定義することの悪影響を指摘しているが、「軽度被災者」および「重度被災者」という区別に依拠して議論を展開する本研究も同様の問題を孕んでいるのではないかというご指摘であった。

被害の程度に差異があることは否定できない事実であるが、上記の指摘は、誰を「軽度被災者」に分類するかという考えを表明すること自体の問題性に言及するものである。したがって、対応方法としては「軽度・重度被災者」という呼称ではなく「内陸部被災者」、「沿岸部被災者」といった、より客観的な事実に即した（すなわち、人びとのあいだに認識の齟齬が少ないと考えられる）呼称を用いることが考えられる。

【文献】

塩谷芳也, 2014, 「東日本大震災における軽度被災者のメンタルヘルスに対するソーシャル・サポートの負の効果」
『社会心理学研究』29(3):157-169.

【付記】

本研究の詳細については塩谷(2014)を参照されたい。研究会のオーガナイザーとコメントを下さった方々に感謝する。

ドイツの脱原発と日本への示唆：社会運動研究の視点から

青木聡子¹

key-words: 原子力施設, 社会運動, ドイツ, エネルギー転換

1 はじめに

東日本大震災にともなう福島第一原発事故は、諸外国のエネルギー政策に少なからぬ影響を与えた。なかでも、本稿で取り上げるドイツでは、とりわけすみやかに劇的にエネルギー政策の転換がなされた。連邦首相メルケルは、わずか3ヶ月あまり前に自身が先頭に立って決定した原発の稼働期間延長を撤回し（2011年3月）、それまでの「原発延命」から一転して脱原発へと大きく舵を切った。2022年までに脱原発を達成することを盛り込んだ第12次改正原子力法が連邦議会で可決され（2011年6月、同年7月に連邦参議院で承認）、ドイツ社会は脱原発の道を歩むこととなった。

ではドイツ社会ではなぜ、かくもすみやかにエネルギー政策の転換をなされえたのだろうか。本稿では、社会運動研究の観点からこの問いを考えたい。というのも、ドイツの脱原発は“2011年”がすべてではなく、そこに連なる前史と、前史をもたらした40年以上にわたる原子力施設反対運動の歴史とが重要な役割を果たしているためである。次節以降では、2011年へ至る前史、なかでも2000年の脱原発基本合意に至る過程で原子力施設反対運動が果たした役割と特徴とを明らかにし、日本社会への示唆としたい。

2 ドイツにおける原子力施設反対運動——概要と特徴

2-1 概要——2つの局面

ドイツで原子力施設反対運動が本格化したのは、それまで主流であった訴訟や陳情といった穏健かつ制度的な手段と併せて座り込みや集会やデモ行進などの直接行動がもちいられるようになった1970年代半ばのことである。ここに第一の局面をみることができる。代表的な事例であるヴィール (Wyhl)、カルカー (Kalkar)、ヴァッカーズドルフ (Wackersdorf) では許可が下り建設作業が開始されたものの、地域住民を中心とする反対派の激しい抗議運動が展開され、建設計画が中止に追い込まれている。

これらのほかに着工以前に計画が中止されたものも含め、1970年代半ば以降、連邦各地では反対運動により複数の計画が阻止されてきた。阻止に至らないまでも、ブロクドルフ

(Brokdorf)、グローンデ (Gronde)、ゴアレーベン (Gorleben) などでは激しい反対闘争が繰り広げられた。ドイツの社会運動研究者ディーター・ルフトは、さまざまな要因が存在するとの留保をつけながらも、ドイツにおいて累積の原子炉出力が低く抑えられ、アメリカやフランスと比べて原子力への依存度が低いのは、この時期の原子力施設反対運動の成果によるところが大きいと評価する (Rucht 1994: 463-472)。

¹ 名古屋大学環境学研究科准教授 aoki.sohko@f.mbox.nagoya-u.ac.jp

さらに、1980年代後半に入ると、原子力施設反対運動は第二の局面をむかえる。原子力問題の“制度内化”である。1980年代半ばまでは反原子力を唱える政治的な勢力がほとんど存在せず、反対派は抗議行動を通じて、すなわち議会制民主主義という制度の外側から脱原発を訴えるしかなかった。それが、原子力施設反対運動の追い風を受けて同盟 90/緑の党（以下、緑の党と略す）が勢力を拡大し、社会民主党 (Sozialdemokratische Partei Deutschlands, 以下、SPD と略す) が反原発路線へと転じた (1986年) のにともない、原発問題が政治の舞台で議論される、すなわち議会制民主主義の制度の内側で対応されるようになった。州レベルでは1980年代末からSPDや緑の党が相次いで政権に参画し²、1998年には連邦レベルでもSPDと緑の党との連立政権が誕生した。その政権下で達成された2000年の脱原発基本合意は、ドイツの原子力施設反対運動が制度にのっとったアプローチによって脱原発という決定的な成果を収めたことを意味していた。

2000年6月、SPD/緑の党連邦政府は、原発を運営する電力各社とのあいだで、国内20基の原子炉すべてを段階的に停止することを盛り込んだ基本合意を実現させた。この合意に基づいて2002年4月に原子力法が改正され、ドイツ社会は脱原発への道を歩み始めた。この脱原発への歩みは、第二次メルケル政権 (2009年10月発足) によっていったんは停滞したものの、上述したとおり福島第一原発事故を受けて事態は急展開し、2000年の基本合意で定められたものと同ペースで原子炉の閉鎖が進むこととなった³。

2-2 立地の特徴——地理的遍在

ドイツの原子力施設を概観すると、総じて旧西ドイツの原発は大きな河川沿いに立地し、地理的な偏りが少ない。都市から離れた海辺の浦々に集中的に立地する日本の場合と対照的である。日本では冷却水を海水から確保するのに対して、北海に面する一部を除いて海岸線がほとんどないドイツでは、河川から冷却水を確保してきたためである。

ドイツに限らずヨーロッパでは、都市は交通や物流の要所として大きな河川に沿って形成されてきた。いわゆる大都市はきわめて少なく⁴、日本の基準で中規模または小規模に相当する都市が一般的である。ただし小規模や中規模とはいっても、大学などの高等教育機関を抱え、政治的、経済的、文化的に大都市に依存せず独自の都市圏を形成している。ドイツでは、そうした都市が河川沿いを中心に日本よりも狭い間隔で点在し、このことにより、原発を立地しようとする半径20~30km以内には都市が存在することになり、都市近郊を避けた原発立地がほぼ不可能である。

こうして、ドイツでは都市近郊のなかで相対的に人口密度が低い地域を選んで原発立地が

² 1988年にシュレスヴィヒ=ホルシュタイン州でSPD政権が、1990年にニーダーザクセン州でSPDと緑の党との連立政権が、1991年にヘッセン州でSPD政権が、ラインラント=プファルツ州でSPDと自由民主党 (Freie Demokratische Partei, FDP) の連立政権がそれぞれ誕生した。1985年にSPD政権になっていたノルトライン=ヴェストファーレン州を合わせると旧西ドイツ側の8州 (都市州を除く) のうち5州で、原子力推進に反対する政党が政権をとっていたことになる。

³ 2000年の基本合意では、原則として32年の稼働期間を経た原子炉から閉鎖していくことになっており、ある原子炉を32年に満たない稼働期間で閉鎖する場合、残りの期間を他の原子炉の稼働分に上乗せできた。これを鑑みれば、個々の原子炉に閉鎖の期限を設けた2011年の第12次改正原子力法は、2000年の基本合意を上回るペースでの脱原発ともいえる。

⁴ 人口100万人を超える都市はベルリン、ハンブルク、ミュンヘン、ケルンの4つに限られ、50万人以上の都市も10程度にとどまる (上記4都市を含まない)。

進められてきた。だが、相対的に人口密度が低い地域とはいえ、なぜ、都市近郊への立地が可能だったのであろうか。一般的に、都市近郊への原発立地は、社会運動研究、とりわけ資源動員論の観点からみれば、反対運動に動員可能な人的資源が豊富であることを意味し、すなわち、反対運動が大規模かつ活発に展開されやすいことを意味する。日本の原発は都市から離れた過疎地域に計画されることがほとんどで、それゆえ動員可能な資源に乏しく立地点周辺での大規模な反対運動の継続が困難だったと言われてきた。

ドイツには、上述したように、反対運動に動員可能な資源が豊富であるにもかかわらず都市近郊に建設された原発が複数存在する。周辺都市住民による反対運動の記録が存在しない場合すらみられる。その一方で、激しい反対運動を展開し建設を拒んだ地域もある。このことが示すのは、動員可能な（人的）資源の有無や量よりも、動員のしかたが重要ということである。では、どのような運動が参加者の動員に成功したのだろうか。

2-3 運動の特徴——“中心”の存在

上述したように、ヴィールでは原発に、ゴアレーベンとヴァッカーズドルフでは使用済み核燃料再処理施設に、カルカーでは高速増殖炉に対して激しい反対運動が展開され建設や操業が中止となった。これら以外にも、ブロクドルフやグローンデでは、結果として原発が建設されたが、その過程で敷地占拠をとまなう反対運動が長期にわたって展開され、当初の想定よりも大幅に長い工期と莫大な費用を要することとなった。

このことが示すのは、1970年代半ば以降の立地点周辺の抗議運動の盛り上がりは、すべての立地点に一樣にみられたわけではなく、いくつかの立地点に限定されながら、しかしながら爆発的、集中的に起こっていたことである。具体的には、1970年代半ばから末にかけてヴィールで、1970年代末から1980年代前半にかけてゴアレーベンとブロクドルフで、1980年代半ばから1980年代末にかけてヴァッカーズドルフとカルカーで、1990年代以降はふたたびゴアレーベンでといった具合に、である。西ドイツ国内では各年代で、“原子力施設反対運動の聖地”ともいふべき“中心地”が1つまたは2つ途切れることなく存在し、連邦各地から人々が押し寄せていたのである。

しかも、各年代の運動の“中心地”はいずれも西ドイツの国境沿いに位置している。一国内の、地理的にも経済的にも政治的にもいわゆる“周縁”に位置づけられる立地点での闘争が、いずれも大規模かつ継続的に展開され、ドイツにおける原子力施設反対運動の“中心地”としての役割を果たしたのである。

2-4 運動の担い手としてのビュルガーイニシアティヴ

青木（2013）が明らかにしたのは、これらの運動において、周辺住民によって「ビュルガーイニシアティヴ（Bürgerinitiative, 以下、BI）」が形成され、BIが運動のなかで中心的役割を果たしたことである。BIは、直訳すれば「市民／住民のイニシアティヴ（のもとに結成される団体）」であるが、ここで注意すべきは、本来、ビュルガー（Bürger）が文脈によって市民と住民のいずれの意味にもなりうることである。だが、邦訳の際に「市民イニシアティヴ」と表記されたことで、もともと備わっていた「住民運動団体」というニュアンスが弱まり、日本では「市民運動団体」とみなされてきた。BIの運動は、日本的な「市民／住民運動」理解のなかで「市民運動」として解釈され、ドイツのBIは普遍的価値志向性や開放性を有す

る「市民」であるという点が強調されてきた。そこに含意されているのは「それにひきかえ日本の反対運動は地元に関じた『住民運動』であり、それゆえ全国的なうねりへと展開し得なかったのだ」というニュアンスである。

だが、青木（2013）の事例分析から浮かび上がったドイツの反対運動の担い手像は、むしろ、「地域エゴ」という不本意なラベリングのもと「上からの公共性」に抗った「住民」である⁵。BIによる運動は、故郷を守るための土着的な抵抗であり、中央からの不当な仕打ちに異議を示す“周縁部”の態度表明でもあった。

3 日本への示唆

こうしたドイツでの運動のありようは、こんにちの日本社会に対して、とりわけそこで脱原発を志向するにあたって、次のような示唆を与えてくれるだろう。それは、日本においても立地点周辺の人々による、地域の利害を優先させる反対運動が欠かせないことである。立地自治体およびその住民が、原発のリスクという側面からだけでなく財政面でも「原発は不要」と発言できるようになることが重要である。そもそも、立地点周辺の人々が原子力施設に反対を唱えることは大変な困難を伴う。ドイツにおいてもそれは例外ではなかった。原子力施設の立地は、貴重な雇用を創出し多額の税金をもたらすなど、地域社会の財政基盤となるためである。こうした状況乗り越えて地元の人々が反対の声を上げられるようになるには、原子力施設に代わる財政基盤のオルタナティブの提示が必要である。原発が稼働しそれによって自治体の財政が成り立ってきた地域が、原発に代わる“お財布”をいかに確保し、原子力産業のもとでの営みからいかに脱却するのか、そのシナリオを見出し示していくことが日本の脱原発には欠かせない。

【参考文献】

青木聡子，2013，『ドイツにおける原子力施設反対運動の展開過程——環境志向型社会へのイニシアティブ』ミネルヴァ書房。

Rucht, Dieter, 1994, *Modernisierung und neue soziale Bewegungen: Deutschland, Frankreich und USA im Vergleich*, Camps.

⁵ 詳細は、青木（2013）の第3章～第6章を参照されたい。

東日本大震災における特別輸送バス路線新設に関する調査研究 ：仙台空港アクセスバスを対象として

佐藤良太¹

key-words: 東日本大震災, 仙台空港, 路線バス

1 はじめに

東日本大震災の被災地では、復旧までに時間がかかった空路や鉄路の代替として、特別輸送のバス路線が新設された。路線バス応急・復旧期²対応に関しては、福本らによる被災3県(岩手県, 宮城県, 福島県)のバス会社の経営陣及び担当者に対する当時の状況の聞き取りを行った研究や、国土交通省による地域のモビリティ確保の知恵袋 2012 などの文献が存在する。これらの知見より、バス事業者や行政による対応状況や課題が明らかとなっている。しかし、震災による影響で新設されたバス路線は複数あるものの、新設当時の状況や課題についてまとめた資料は数少ない。本研究では、東日本大震災発災後に鉄道代替輸送のために新設された仙台空港アクセスバスに焦点を当てる。関係者の証言や提供された資料に基づき災害過程を明らかにし、災害応急・復旧期のバス新設に関する基礎的知見を得ることを目的とする。

2 仙台空港アクセス線と仙台空港アクセスバスについて

仙台空港アクセス線（以下、アクセス線）は、仙台駅から仙台空港駅までを最速 17 分で結ぶ鉄道路線である。仙台駅から名取駅間は、JR 東日本の東北本線に乗り入れ、名取駅から仙台空港までの 4 駅（7.1km）を、仙台空港鉄道株式会社が保有している。震災では、滑走路の下を通る空港トンネル、仙台空港駅 1 階にある指令室、信号制御・通信機器、非常用電源室が冠水し、運行制御システムが全壊した。空港トンネルは、液状化による断面のずれも見つかり、復旧に時間を要した。津波被害を免れた区間（名取駅-美田園駅間）は 2011 年 7 月 23 日より暫定ダイヤにて運行を再開し、同年 10 月 1 日には全面再開となった。

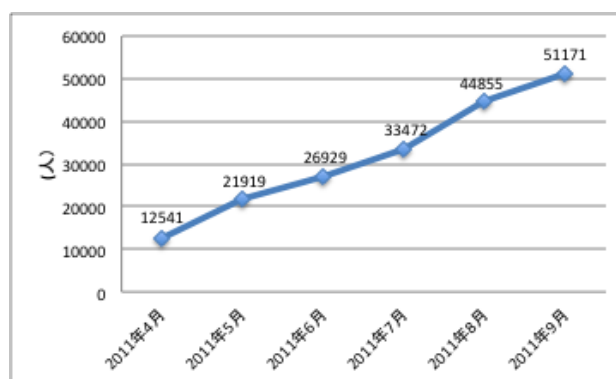


図1 仙台空港アクセスバス輸送客数の推移
(宮城県バス協会提供資料より作成)

¹ 筑波大学大学院システム情報工学研究科リスク工学専攻後期課程 sato61@sk.tsukuba.ac.jp

² 国土交通省(2012)では、発災から概ね1週間を緊急対応期、概ね1週間から1ヶ月までを応急期、概ね1ヶ月以降を復旧期と定義している。本稿はこの定義に準ずることとする。

仙台空港アクセスバス（以下、アクセスバス）は、アクセス線の不通による代替として、仙台空港における民航機の就航再開に合わせて新設された。就航再開日である 2011 年 4 月 13 日から、アクセス線全線再開日である同年 9 月 30 日までの 177 日間に渡って、のべ約 19 万人の旅客輸送を行った（図 1）。

3 仙台空港アクセスバス新設に関する各機関の対応過程

アクセスバス新設で重要な役割を果たした 3 機関の方々にヒアリングを行った。東北運輸局自動車交通部旅客第一課課長の庄子政美氏、宮城県バス協会専務理事の北村治氏、仙南交通株式会社社長の木村豊彦氏の 3 氏である。役職については、調査を実施した 2011 年 8 月ならびに 10 月時点のものである。本章では、アクセスバス新設の対応にあたった 3 氏の「語り」ならびに既存の文献よりエピソードを抽出し、対応過程について記述を行う。

3.1 許認可のスピードアップ(国土交通省・東北運輸局)

東日本大震災発災により、鉄道網や航空網の復旧には時間がかかることが予想され、その補完のため国土交通省では、バス事業者に首都圏と東北を結ぶ便数の増強を働きかけた。通常、路線新設の許認可手続きは、数ヶ月かかるようなケースも存在するが、震災直後の需要による新設・増便については、事業計画を運輸局・運輸支局に提出するだけで運行が許可される体制をとった。この許認可の簡略化が、アクセスバス新設の際にも役立つこととなった。

3.2 仙台空港へのアクセス手段の検討（東北運輸局・仙南交通）

2011 年 3 月下旬国土交通省本省から、仙台空港に民航機の臨時便就航の可能性について情報が入る。その時の状況について運輸局の庄子氏は「アクセス鉄道は当分運行の見込み立たなかったんですよ。ですから絶対、空港の再開の方が早い。いつ臨時便が飛んでくるか明確ではないけれど、調整しなきゃいかんなと思った」と語っている。その後、アクセス線を所管する運輸局鉄道部が、関係部署（企画観光部、自動車交通部、宮城運輸支局）、東京航空局仙台空港事務所、仙台空港ビル株式会社、仙台空港鉄道株式会社、宮城県、宮城県バス協会などを集めて、3 月 25 日に第 1 回検討会議を開催する。この会議において、仙台駅と仙台空港を結ぶバス路線の必要性が提起され、バス関連の業務を担当する庄子氏は、仙台空港と仙台駅間の直通バス運行準備の手順について尋ねられる。庄子氏は「うち（運輸局）の方が個別で事業者を指名するわけにもいきませんし、誰かが個別に動くのもまずい」と判断し、宮城県バス協会を通じて事業者を募ることを提案し、手配を行った。

それと同じ頃、仙南交通の木村氏は、旅行代理店の担当者から仙台空港就航再開が見込まれているという情報を入手する。この情報を基に「絶対バスも必要になるだろう」と考え、その後数日で路線計画を立て、仙台空港鉄道株式会社、運輸局、バス協会にプランを持って行った。そのプランでは仙南交通を含む 5、6 社による共同運行を計画していた。しかし、その後にバス協会の担当者から「(バス協会) 全体で受けるかどうかにするから」という話を受けたという。

3.3 運行事業者説明会の開催（宮城県バス協会・仙南交通）

3月31日の第2回検討会議にて、正式にアクセスバスの運行が決まり、バス協会が全会員に対して、事業者募集の周知を行った。4月5日にバス協会主催で説明会を開催する。当時の状況について「貸切バスも大震災でキャンセルもあったし、将来的展望がなかった」とバス協会の北村氏は振り返る。説明会では、希望事業者に対して「いつまで運行できるのか、(国内線)臨時便に何人乗ってくるのかなどの、リスクがあるって説明した」(北村氏)とのことだが、観光によるバスの需要などが当分見出せない事情もあり、18社もの会員事業者がアクセスバスの運行を希望した。「せっかく手を挙げているからね、多分3分の1くらいに(事業者数を)まとめた方が良かったのかなあと思ったんですけどね、-中略-バス事業者も仕事が全然なくなるかなって感じはありましてね」(北村氏)とのことで、就航再開当時6便しかない空港のアクセスバスを公平性から18社で共同運行することとなった。しかし、この時点で運行計画などは何も決まっておらず、木村氏が事前に練っていた独自プランを公開した。その流れで、「私が(幹事を)やりましょう」(木村氏)となり、仙南交通が幹事会社を引き受けた。

3.4 突然の仙台空港就航再開の発表(仙南交通)

木村氏は、会議に参加するためにバス協会に出向いた際、テレビで仙台空港再開とアクセスバス運行開始のニュースを初めて聞いたという。運行の詳細が決まる前にプレスリリースされてしまった時の動揺について木村氏は、「現場とすると、誰も聞いてねーよって、しーんとなっていたのは、ありました」と語っている。料金收受の方法、チケットなど決まっていないことは数多くあり、旅客輸送の安全面から考えても、「もうちょっと時間が欲しい」と思ったという。一方、「(運輸局が)トップダウンで強制的にやらせたのが(運行が)早くいった(要因)かもしれないね」、「全てが悪い風にはとっていません」と、応急・復旧期の対応として、仕方がない部分もあったと語る。「あれで気合も入った」と当時の様子を振り返っている。

3.5 運行開始後の混乱(仙南交通)

運輸局からは、事前に仙台空港利用者の積み残しがないように指示が出ていた。飛行機1便あたり160人の乗客があったため、飛行機1便あたり、バスを4台準備していた。しかし、空港再開の数日前に仙台空港への自家用車による乗り入れが許可され、多くの空港利用者が自家用車の送迎を使うこととなった。その結果、アクセスバスを利用する人数は想定を大きく下回り、飛行機1便あたり1台のバスが動く程度であったという。「当初は数字が全く読めないというか、非常に苦慮しました」と木村氏は語る。運行ダイヤを組んでいる都合で、乗客が乗っていないバスも動かす必要もあり、「4台のうち3台はかなりの空車」であった。

表1 仙台空港アクセスバスに関わる各機関の対応過程と抽出したエピソード

月日	仙台空港	仙台空港 アクセス線	仙台空港 アクセスバス	抽出したエピソード
東日本大震災発生				
2011/3/11	津波により使用不能	仙台空港駅及び 空港トンネルを 中心に甚大な被害		・バス路線新設に関わる許認可のスピードアップ (国土交通省)
2011/3/16	救急救命ヘリの 利用再開			
2011/3/17	緊急物資輸送機の 利用再開			
	仙台空港再開可能性の情報を本省より入手(東北運輸局)			・仙台空港再開可能性の情報を独自に入手 ・アクセスバス路線計画を検討(仙南交通) ・仙台空港のアクセス手段について検討(運輸局)
2011/3/25			第1回検討会議	
2011/3/30	仙台東部道路(アクセスバスルート内の高速道路)全面復旧			
2011/3/31			第2回検討会議	・アクセスバスの運行をバス協会に依頼(運輸局)
2011/4/2		JR仙台駅から JR名取駅間で再開		
			宮城県バス協会から 会員事業者に打診	
2011/4/5			運行事業者説明会	・希望事業者18社による共同運行が決定
2011/4/6			第3回検討会議	・仙南交通が幹事会社に決定
2011/4/8			プレスリリース	・突然の仙台空港再開の発表に動揺 ・突貫での運行準備(運行事業者)
2011/4/11			第4回検討会議	
2011/4/13	民航機の就航再開 (6往復/日:国内線)		運行開始	・当初の見込みを下回る乗客数(アクセスバス)
2011/7/23		名取駅から 美田園駅間で再開		・幹事会社としての負担(仙南交通) ・集中するクレーム処理(仙南交通)
2011/7/25	国内線定期便の便数 震災前と同水準に (41往復/日)			
2011/9/25	国際線定期便 就航再開			
2011/9/25	空港機能全面再開			
2011/9/30			運行終了	・177日間無事故で運行終了(アクセスバス)
2011/10/1		全線で運行再開		

また、18社で共同運行をするという条件は厳しいものであった。基本的には「どの会社も協力的だった」が、バスの利用者が当初の想定を下回っていたこともあり、運用で苦労する面も多かった。他社バスのクレームも一手に引き受けるなどの対応にも追われた。一方で、「177日間無事故で運行ができたことは素晴らしいことで、各バス会社には感謝をしている」とも木村氏は語っている。

4 まとめ

本稿では、東日本大震災応急・復旧期において、アクセスバスが新設された状況について、対応にあたった方々の「語り」を通して、エピソードの抽出を行った。(表1)対応者の当時の思いや心の動きを含めた対応過程を記述することができた。今後の課題としては、得られたエピソード、教訓の活用が挙げられる。

【参考文献】

- 福本雅之, 加藤博和, 星野雄二, 2012, 「東日本大震災直後における路線バス事業者の対応に関する調査研究」
『土木計画学研究・講演集』Vol. 45, CD-ROM.
- 国土交通省総合政策局参事官室, 2012, 「地域のモビリティ確保の知恵袋 2012～災害時も考慮した「転ばぬ先の杖」～」, (2013年1月20日取得
http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/soukou/sogoseisaku_soukou_tk_000037.html).

“コンサマトリーな防災”に関する基礎的考察

近藤誠司¹

key-words: コンサマトリーな時間感覚, インストゥルメンタルな時間感覚,
南海トラフ巨大地震, 社会的逆機能, ローカリティ

1 ポスト3.11の防災

ここで、介護施設における給食のシーンを思い浮かべてみよう。食べ物を高齢者の口へと無造作に運ぶ介護スタッフ。その機械的なふるまいにはまだ耐えられるとしても、その眼が“別の人”に注がれていることに気付いた瞬間に、高齢者の自尊心はひどく傷けられ、食欲を失ってしまうことがある。これこそが、鷲田清一（2012）のいう「存在の乏しさに打ち棄てられていると感じざるをえないとき」である。眼前にいる“特個”の存在である自分を、わずかでさえも認めようとしない相手に対して、どうして心を開くことなどできようか。しかしこの虚ろな関係性は、“ポスト3.11の防災”をめぐる実践の現場においても、かたちを変えて姿を現している。

この問題を検討するために、本研究では“思考の補助線”として、2つの「時間感覚」（真木 2003）に着目する。1つは、かけがえのない今を生きることを重視した時間の感覚であり、これに立脚した防災を「コンサマトリーな防災」—現時充足的な防災—と呼ぼう。もう1つは、今という時間を手段として使い、未来の成功や勝利をひたすらに希求・追及する時間の感覚であり、これに立脚した防災を「インストゥルメンタルな防災」—道具主義的な防災—と呼ぼう。

「コンサマトリーな時間感覚」と「インストゥルメンタルな時間感覚」、この両者のバランスを欠いた社会が、時として病理的な様相を呈することは事実である。防災の分野に引き寄せていえば、前者なき後者は、息詰まる“防災至上主義”の管理社会であり、後者なき前者は、楽観的で無防備な“刹那主義”のハイリスク社会である。

「国土強靱化」や「レジリエンス」という“プラスチック・ワード”が声高に叫ばれている現代日本社会において、「時間感覚」のありようを眼差すことによって得られる示唆は、より大きな—それは、理論的に重要ということにとどまらず、実践的には不可欠と言ってもよいだろう—ものとなっている。

2 防災対策推進の社会的逆機能

東日本大震災を契機とする防災対策のドライブのひとつに、「(できるかぎり) 想定外を想定内におさめる」ということが指摘できる。国の指針としても、「あらゆる可能性を考

¹ 関西大学社会安全学部准教授 kondo. s@kansai-u. ac. jp

慮した最大クラスの地震・津波」を想定することが示された（中央防災会議防災対策推進検討会議南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ 2013）。災害対策基本法が改訂され、津波対策の推進に関する法律も施行された。各都道府県では、国の枠組みにしたがって、地震津波災害の被害想定を更新する作業が進められている。すでに公表された数値データの多くは、これまでに無かった“最悪の最悪”の様相を呈している。国の想定を、数倍どころか十数倍も超えるような“死者の試算”などもある。

二度と悲劇を繰り返さないためにという大義をふまえれば、こうしたドライブに口を差し挟む余地など無いのかもしれない。しかし、各所で社会的な逆機能が起きていることは、やはり等閑視すべきではない。たとえば、国の想定で“最大・最悪の津波想定”（襲来する津波予想高さが実に 34.4m）とされた高知県黒潮町では、「震前過疎」が起き始めているという（友永 2013）。これは、津波災害のリスクに驚いた住民が町から流出したり、観光客の入込みが減少したりする事態のことをいう。まだ災害が起きていないにもかかわらず、もう災害が起きたかのように実被害が出ているというのである。

筆者らが関わりを持った隣町一高知県四万十町興津地区一では、さらに 3 つのモードがあることがフィールドワークによって確かめられた（Sun, Yamori and Kondo 2013）。1 つ目は「諦め」のモード。これまで熱心に防災対策を実践してきた人ほど、強い徒労感を持っている向きがあった。2 つ目は「疎外感」のモード。行政や専門家が作出した被害想定の数値データに対して、そこには自分たちが全く関与できないことに対する怒りにも似た感情が巻き起こっていた。住民対象の質問紙調査の中には、「あとは専門家の皆さん、どうぞよろしく」といった投げやりな回答まであった。3 つ目は、「不全感」のモード。国や自治体の被害想定からは、町全体が壊滅する事態は想起できたとしても、個々人が具体的に何をすればよいのかまでは想起し切れない。住民が本当に知りたい“対策編”の情報には「ローカリティ」が不足している一たとえば、「高台避難」という言葉が、自分たちにとって、一体どの地点を意味しているのか等一と受け止めた人が数多くいた。

社会的逆機能が見出された防災実践のフィールドで、「インストゥルメンタルな防災」に偏した関係性を求め続けたとしたら、それはひどく息苦しいものとなるだろう。今という時間を未来の手段として使うことによって、必然的に眼差しは「現在の不足分」にのみ釘づけとなるからである。「まだダメだ、なぜもっと尽力しないのか」といった終わりのなきループに皆がとらわれてしまい、やがて本稿の冒頭に述べたような「存在の乏しさに打ち棄てられていると感じざるをえない」状況を互いに念慮しあう余裕すら失っていく。

では、こうした閉塞を超克するには一少しでもバランスするためには一、どうすればよいのか。津波防災を主題としたアクション・リサーチを手掛かりに考察を進めよう。

3 個別訓練タイムトライアルと動画避難カルテ

先にふれた高知県四万十町興津地区で、筆者らが 2012 年度以降実施しているのが「個別訓練タイムトライアル」という実践である。地区の住民一特に要援護者と言われる人たち

一に、実際に個別に避難してもらい、その一部始終を記録するという極めてシンプルな取り組みである。ただし、いくつかの仕掛けがある（図-1）。参加住民は、一日を一番長く過ごす場所から、最適と思うルートで、最適と思う場所に避難する。これを、地元の小学生が2台のビデオカメラを使って撮影する。また、GPS ロガーで経過時間ごとの移動地点を記録しておく。これらのデータをもとに、「動画避難カルテ」を作成する（図-2）。画面中央のタイマーに紐づけて、すべての情報は動画で整理される。左上は参加住民の表情、右下は路面の状況、左下は移動経路と浸水予測シミュレーション、そして右上は、上段は参加住民の“つぶやき”のテキストが、下段は小学生のリプライが後日書き込まれる。

この実践のポテンシャルは、大きく3つあげられる。まず1点目、すべての数値データは、参加住民自身が作出しているということ。それは、行政や専門家などが“平均歩行速度”を外挿して割り出したものとは性格を異にする。また、画面左上に参加住民の表情が映し出されているとおり、参加住民こそ事態の「主人公」になっている。そして2点目、あくまで成果物は「カルテ」なので、それは書き換え可能である。二度目、三度目のチャレンジで、もしくは夜間や雨天の試行によって、複数のバージョンを想定することもできる。3点目に、個別避難訓練は、参加住民や小学生のみならず、専門家や行政職員との協働で運営・実施されている。それまでは抽象的に「要援護者」とカテゴリーで呼ばれていた参加住民は、このとき名前やあだ名で呼ばれるようになる—“特個”の存在になる—。

一見すると「インストゥルメンタルな防災」—津波のソフト防災力を、ディテールにこだわってチェックする作業なのだから—であった当該実践は、しかし、極めてコンサマトリーな時間感覚を産み出していることがわかる。かけがえのないあなたと、今この瞬間を共に歩んでいることを、互いに言祝ぐ機会が与えられるのだから。『ああホント、良い思い出になったわ…』。これこそが、多くの参加住民から漏れ聞こえてきた感想であった。



図1 訓練実施時の様子



図2 動画避難カルテ

4 「めざす」, 「すごす」, 「ねざす」

宮本匠 (2015) は, “目的性” と “共同性” のアンバランスという陥穽を, 災害復興のフィールド調査をもとに指摘している. そこでは, インストゥルメンタルな関係性を「めざすかかわり」, コンサマトリーな関係性を「すごすかかわり」と呼び, 後者の復権を最重要視している. しかしこのとき, 「めざす」ことを「すごす」ことも可能であろうし, 「すごす」ことを「めざす」こともありえよう. 再び防災実践のフィールドにあてはめれば, “目的性”のもとにおいて, 興津地区で個別避難訓練に参加した住民は共に「めざす」時間を「すごす」ことになった. 小学生や専門家等とのふれあいの中には, そうした一定の“目的性”のもとに“共同性”が確保された, 濃密な時間感覚が育まれていたとみなすことができる.

そこで, ここにもうひとつ新たな視座を加えると, 関係性をバランスする際の理路と回路が開けてくる. それは, 個別具体の防災実践のフィールドに, じっくりとゆっくりと関わり続けること, すなわち「ねざすかかわり」である. 「すごす」ことをあからさまに「めざす」ような, よそよそしい関係性を回避しつつ, ローカリティを共有したなかで, 「めざす」ことを「すごす」. 肥後功一 (2000) のいう “ムダ・アソビ・ヒマ・ヨユウ” を残しながらも, その一方で, 刹那主義に陥ることなく防災力を高め合うバランスのとれた関係性である.

こうした観点—もちろん, まだ試論であるが—をふまえて, 個々の防災実践のありかたを再帰的に眼差すことが, ポスト 3. 11 の日本社会で求められているのではないだろうか.

【参考文献】

- 中央防災会議防災対策推進検討会議南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ, 2013. 「南海トラフ巨大地震の想定について (第一次報告) 平成 24 年 8 月 29 日」, 中央防災会議ホームページ (2015 年 5 月 6 日取得 http://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/taisaku_wg/index.html.)
- 肥後功一, 2000. 「コミュニケーション障害を産み出す見方」大石益男編著『コミュニケーション障害の心理』同成社, 19-38.
- 真木悠介, 2003. 『時間の比較社会学』岩波書店.
- 宮本匠, 2015. 「災害復興における“めざす”かかわりと“すごす”かかわり—東日本大震災の復興曲線インタビューから—」『質的心理学研究』14: 6-18.
- Sun, Y., Yamori, K. and Kondo, S., 2013, “Disaster Education Based on Community of Practice: A Case Study in Okitsu, Kochi Prefecture,” *Journal of Integrated Disaster Risk Management*, IDRIM 3(1) DOI10.5595/idrim.2013.0056.
- 友永公生, 2013. 「新想定により生じた 2 つのあきらめと, 想定津波高日本一の自治体の振る舞い」『災害情報』11: 20-26.
- 鷲田清一, 2012. 『感覚の幽い風景』紀伊國屋書店.

ジェンダー視点による防災と地域の持続可能性との接続 東日本大震災の被災状況を踏まえて

浅野幸子¹・池田恵子²

key-words: ジェンダー視点, 防災, 地域の持続可能性, 東日本大震災

1 災害におけるジェンダーの視点

東日本大震災を受け、国内でようやく大きく取り上げられることになったジェンダーの視点による災害対策だが、国外を見渡すとすでに 1990 年代には、欧米や途上国を対象とした災害の社会科学的な研究において、ジェンダーの視点の重要性を踏まえた研究・実践領域の確立が見られる（池田 2012）。しかし、国内でこの問題が認識されたのは 1995 年の阪神・淡路大震災で、公的に取り上げられたのは、新潟県中越地震（2004 年）と第 2 回国連防災世界会議（2005 年）の議論を経た 2005 年からである。この年、国の『防災基本計画』の改正で、ジェンダー関連の記述がはじめて登場し、『第 2 次男女共同参画基本計画』の新たな取り組みを必要とする分野に「防災（災害復興を含む）」の項目が立てられた。

これを契機に、一部の男女共同参画（女性）センターや女性団体において「災害と女性」をテーマとした学習活動が徐々に進められるようになったが、自治体の防災政策にはほとんど浸透しておらず、そのため東日本大震災ではさまざまな問題が発生した。

2 ジェンダー視点から見た東日本大震災の被災・救援・復興上の課題

2.1 被災・救援における課題

主に東日本大震災で浮かび上がったジェンダー課題を、大きく 5 つの領域に区分できる 9 つの課題として整理したが、これらは相互に要因として絡み合うものも多い。

まず環境面として、①生活環境（プライバシーや衛生問題、乳幼児・障害者・認知症など集団生活になじまない人と家族の困難）、②救援物資（特に育児・介護用品や女性用品の不足傾向、在宅避難者が物資を受け取れない）、③心身の健康（女性の不眠・傾向、便秘、生理時の困難、膀胱炎、妊産婦・褥婦の医療支援不足）などの問題が様々な形で現れた（内閣府男女共同参画局 2012a, 東日本大震災女性支援ネットワーク研修チーム 2012, 東日本大震災女性支援ネットワーク 調査チーム 2012 など）。

安全面（④）では、DV の増加（夫からの身体的・経済的暴力、暴言、元々あった暴力の悪化、環境変化の影響）、盗撮・性暴力・ハラスメント（被害者は子どもから年配の女性

¹ 専修大学非常勤講師、早稲田大学地域社会と危機管理研究所 招聘研究員、減災と男女共同参画 研修推進センター 共同代表, sachiko_asano@mbr.nifty.com

² 静岡大学教育学部教授・同防災総合センター兼任教員、減災と男女共同参画 研修推進センター 共同代表, ekikeda@ipc.shizuoka.ac.jp

まで幅広い。背景に環境改善・暴力防止対策・相談体制の不備・不足の問題）と、様々な問題が起こっていた。ここでは、被災者・支援者ともに、加害者・被害者のいずれにもなり得るという点が重要である（東日本大震災女性支援ネットワーク調査チーム 2013）。

家庭・社会生活面では、⑤性別役割の顕在化・強化（各種の社会機能の停止や低下による家事・育児・介護の重労働化、受け入れ親族の世話の負担、避難所での炊き出しや掃除の女性への過度な負担）、⑥経済生活（解雇、交通の便の悪い応急住宅と保育や介護支援も無い中での就労の困難）、支援制度等の世帯主義により義援金・支援金・補償金などの使い道に妻や子世代が意見をいえない、DV被害で隠れ住んでいる女性が受け取れない）、母子家庭の貧困化などである。そして、全体にかかる問題として、⑦意思決定の場・指導的立場にある人々の男女比が偏っていた（避難所運営をはじめ地域の共助・支援活動・復興協議機の場合などの責任者や委員の大半が男性、復興アンケートは世帯主宛で、女性や若者の意志が反映されにくいなど）。

復興期の家庭・地域での人間関係（⑧）として、孤立・引きこもり、DVや児童虐待の増加、住宅再建等をめぐる家族関係、復興後のコミュニティのあり方も課題となる。

これらの諸課題の中には、もちろん男性の困難も含まれる。男性の飲酒量や自殺の増加、責任ある立場の人（男性が多い）の過労やうつ、孤立・引きこもり、孤独死（阪神・淡路大震災では仮設住宅の孤独死の70%は男性）、男児が性被害に遭う、父子家庭への支援制度の少なさや、遺族年金制度による不平等などの問題であるが、認識や支援は不十分だ。

関係機関の連携（⑨）の課題も大きかった。自治体内だけでなく民間においても、防災とジェンダーの関係者はほとんど相互に連携できなかった。東日本大震災直後より、かつてないレベルで東北各地を含む男女共同参画（女性）センターや女性団体、女性の人権問題に関わる専門家や市民団体等が様々な形での被災者支援に取り組んだ。しかし、ジェンダーに関心を持つ関係者以外への正面からの取り組みはあまり見られなかった（内閣府男女共同参画局ほか 2012、東日本大震災女性支援ネットワーク調査チーム 2012）。

2.2 意思決定の場のジェンダー・バランス

次に、東日本大震災発生前後の防災政策および救援に関する意思決定の場のジェンダー視点から見た状況について、入手可能な統計データにより見ていくが、圧倒的に女性の参画が遅れている分野であることは明らかである。

まず、平成23年4月現在の都道府県防災会議の委員に占める女性の割合は平均3.6%で、12都道府県では女性委員が全くいなかった（内閣府男女共同参画局 2012a）。これは、同年度の都道府県の法律、政令及び条例により設置されている全ての審議会等委員に占める女性の割合の28.6%と比較するときわめて低い。また東日本大震災の際の国とその関連機関や地方公共団体の災害本部員の女性割合については、国とその関連機関で4%、地方自治体20%で、うち課長級以上の管理職が占める割合は国・地方自治体ともに5%前後だった（内閣府男女共同参画局 2012c）。また共助活動に関わる、自治会長に占める女性の割合の全国平均は、平成23年4月時点で4.3%であった（内閣府男女共同参画局 2012b）。

そして、『東日本大震災復興基本法』（平成23年6月）と『東日本大震災からの復興の基本方針』（平成23年8月）で女性、子ども・若者、高齢者、障害者、外国人等の意見が反映しやすい環境整備の重要性が指摘されたが、復興計画策定に当たっての委員会等における女性委員の割合は、平成24年4月時点の沿岸38市町村の平均で11.2%であり、女性が一人もいない自治体も多かった（内閣府男女共同参画局2012c）。

3 防災課題からみたジェンダー視点による分析の意義

最後に、防災政策・体制から見た場合のジェンダー視点による課題分析の意義について指摘する形で、地域の持続可能性戦略との接続の重要性を提起する。

第1の意義は、救援活動の質を左右するという点である。性別でニーズに大きな違いがある上、現状では家族全体のケアを担う・意識する人は圧倒的に女性が多いため、女性のニーズはほぼ被災者全体のニーズと考えてよい。また、複合的に脆弱性を抱える人々の困難という視点を提供してくれる（障害を持つ女性、母子家庭、外国人女性・子どもなど）。

第2に、要援護者（要配慮者）支援に決定的に影響するという点である。現状は、家庭においても職業的にも、育児・介護・看護を担う人の多くが女性であるため、要援護者支援の充実には、女性のニーズの積極的な汲み取りと女性の責任ある立場への参画の推進が不可欠である。女性の参画の実現には、災害時の子どもの一時預り支援等も併せて検討する必要がある。なお、要援護者自身の性別への配慮も支援の際、見落とされがちである。

第3に、復興まちづくり・経済復興との関係である。暮らしの視点・次世代を担う人の視点による復興計画の必要性（育児・介護含む。特に女性と若者にとって魅力があるか）、働き手としての女性の重要性（実際、女性たちが多くの労働力を提供していた東北沿岸地域の加工場等は働き手が不足傾向）を視野に入れる必要がある。家庭の経済復興を支え、保育・福祉サービスや女性も参画できるような小資本での雇用創出のためにも、非営利活動やスモールビジネスを活気づける仕組みも不可欠である。なお、貧困は次世代を担う子どもたちのリスクに直結するため、ひとり親家庭を含めたきめ細やかな支援が欠かせない。

第4に、災害直後の避難誘導の面である。家族など複数で逃げた人の割合は女性の方が高く、情報の入手経路傾向にも多少とはいえ差があった（内閣府男女共同参画局2012a）。特に、家庭で要援護者のケアをしている人は女性が多いことから、性別によるライフスタイル等の傾向の違いを踏まえた対策や啓発が不可欠であることが理解できる。

第5に、地域防災活動との関係である。近年、地域組織の高齢化や住民の地域組織離れでますます「老々防災化」の傾向にあるが、女性の参画・能力開発はほとんど進んでいない（浅野2013）。また、避難生活上の困難は、家庭生活の知恵・知識もなければ十分には対応できない上、あらゆる人材・経験・つながりを生かして地域の「受援力」を上げる必要もある（特に女性の活動が多い福祉・子ども関係など）。防災の担い手を増やす上でも、男女ともに価値観や働き方・ライフスタイルが多様化した現状に即していく必要があり（組織のあり方、会合や訓練の持ち方、訓練方法、学習テーマなど）、女性が参画しやす

い状況を作ることは、若手を含むより多くの人が参画しやすい環境をつくることに直結する。

そして、こうした課題分析の意義は、現在ますます深刻となっている地方 - 大都市間や同じ地域内での格差拡大、少子高齢化、地域コミュニティの維持といった問題に直結するテーマでもある。したがって、地域の持続可能性を見据えた総合的な地域づくりと防災政策とを一体化させる形で対策を積み重ねていく姿勢が求められており、自治体としては、縦割りを乗り越える前提で市民と効果的に連携していくことができるかが問われている。

【参考文献】

- 浅野幸子, 2013, 「地域防災活動における女性・女性団体の位置づけとエンパワメント～東日本大震災における婦人(女性)防火クラブによる活動とその意義を踏まえて」『消防研修』(消防大学校), 第 93 号, 47-56 頁.
- 池田恵子, 2012, 「女性の視点による被災者ニーズの把握 —東日本大震災における活動経験の聴き取り調査から—」, 『国際ジェンダー学会誌』(国際ジェンダー学会), 第 10 号, 9-31 頁.
- 内閣府男女共同参画局・(特非) 全国女性会館協議会・(公財) 横浜市男女共同参画推進協会編, 2012, 『災害時における男女共同参画センターの役割調査報告書』.
- 内閣府男女共同参画局, 2012a, 「第 1 部 特集 男女共同参画野視点からの防災・復興」, 『平成 24 年版 男女共同参画白書』, 3-39 頁.
- 内閣府男女共同参画局, 2012b, 「地方公共団体における男女共同参画社会の形成又は女性に関する施策の進捗状況」(平成 23 年度).
- , 2012c, 「男女共同参画の視点による震災対応状況調査」.
- 東日本大震災女性支援ネットワーク研修チーム, 2012, 『こんな支援が欲しかった!～現場に学ぶ, 女性と多様なニーズに配慮した災害支援事例集』, 東日本大震災女性支援ネットワーク.
- 東日本大震災女性支援ネットワーク調査チーム, 2012, 『東日本大震災における支援活動の経験に関する調査』, 東日本大震災女性支援ネットワーク.
- , 2013, 『東日本大震災「災害・復興時における女性と子どもへの暴力」に関する調査 報告書』, 東日本大震災女性支援ネットワーク.

南海トラフ地震の事前復興対策に関する予備的考察

室井研二¹

key-words: 南海トラフ巨大地震, 災害脆弱性, 開発, 事前復興対策

1 はじめに

東日本大震災発生後、次の巨大災害として南海トラフ巨大地震に対する危機感が高まっている。しかし国による被害想定は自然外力による物理的衝撃 (hazard) の側面に偏っており、想定被災地の社会経済的側面 (vulnerability) の把握は十分なものではない。また阪神大震災以降、応急的な対策だけでなく、中長期的な復旧・復興計画を事前に計画すること (「事前復興対策」) の重要性が次第に認識されるようになったが、具体的な対策は立ち遅れているのが現実である。そこで本報告では、南海トラフ地震の被災想定地域の災害脆弱性やその歴史的形成過程を社会学的に分析し、事前復興対策への示唆を探った。

事例にとりあげたのは、高知県高知市下知地区、愛知県名古屋市南区星崎学区、白水学区である。いずれの地区も干拓、埋立によって造成された低湿地にスプロールの都市化がすすんだ地域であり、職住混在型の住宅密集地である。災害リスクが高い地域であることに加え、災害の背景として開発や都市化がクローズアップされる地域であり、災害社会学のみならず地域社会学的な研究との接点も多いと考えられることが、これらの事例を選択した理由である。報告では、アンケート調査の結果等を用いて、①コミュニティの住民構成や社会的世界、②防災と開発のジレンマ、③防災に関する住民意識について議論した。なお、本来この調査は地域間比較を念頭に置いて設計したものであるが、まだ分析は初期段階であるため、地域間の差異よりも共通性の把握に重点を置いた報告を行った。

2 コミュニティの社会的構成

取り上げた論点の1つ目は、地域における社会層の分化である。調査地はいずれも開発地域であり、開発の沿革に対応した多層的な住民構成がみられる。それは大まかには、戦前から農民として同地に居住し、やがて不動産階層へと転化した地付き層、高度成長期前後に工場労働者や自営商工業者として来住し定着した「旧」来住層、昭和60年代以降にサラリーマン世帯として来住した「新」来住層という3つの社会層に分類できる。そこでアンケート調査のデータを居住歴によって操作的に区分し、地域の社会的つながりや社会参加について分析を行った。結論として指摘したのは、コミュニティの自治に関する脆弱性である。地付き層は地域とのつながりが最も強いが減少、高齢化し、自治会での地位も低下する傾向がみられる。旧来住層は地域の新たな担い手として存在感を高めているが、

¹ 名古屋大学環境学研究科准教授 muroi.kenji@j.mbox.nagoya-u.ac.jp

子世代の独立にともなって高齢小世帯化が顕著になり、地区によっては空き家も目立つ。新来住層は人口比を高めているが、大多数は集合住宅に居住しているため自治会との関わりは遮断されており、コミュニティから乖離した状態にある。各社会層のこうした分立状況がコミュニティ全体の合意形成に困難をもたらしている。

第2に、住民の階層特性である。一般に、災害の危険性が高い地域には低階層の人々が集住する傾向があるが、アンケート調査の結果もこのことを裏づけるものであった。特に、高齢層の世帯収入が際立って低い。高齢化は今後も進展するし、かつ地域への永住意思が強いのはこれら高齢層である。さらに高知市では東日本大震災後、沿岸部の地価下落が加速し、経済弱者ほど現住地に住み続けることを余儀なくされる状況が生まれている。事前復興対策は施策の対象となるのがこうした人々であることを考慮する必要がある。

3 防災と開発

調査地はいずれも周期的に大災害を経験してきた地域である。しかし災害後に都市化がすすみ、災害下位文化の継承が困難な状況が生まれている。とりわけ新来住層は居住歴の短さだけでなく、マンション居住という住居形態が知識の伝達を困難にしている。

災害後、いずれの地域でも堤防強化と排水対策を中心に防災対策が進められたが、他方では災害によって農地の宅地転用が加速し、市街化がスプロール的に進行した。つまり、防災事業は都市計画の土地利用規制と必ずしも連動しておらず、遊水地の減少等によって水害に対する脆弱性がむしろ増幅された面もある。また築堤によって防災力が強化された反面、日常生活における海や川との関わりが遮断されるようになった。建築基準法の規制緩和とともに沿岸部に高層建築物が密集するようになったことも、海の不可視化をもたらしている（特に白水学区）。これらの事柄は、防災を科学技術的な観点だけでなく、平時の都市計画やまちづくりの中に位置づけて捉える必要があることを示唆するものである。

4 防災意識

アンケート調査では、①緊急時の災害対応、②避難生活、③災害後の生活再建について、個別的な対応を志向するか、地域で共同的な対応を志向するかについて尋ねた。こうした防災（事前復興）に関する意識の規定因として、以下の点を指摘した。①に関しては、地域における社会的つながりが豊かな人ほど共助志向が強い。②に関しては学歴が比較的独立した効果をもっており、高学歴者ほど個別的な避難志向が強い。③については、居住歴が長く、地区内に親族関係を形成している人ほど現地再建志向が強い。

①と②は予想していた結果だが、③に関して親族ネットワークの存在が浮上した点は想定外であった。外面的には市街地化が進んでも、コミュニティの社会的構成原理は意外に農村的な同族結合を基盤としているのかもしれない。もっとも復興が住民の社会関係的側面だけでなく、生活インフラの整備水準など物的条件にも規定されることはいままでもない。今後はこれらも視野に入れ、事前復興の現実的条件について研究を深めていきたい。

「復興－防災」連関の地域社会学的災害研究に向けて ：岩手県大槌町安渡町内会における津波防災計画づくりを例に

大矢根淳¹

key-words: 減災サイクル、地区防災計画、安渡町内会、生きた証プロジェクト

1 はじめに

本報告時 2015 年 3 月は、被災 5 年度目にあたり、なかなか進捗を見ない被災地復興が厳しく論じられている。復興と共に位置づけられるべき次なる災害への備え、「防災」を構想していかなければならない時期でもある。あの重い被災の教訓を、忘れられないように何とか復興の現場・諸事業に刷り込んでいきたい、これが現場の切実な思いだろう。本稿では、津波被災の現場で企画・実現されつつある防災計画づくりの一例を示しておく。

2 減災サイクルにおける復興と防災

被災直後の応急対応から復旧を経て復興に繋がる時間軸は、その先に次の災害への備え、すなわち防災の位相を連関させることとなり、これが欧米では「DMC(時計)モデル」(DMC= Disaster Management Model)と呼称されている。これと平行して我が国では、阪神・淡路大震災の復興を災害社会学的に検討する中で、この DMC モデルに、同震災で災害対応の主体として改めて位置づけられることとなったボランティアの社会的意義が重ね合わされて、「減災モデル」として定式化されてきた(村井 2008)。

ここで被災者は、ただただ援助を施される側にはめ込まれているだけではなく、積極的に援助を受け取る主体として(援助を受ける主体=「受援者」としての位置づけ・アイデンティティを醸成・保有しつつ)、その過(課)程を体現する者として広く記録され、彼らはその経験を内面化しつつ、次なる被災地にとっての先行事例として自らの履歴・存在を例示・提供し、自らは次なる被災地に今度は救援者として赴き、それを以て、自らの体験を相対化しつつ整理・受容していく。こうして、受援・支援の主体・位相の円環が立ち現れるところにおいて、共創ボランティアによる「もう一つの社会」が構想されてきた。

激甚な津波被災地において、この被災の教訓を活かすべく、様々な支援を取り込みつつ、これを津波防災計画としてとりまとめてきた一地区の事例を検討しておこう。

3 安渡地区津波防災計画

3-1 安渡の被災と研究実践の介入

岩手県大槌町は、釜石の北に位置する人口 1.5 万ほどの町で、大槌湾を中心に漁業、水

¹ 専修大学(人間科学部社会学科)教授 joyane@isc.senshu-u.ac.jp

産加工業が盛んで、これに釜石市のベッドタウンとして卸小売業、飲食業に従事する者が多かった。新日鐵釜石工場の操業状況に大きく影響され、工場縮小、高炉停止により、人口はピークの2.1万(1980年)から減少の一途をたどり、またその頃には200海里規制もかかってきて漁業従事者も漸減する。「家族の誰かが水産業に関わることで、一見零細で持続不可能に見える自営業やパートタイムの仕事を上手く組み合わせることにより家計が成立」している状況であった(野坂2014)。

大槌町は平地が非常に少なく(町の総面積200.59km²の12%程度が可住地面積)、海沿いの6.4m高の防潮堤に守られて形成された埋立地に宅地が建ち並んでいた。そこに東日本大震災の津波が襲った。津波浸水高は13.6m、浸水面積は約4km²でこれは建築用地の52%にあたる。また、町内を流れる二つの河川、大槌川を約3km、小槌川を約2km、津波は遡上した。死者・行方不明者1284名を数えた。この中には、町職員40名(全136名中)、消防団員等30名が含まれる。被災が大きかった地区は、町方、安渡、赤浜、吉里吉里の4地区で、本稿で触れる安渡地区は、約2千の人口のうち11.2%にあたる218名(うち高齢者60%)が犠牲になっていて、消防団員は安渡(第二分団)の28名中11名が亡くなっている(小国2012)。

3.11被災直後の津波被災地フィールドワークを重ねていた一人の災害社会学者が、大槌で地元関係者と熱く防災について語り合う機会を得、ここにこの度の安渡地区津波防災計画策定の端緒が形作られた。災害社会学者・吉川忠寛と、地元関係者・後に町長に選出される碓川氏および町会議員達との邂逅である。

また、そもそも3.11以前から津波防災についてことのほか強い関心を抱き、防災訓練の実績の厚い安渡2丁目町内会²では、この度の被災を教訓として活かしていく術を検討し始めていたところであった。ここにこの度の同計画策定の基盤があった。

基盤と端緒。これを繋ぎ同計画策定のプロトコルを構制していったのが吉川であった。本来、復興と防災という両輪たるべき二大事業は、被災を教訓とするのであれば論理必然的に協業すべきところであるが、この度これは、復興公共土木事業としてのみドライブして、そこに被災者の意志としての防災要素が有機的に取り込まれていかなかった。こうした取り組みには、現場への一方ならぬ誠意・労力の投入というボランタリストティックな側面に加えて、専門的知識・作業の投入が不可欠となる。この度は、まずは吉川の個人的な支出に頼る形でこれが始められた。

3-2 検討会+懇談会+合同訓練+検証会議

邂逅、端緒から地区防災計画策定へとつながる流れを概略すると表1のとおりである。

まず、吉川が独自に、生存者に対して避難行動についてヒヤリングを始めた。この頃、地元町内会では、大きな被害を受けつつも何とか残った集落機能を再編して(1~3丁目の

² 2005年度には安渡2丁目町内会が自主防災事業部を組織して年数回の津波避難訓練等を重ねており、それらの成果は例えば2010年のチリ地震津波で、県内随一の避難率の記録となって現れた(『地区防災計画学会誌』Vol. 1, pp. 24-25)。

統合：2012年度はじめ)、安渡町内会(会長：佐藤稲満)を発足させ、これまでの防災計画を抜本的に見直していこうとして、「安渡町内会防災計画づくり検討会(地元通称：検討会)」を設置する。これと平行して吉川は、上述のヒヤリングに加えて、より詳細・網羅的なデータを得るべく、「生存者への避難行動等アンケート」や「安渡地区死亡状況調査」を実施していく。この頃から、アンケートや聞き取り調査で得られるデータが、実はこれがあくまでも生存者の記憶であること、したがってここからは、無念にも亡くなってしまった方々の、それまでの・そしてその瞬間の認知行動はどうであったのかを正確に把握することが必要なのではないかと、調査企画サイドでは認識が深められて行った。亡くなった方々が(生存者に)最後に目撃された状況、生存者の記憶を詳細に集め重ね合わせることで、町内会犠牲の具体的な因果関係(吉川 2013)が浮き彫りになってきた。

町内会の悲願としての独自の防災計画づくりに、こうした調査知見を盛り込み、2012年度末(2013年度初頭)に、「安渡町内会津波防災計画案」が作成(報告)された。

表1 安渡町内会の津波防災計画づくりの経緯

年月日	○体制構築	◇調査	△成果
2011.10		◇避難行動等のヒヤリング	
2012.04	○安渡町内会誕生(1~3丁目の合併)		
2012.06	○安渡地区防災計画づくり検討会の設置		
2012.09		◇生存者への避難行動等アンケート	
2013.01		◇安渡地区死亡状況調査	
2013.04			△安渡町内会津波防災計画(案), 報告
2013.08	○安渡町内会・大槌町懇談会		
2013.10			△安渡地区津波防災計画, 策定
2014.03	○安渡町内会・大槌町合同防災訓練/検証会議		
			△大槌町地域防災計画(資料編に掲載)
			△大槌町東日本大震災検証報告書
2014.09		◇生きた証プロジェクト	
2015.03	○安渡町内会・大槌町合同防災訓練/検証会議		
			△国連防災世界会議・報告

出所：吉川 2014, p. 9 をもとに筆者調整

この度の地区防災計画づくりの体制構築について、安渡の特記事項をあげておこう。こうしたローカルな防災の取り組み自体は、おそらくこれまでも全国で多種多様に顕現している³。しかしながらこの度の安渡の取り組みは、それらとは一つの大きな違いが確認される。それは、町内会独自に策定した防災計画を、町行政サイドの地域防災計画に適格に位置づけるよう、具体的に働きかけ続けてこれを実現した点である。その過程では、新生・安渡町内会の議論成果・要望を、町行政とともに考え実現していく「場」として「安渡町内会・大槌町懇談会(地元通称：懇談会)」が創設された。懇談会を重ねたことで、安渡の取り

³ 例えば、阪神・淡路大震災(1995年)を契機に創設された「防災まちづくり大賞」や、ここ数年では、東京都で進められている「防災隣組・活動事例集」など。

組みが町行政に的確に評価される回路が担保されることとなり、2013年度の大槌町地域防災計画の改訂に際しては、安渡の事例がその「資料編」に全文、掲載されることとなった（『大槌町地域防災計画(資料編, pp. 75-88)』）。地区防災計画の一つとして、これが地域防災計画の資料編に掲載されることとなった。

オーソライズされた地区防災計画という位置づけを獲得しつつ、さらにはこれを書類上の計画(絵に描いた餅)に終わらせないようにするため、安渡では実際に、同計画を訓練⁴の場で実演(例証)して検証し、バグを探り出しつつそれを埋めていくPDCAサイクルとして回していくこととされた。新生町内会の最初の防災訓練が2014年3月4日に行われ、その効果・正否が地区主催の「検証会議」で検討された。

2013(平成25)年6月、災害対策基本法が改正されて、その第42条に地区防災計画制度が創設された。国会でこのような制度の創設が議論されていることは知らぬまま、安渡町内会では、東日本大震災の重い犠牲とその教訓を活かすべく、町内会単位で津波防災計画を練り上げて来た。法改正後、安渡の事例は、同制度の先進事例の一つとして『防災白書』(平成26年版)に掲載されることとなり、さらに同年度末には、国連防災世界会議のパブリックフォーラム「地区防災計画モデル地区フォーラム」において、モデル地区No.11として位置づけられて報告の機会を得ることとなった。

4 生きた証プロジェクト～研究実践の位相

また、安渡町内会津波防災計画づくりは、被災社会再構築(復興)のうねり・胎動の一つの中核となりつつある。その一角に、「生きた証プロジェクト」がある。

「生きた証プロジェクト」全犠牲者記録 再始動 岩手・大槌町

岩手県大槌町は、東日本大震災で犠牲になった町民1,284人全員の人名などを記録する「生きた証(あかし)プロジェクト」を本年度、再始動させた。「検証が先」「遺族につらい思いを強いる」と町議会が昨年、仕切り直しを迫ったが、町が説明を重ね一定の理解を得た。町は実行委員会を発足させ、10月にも遺族らへの聞き取りを始める。

(『河北新報』2014.6.8)

同プロジェクトには三つの目的、①弔い、②記録化、③教訓抽出、が位置づけられている。被災現場においては、かけがえのない方々への思いをきちんと自分たちの地区生活の履歴として刻み込んでおきたいというところから、「弔い+記録」への要望が厚い(過去に建立されてきた各地の津浪碑はそうした思いの具現化の一例であろう)。委託サイドの町行政としては、甚大な被害の実像を精確に記録に残し、これからの防災に資するバックデータとしたい(記録+教訓)。そして研究実践者サイドとしては、防災体制、特に避難体制構築のための必須のデータとして位置づけつつ(教訓)、こうした取り組みのあり方自体に

⁴ 訓練は、「安渡町内会・大槌町(役場)合同防災訓練」と銘じられていた。これは決して「大槌町・安渡町内会合同防災訓練」ではない。あくまでローカルの町内会が企画・実施する訓練に町行政が参加(相乗り)することが明記されている。

ついでに防災社会工学上の意義を検討していくことで、減災サイクル構築における言説構築回路を創成していきたいと考える。災害社会学者の研究実践は、地区防災計画策定のPDCAサイクルの創設・各種被災の記憶の記録化作業を通して、被災地区の社会再構築に位置づけられつつある。

【参考文献】

- 「安渡地区津波防災計画－東日本大震災の教訓を次世代に継承する(2013年10月版)－」『大槌町地域防災計画(資料編, pp. 75-88)』.
- 村井雅清, 2008, 「もう一つの社会」『災害ボランティア論入門』弘文堂.
- 野坂真, 2014, 「大槌町安渡(1)－過疎・高齢化する津波被災地の地域生活の再生とは－」, 浦野正樹他著『津波被災地の500日』, 早稲田大学出版部.
- 小国峰男, 2012, 「東日本大震災大津波を体験して」『東日本大震災における貢献者表彰』日本財団.
- 大矢根淳, 2015, 「津浪(波)避災の諸相－被災地での踏査・聞き書きの研究実践から－」『専修大学社会科学研究所月報 No. 618+619 合併号』.
- 吉川忠寛, 2013, 「大槌町安渡(2)－津波被災地における防災計画づくりの教訓－」浦野正樹他著『津波被災地の500日』早稲田大学出版部.
- , 2014, 「東日本大震災の津波避難の教訓と要援護者支援対策」(都築区災害時要援護者支援事業「つづきそなえ」活動発表会・説明資料).

新しい防災の考え方を求めて

田中重好¹

1 先進国で最大の犠牲者が「防災先進国」日本で発生した

東日本大震災は、戦後日本の災害史上、最大の死者・行方不明者を出した。東日本大震災の死者・行方不明者は、北海道から東北地方沿岸、関東沿岸から神奈川県にまで及び、岩手・宮城・福島県三県だけで合計 19,719 人（死者 15,877 人、行方不明者 3,842 人）に達している（平成 23 年 9 月 26 日現在）。この総数は、戦後の世界の先進国の自然災害のなかでも最大のものである。しかも、津波防災に関しては、「もっとも防災対策が拡充した」と信じられていた時点と地点で最大の犠牲者をだしたのである。日本は、1961 年の災害対策基本法以来、防災関連投資は 160 兆円以上に達している。

2 こうした現実に対して、どういった反省がなされたのか

大地震にともなって発生した巨大津波によって、福島第一原子力発電所の全電源が喪失、原発がメルトダウンを引き起こした。こうした事態に対しては、「原子カムラ」という名称とともに、行政と電力会社、原子力研究者の「癒着の構造」が激しく批判され、これまでの原子力開発政策や安全対策に対しても批判が相次いだ。それに対して、防災対策や防災担当の行政組織や防災研究者には、そうした批判はほとんどなされなかった。

しかし、1961 年の災害対策基本法以来、約半世紀間の長きにわたって、莫大な公共投資と大量の人的資本を投入して行ってきた防災対策は本当に「基本的に間違い」がなかったのだろうか。もしそうだとすれば、なぜ、日本の中でもっとも防災意識が高い 2 万人近くの人々が、もっとも進んだ防災のハード対策がなされてきた三陸地域で津波で亡くなったことを、どう説明できるのだろうか。ワイズナーの「ハザード×脆弱性＝ディザスター」の定式を持ち出すまでもなく、2 万人弱の犠牲者が出たことは、ハザードとしての津波の規模だけに帰することはできない。

こう考えると、改めて、「これまでの日本の防災対策のどこが悪かったのか」「どこを修正しなければならないのか」という問いかけと、その基づいた「新しい防災の考え方」を探求する必要がある。名古屋大学では、環境学研究科の高橋誠、黒田達明らとともに「新しい防災の考え方を求めて」と題して、林春男（社会心理学：京都大学）、安藤雅孝（地震学：静岡大学）、鷲谷威（地震学：名古屋大学）、関克己（元河川局長：京都大学）、浅岡顕（地盤工学：地震予知総合研究振興会）、岩田孝仁（静岡県庁）、西澤雅道（内閣府）、額瀨一起（地震学：名古屋大学）、谷下雅義（土木：中央大学）、室崎益輝（建築学：神戸大学）、吉井博明（防災：東京経済大学）を講師に連続講座を続けてきた。前半部は環境

¹ 名古屋大学大学院環境学研究科教授 p47296a@nucc.cc.nagoya-u.ac.jp

学研究科から『新しい防災の考え方を求めて』として刊行した。

3 「新しい防災の考え方」が必要だ

この小論では、この問題をはじめから議論してゆく余裕がないので、簡単に基本的な考え方を紹介し、本格的な議論は有斐閣から出版予定の大震災研究シリーズ（全三巻）の第二巻『災害対策パラダイムの転換（仮題）』に譲る。

これまで日本の防災対策は、次のような二つの原則・柱によって推進されてきた。第一の柱は政府を中心とした「中央集権的な行政対策」であり、第二の柱は科学的に将来起こりうるハザードを予測し、その発生場所、規模、発生確率を前提に防災対策を立案する「科学主義・計画主義」である。そしてこの「中央集権的対策」という原則と、「科学主義・計画主義」という原則は密接に関連している。防災対策は莫大な公共投資が必要となるが、それについての議論は、政府の予算案の承認ということ以外は、公共的な議論の対象となることはなく、中央防災会議での防災基本計画に即して、各省庁で具体的な防災対策事業が決められてきた。こうした「公共圏での議論」を不要にするものこそ、「科学主義」であり、「科学的な妥当性」が「公共圏の議論」を抜かすための根拠となってきた。こうした従来の防災対策では、住民は「防災政策の客体」であり、「受益者」であった。

東日本大震災の大量の犠牲者の発生を考えると、「反省すべき」点は、次の三点である。第一に、防災対策を中央集権的に進めてきたことが「正しかったのか」どうか、第二に、「科学主義・計画主義」的に防災対策を進めてきたことが「正しかったのか」どうか、第三に、行政を中心に住民を客体に防災対策を進めてきたことが「正しかったのか」どうか、である。この検討を進めてゆく中から、「新しい防災の考え方」が生まれるのではないだろうか。

第一の点に関しては、中央防災会議が決定した防災基本計画をもとに、都道府県で地域防災計画を策定し、さらに、それに基づいて市町村の地域防災計画が策定され、これらの計画に準拠して防災対策事業が進められてきたことが、先ずはじめの検討課題となる。さらに、これに関連して、ハード対策とソフト対策の割合や関連性を決定するのが中央であったこと、なによりも防災対策事業を進める財政的権限を中央政府が握っていたことが再検討されなければならない。第二の点は、東日本大震災では、想定されていた地震規模が「想定外」であり、そのため、地震にともなって発生した津波が「想定外」であったこと、そして最終的には死者も「想定外の」人数に上ったことを、どう考えるかである。第三は、行政中心で進められてきた防災対策を進める中で、長い間「客体」に置かれてきた住民では、大規模災害に対応できないことが明らかになってきたなかで、住民を「主体」とした防災対策の今後どう進めるか、である。

いずれにしろ、東日本大震災の犠牲者の大きさを前に、われわれは、従来の防災対策を再検討し、「新しい防災対策の考え方」を探求しなければならないという課題を突きつけられているのである。

震災復興における住民間の合意形成過程 ：岩手県大槌町における防潮堤建設をめぐって

坂口奈央¹

key-words: 防潮堤, 合意形成, リーダーシップ, 地域住民組織

1 防潮堤建設を巡る合意形成問題について

東日本大震災によって破壊された岩手県内の防潮堤復旧工事は、2014年3月末現在で、県の整備方針に基づいて建設が予定された134カ所中、114カ所ですでに着工されている（岩手県 2014）。このうち20カ所で建設計画が中止になったり、計画よりも防潮堤の高さが低く変更された²。中には住民間で検討した結果、行政からの防潮堤建設計画案をくつがえした事例もある。また、宮城県気仙沼市では、市民が「防潮堤を勉強する会」を設置し行政からの一方的な防潮堤計画に対し反旗を翻したり、行政が提示した高さを引き下げて欲しいと地区住民のおよそ7割を超える署名が集められるなど³、震災前よりも高い防潮堤を建設するという決定に関して揺り戻しが起きている。

防潮堤建設を巡る先行研究の多くは、震災前よりも高い防潮堤を建設することは行政の一方的な押し付けと指摘するものや（横山 2013, 世古 2014）、住民と行政の防潮堤に対する考え方の違いを問うものである（五十嵐 2013, 長峯 2013）。また、民意を反映した合意形成か疑問（坂口 2014）など、防潮堤の建設は、行政によるトップダウン方式によって進められていることが指摘されてきた。

このような状況の中で、なぜ揺り戻し現象が起きるのか。それは、防潮堤建設に対する住民間の合意の形成過程に問題があるのではないだろうか。しかし、防潮堤建設に関する先行研究で、住民間の合意形成に焦点を絞って研究したケースはない。

そこで、本報告では、岩手県内の被災地で、住民が震災前よりも高い防潮堤を選択した地区と従来通りの高さを選択した地区を事例として、住民間の合意は実際にどのような過程を経て形成されたのかを明らかにする。

2 対象地域：岩手県大槌町安渡地区と赤浜地区について

対象地域は、岩手県沿岸中部の宮古市と釜石市の間に位置する岩手県大槌町の安渡（あんど）地区と赤浜地区である。この2つの地区は、大槌湾に面した隣接する地区であり、震災前の防潮堤の高さはともに6.4mであったが、震災後に地域住民が選択した防潮堤の高さは、安渡地区では、震災前の倍以上となる14.5m、赤浜地区は、震災前と同じ6.4mで

¹ 岩手県立大学大学院総合政策研究科博士前期課程 nao.pikapika.1070@gmail.com

² 2014年5月30日に実施した岩手県都市整備課への聞き取り調査より。

³ 『日本経済新聞』2014年1月7日。

あった。

安渡地区は、昭和 20 年代から大規模な埋め立て工事が進められるなど近代化が押し進められ（大槌町漁業史編纂委員会 1983:1258）、埋め立て地に人が住むようになり、震災前の人口は 1,953 人、世帯数が 824 世帯であった（大槌町 2012）。また、大槌町漁業協同組合や魚市場、14 の水産加工場があり、大槌町の中でも漁業の中心的存在の地域であったが、地区人口数に対する漁業者割合は 5%（国勢調査 2010）と低い。赤浜地区は、昭和初期には、マグロ・カジキなど大形の魚を銚で突き刺してとる漁法“突きん棒”と呼ばれる漁法で全国の注目を浴びるなど漁業集落として発展してきた（大槌町漁業史編纂委員会 1983:58-62）。地区の震災前の人口数及び世帯数は、938 人、371 世帯（大槌町 2012）と安渡地区のおよそ半分の規模であるが、漁業者割合は 9%（国勢調査 2010）と安渡地区に比べて高い。

3 2 地区における住民間の合意形成過程

岩手県大槌町では、主に防潮堤の高さと住む場所について地域住民との合意形成を図るための地域復興協議会を、2011 年 10 月から町内 10 地区で開催した。安渡地区と赤浜地区でも地域復興協議会が開催されたが、初回の協議会が特徴的であった。

安渡地区では、行政やコンサルが作成した計画案を住民に説明していたのに対して、赤浜地区は、防潮堤の高さを含むまちづくりに関する計画案をすでに住民が作成していて、かつ住民の総意を得ていたことから、住民代表から行政へ説明が行われた。

安渡地区では、初回の協議会から多様な意見が続出した。このうち防潮堤に関する具体的意見は、「防潮堤については限界があると思う」「14.5m の防潮堤はいらないという議論もあるようだが、個人的には必要だと思う」など様々あった。防潮堤は、震災前と比べて高い方が安全が担保されるという意見と、震災前と同じ高さでよいのではという意見で 2 分された。このため、第 2 回協議会では、高さに関する 3 つの案を行政が提示し、さらに、防潮堤の高さ案に関する住民の勉強会も開かれた。結果、3 回目の開催で出席している住民の間で合意が形成された。この時、住民の意見は、大方「14.5m」案に傾いていた。行政担当者が「14.5m 案でよろしいでしょうか」と問うと異論は 1 人のみであったことから、14.5m 案に賛成の人の拍手多数により合意形成に至った。安渡地区の場合、協議会に参加した住民から多様な意見が抽出され、3 回の議論の場を経て震災前よりも高い防潮堤の高さを選択した。一定の熟議を経て、高い防潮堤の建設を住民間で合意したといえる。震災前よりも倍以上の高い防潮堤を選択した理由は、「安全担保」である。安渡地区では、被災した世帯数が 562 世帯と多く、全世帯数分の高台移転の土地を確保することが難しいため、土地区画整理事業対象者が続出した経緯がある。

赤浜地区が初回の協議会で行政に提示したまちづくり計画案は、赤浜住民有志による任意団体「赤浜地区の復興を考える会」が作成したものである。協議会が開かれる直前に住民総会を開き、すでに住民の総意を得ていた。住民の意見が抽出されたのは、2011 年 8 月

に発足した赤浜地区の復興を考える会の役員 26 名によって 1 ヶ月半の間で 7 回開かれた役員会の場においてである。役員は、避難所運営にたずさわった人で、属性は、サラリーマン、PTA 関係者、年金生活者、主婦、漁業者、自営業者など様々である。役員を選出したのが、赤浜地区の復興を考える会会長の K 氏である。K 氏は、赤浜地区の復興を考える会発足総会の時に防潮堤の高さについて「道路を 10m ほど嵩上げし、全員で高台移転をするから防潮堤は従来通りのままでよい」という復興案を叩き台として住民に提示した。役員 26 名中 20 名に聞き取りした結果、全員が、「従来通りの高さでよいという意見は、会長が提案したものである」と答えている。異論は 1 度も出ていない。つまり、従来通りの高さでよいという計画案は、赤浜地区の復興を考える会の会長案であり、会長が提示した計画案に対し、役員という限られたメンバーの中で協議された結果、従来通りの高さでよいという合意形成に至った。住民の選択理由で最も多かったのが「海の見える生活」であった。赤浜地区では、蓬莱島、通称“ひょっこりひょうたん島”という地域資源に対する愛着が深いことが伺えた。

4 合意形成過程における防潮堤の高さ選択に与えた要因

上記のように、隣り合わせの 2 地区が異なる防潮堤の高さを選択するまでの経緯が大きく異なっている。その要因として、ここでは震災までのそれぞれの地区の地域住民組織のあり方と震災後のリーダーシップのあり方の差異を挙げることにする。

安渡地区には、震災前から 3 つの町内会が存在した。各々、町内会を住民組織の頂点に PTA や婦人会、公民館などの各住民組織が連なり、意思決定は各組織や班ごとで行われた後、町内会が最終的に合意形成を行うというピラミッド型の住民組織の構図が確立されていた。しかし、安渡地区住民の大半が大槌町や隣の釜石市の仮設住宅へと地区住民が分散したり、各組織のまとめ役が震災で犠牲となったり安渡地区を離れるなどしたため、従来機能してきた各組織機能が休止、特に漁業者の声が反映されない結果となった。

震災後に安渡地区の地域復興協議会会長に町長からの指名で選ばれたのは、従来の町内会長ではなく、当時 30 代前半の男性 A 氏である。A 氏は、震災以降、住民の声をまちづくり計画に反映させたいと大槌町内で住民会議を開き、その声をまとめ行政へ陳情した功績が買われて会長に選出された。このため、町内会を仕切ってきた役員や会長は、地域復興協議会では一般住民として意見を発言する役に回った。従来の複数地域リーダー層が協議会で積極的に発言し存在感を示していく。その一方で一般住民の声が出ないことを憂慮した A 氏は、小中学校時代の先輩後輩のつてをたどり、幅広い属性の参加を呼びかけた。さらに、協議会とは別に防潮堤についての理解を深めてもらうための勉強会を開催するなど、A 氏は、多様な意見をまとめるよりも、多様な意見の調整能力という点でリーダーシップを発揮した。

赤浜地区には、震災前から元々町内会などの住民自治組織がなかった。公民館が代わりに地域のまとめ役を担っていたが、祭りなどの行事に関わる程度であった。また、地域で

物事を決める際 PTA や婦人会、漁業組合など各組織内で合意形成を済ませ、他の住民の総意を得ることがなかった。赤浜地区の復興を考える会は、住民全体の合意形成組織がなかったことを憂慮し、復興まちづくりを推し進めるため急きょ結成されたのである。

赤浜地区の地域復興協議会の会長を務めたのは、復興を考える会会長の K 氏である。K 氏は、震災で家族が 3 人犠牲になっていることから、被災者としての共感を得ていた。また、元行政職員であり、仮設住宅運営で住民の信頼を獲得し、求心力を高めていった。元々赤浜地区には、町内会がなかったため地域住民が地域をまとめてくれる強力なリーダーを欲していた背景の中で、K 氏が地域の先頭に立ち強力なリーダーシップのもと合意形成が行われた。

5 まとめと今後の課題

2 つの事例を比較すると、まず、震災後、避難所生活から仮設住宅へ移った初期となる 2011 年 12 月までに見られた住民間の合意形成過程について、今回対象とした大槌町安渡地区と赤浜地区では、議論に参加した住民の幅に差はあるものの、両地区とも一定の議論を経て合意が形成されたことが分かった。

住民と行政の間の合意の形成については、一見すると安渡地区では行政から住民へのトップダウンで、赤浜地区では住民から行政へのボトムアップで防潮堤の高さや復興計画が決まったように見える。しかし、地区住民の間における合意については、安渡地区ではボトムアップ、赤浜地区ではトップダウンで形成されていたという逆の現象が起きていた。逆転現象は、震災前と震災後初期に見られた地域住民組織とリーダーシップそれぞれのあり方にも伺える点がいくつか見られた。

本報告では、防潮堤の高さ選択に関する合意形成過程に与えた要因として、地域住民組織とリーダーシップのあり方を挙げたが、その差異を生むより基層的要因として考えられる地域の履歴や人口の流動性、漁業の変遷については、触れることができなかった。これらの分析は、リーダーシップ論の整理とともに今後の課題とする。

【参考文献・資料】

- 五十嵐敬喜, 2013, 「防潮堤問題の本質とは何か」『世界』第 850 号, 岩波書店, 182-191.
岩手県, 2014, 「社会資本の復旧・復興ロードマップ」(4 月 24 日公表).
大槌町, 2012, 「東日本大震災大槌町被災概要」.
大槌町漁業史編纂委員会, 1983, 「大槌町漁業史」大槌町漁業協同組合, 31-68. 1252-1303.
国勢調査, 2010, 「産業別就業者数」.
坂口奈央, 2014, 「新聞記事に見る防潮堤問題の論点整理—岩手日報 2011 年 3 月から 2014 年 3 月の記事を手がかりとして—」『総合政策』第 16 巻 1 号, 岩手県立大学総合政策学会, 1-17.
世古一穂, 2014, 「防潮堤問題と住民合意」『部落開放』第 691 巻, 解放出版社, 38-44.
長峯純一, 2013, 「行政が進める復興事業と住民が思い描く復興のギャップ」『会誌 ACADEMIA』第 141 号, 社団法人全国日本学士会, 61-71.
横山勝英, 2013, 「三陸リアス式海岸の水際における防潮堤と土地利用」『海洋と生物』第 35 巻 6 号, 生物研究社, 592-597.

災害復興における代表性の陥穽：宮城県・津波被災地域の事例から

辻岳史¹

key-words: 代表性、住民参加、制度

1 はじめに

災害復興の局面では、被災者の多様な利害や生活再建志向をまとめ、復興計画・復興事業に反映することが求められる。この政策過程で必要とされる手法が、住民参加である。

しかしながら、被災後の地域社会において住民参加を実現することは困難を極める。本稿ではその困難の背景として、被災地域における被災者の多様な被災状況と生活再建志向に着目する。本稿は震災以前を含む、地域社会の長期的な災害復興過程で、地域コミュニティにおいて住民の代表性を担保する制度がつくられていたか否かが、災害復興の合意形成の成否を規定する要因になると主張する。

2 災害復興における住民参加

災害復興における住民参加は、東日本大震災の発災以前より、社会学分野における災害研究の主要テーマの1つであった。先行研究は1995年に発生した阪神淡路大震災など、主に日本の災害・被災地域を事例として、災害復興過程における住民間のコンフリクトの発生が指摘されてきた。震災以前の地域社会における地域権力構造、都市化にともなう住民層の分化と生活様式の多様化を背景に、震災後に異なる生活再建志向を抱える住民が台頭・衝突し、住民参加が機能しない事例については、多くの報告がなされてきた(浦野 1999, 室井 2011)。他方で、社会学分野の研究者はこうした被災地域における住民間のコンフリクトを抑制し、住民の利害を調整する地域コミュニティ組織の役割に着目し、その意義を評価してきた(横田 1995, 小林 2014)。

浦野正樹が指摘するとおり、被災後の地域社会における復興計画の策定や復興事業の遂行過程でみられる官民の地域復興にかんする認識のずれや住民間のコンフリクトは、「誰が復興の当事者か」という、代表性をめぐる問題として捉えることができる(浦野 1999)。

本稿では、地域史の分析を通じて震災以前に形成されていた地域社会における住民の代表性を析出しつつ、自治体や地域リーダーへの聞き取り調査から、災害発生以降の復興過程でこうした代表性がいかに変容していったのかを明らかにしていく。

3 事例・分析

本稿の事例対象地域は宮城県東松島市野蒜地区、宮城県名取市・閑上地区である。とも

¹ 名古屋大学大学院環境学研究科博士後期課程 tsuji.takashi@c.mbox.nagoya-u.ac.jp

に甚大な津波被害をうけた地域であるが、両地区の復興の進捗状況は異なる。野蒜地区では発災後、2011年度内に復興協議組織が台頭し、協議体制が確立された。他方、閑上地区では土地区画整理事業の協議が難航し、2013年末にようやく事業認可に至った。

震災前、野蒜地区においては行政区と呼ばれる全戸加入型の地域自治組織が自然村の範囲で存在していた。さらに2005年の市町村合併を契機として、行政村の範囲において全戸加入型の地域自治組織であるまちづくり協議会が整備され、同組織は地域を代表する住民組織として東松島市の条例に位置づけられた。他方、閑上地区においては、町内会・商工会・漁協・水産加工団体・PTAなど複数の地域組織が存在していた。しかし名取市は、これらのいかなる地域組織をも、閑上地区住民を代表する地域組織として制度的に位置づけていなかった。

震災後、野蒜地区では住民間のコンフリクトが発生したものの、まちづくり協議会のなかで利害が相反する住民が包摂され、次第にコンフリクトは沈静化していった。他方、閑上地区では、復興計画の策定に向けて名取市により復興協議のための会議体が整備されたものの、住民代表を選出する過程の不明瞭さから、市の手続き的正当性に疑義をもつ住民が続出し、復興計画や事業に対して不満を抱える住民による異議申し立てが頻発した。

4 結論・考察

閑上地区の災害復興過程における「陥穽」は、代表性が地域コミュニティと名取市が、制度として位置づけていない住民組織・復興協議組織を住民参加の場として利害調整を行ったことにあった。閑上地区では住民組織・復興協議組織に代表性が欠如していたため、結果として「誰が復興協議に参加するべきか」「誰の意向が復興協議に反映されているのか [いないのか]」という見解について、時間の経過とともに住民間で齟齬が深まっていた。換言すれば、住民参加が政治争点化していったのである。災害復興の過程で住民参加を機能させるためには、地域コミュニティと自治体がいかに住民の代表性を担保した政策決定を行うのが重要になる。そのために、震災以前の制度を活かしつつ、復興協議の場における決定権限を制度的に保証していくかという点が重要になるのである。

【付記】本研究は科学研究費補助金（基盤研究B「東南海・南海地震に対する脆弱性とプリペアドネスに関する実証的研究（研究代表者・黒田由彦）」）による成果の一部である。

【参考文献】

- 小林秀行, 2014, 「災害復興における住民組織による調整—仙台市宮城野区の事例」『日本都市社会学会年報』32: 115-132.
- 室井研二, 2011, 『都市化と災害—とある集中豪雨災害の社会的モノグラフ』, 九州大学出版会.
- 浦野正樹, 1999, 「淡路島における区画整理事業の混迷—北淡町富島の事例」岩崎信彦ほか編『阪神・淡路大震災の社会学 3 復興・防災まちづくりの社会学』昭和堂, 101-111.
- 横田尚俊, 1995, 「災害からの復旧・復興過程と地域社会」『社会分析』23: 45-58.

東日本大震災被災地域における減災サイクルの構築と脆弱性/復元回復力に関する研究報告

川副早央里¹・野坂真²・浦野正樹³

key-words: 地域開発, 危険認知, 脆弱性, 復元＝回復力, 東日本大震災

1 研究のねらい

本稿では、筆者らの研究グループが行ってきた「東日本大震災被災地域における減災サイクルの構築と脆弱性/復元回復力」に関する研究のねらいと中間報告の概要を述べる。

東日本大震災においては、長期にわたる地域開発の歴史とそこでの志向性が、災害過程の様相に大きな影響を及ぼしていることが明らかになりつつある。また、いまだ多くの被災地では、日常生活の拠点や住民生活を支える諸機能が仮設的な段階で、それらのあり方や空間的配置についても流動的な状態に留まりつつも、広域で大規模な地域的再編が進んでいる。したがって、災害から復旧・復興する局面で起こっている事柄を、継起する災害に直面する地域の「長期にわたる災害サイクル」のなかで受け止めて論じる視点がとくに必要な段階に入ってきているといえよう。

本研究では、東日本大震災の被災地域を事例に、長期的な減災サイクルの構築に向けて地域社会が潜在的に抱える課題や復興への課題をみつけ、地域が持続可能な活動を続けられる道筋を明らかにすることを目的にしている。より具体的には、震災を経てダメージを受けた<住民生活を支える諸機能>がどのように紡ぎ直されていくのか、それが都市（マチ）という空間として再編成されていく過程を、長期にわたって形成されてきた地域開発の歴史と関わらせて検討してきた。そして、<住民生活を支える諸機能>が紡ぎ直されていくロジックとプロセスに焦点をあてることで、現段階の方向性とその課題を、地域の「長期にわたる災害サイクル」のなかに位置付けていく可能性を見出してきた。なお、ここで言う<住民生活を支える諸機能>をごく図式的に単純化してカテゴライズすれば、①行政機能、②商業機能（比較的広域的な後背地全体のなかで、日常的な生活物資を調達することができる商業・流通等の機能集積）、③地域産業機能（地域の雇用を支える工業や地場産業などの機能集積）、④居住機能とそれを支えるコミュニティ機能、となる。こうした観点を念頭におきつつ、地域での空間利用の再編過程をみることは意義があろう。

これらの再編過程は、一方で地域での生活再建を可能にするために行われる住民各層のさまざまな生存戦略（試み）の集積であるとともに、他方では今回の災害を受けて一定の危険認知を踏まえたうえで、何らかの安全性の担保を配慮に入れた今後の地域生活像を铸

¹ 早稲田大学大学院文学研究科博士後期課程/いわき明星大学客員研究員 saori97@gmail.com

² 早稲田大学大学院文学研究科博士後期課程/岩手大学非常勤講師 nozaka-sociol@toki.waseda.jp

³ 早稲田大学文学学術院教授

造し直す試みでもある。災害の種類ごとに危険のあらわれ方が異なり、その受け止め方や社会的・心理的なインパクトも異なる次元のものを内包するが、同時にこの違いは復旧・復興への歩みの過程やテンポに大きな差異を引き起こしており、＜住民生活を支える諸機能＞の再編過程を大きく左右しているのである。

また同時に、これらの再編過程を地域の「長期にわたる災害サイクル」のなかに位置付ければ、継起する災害ごとに起こる再建過程のひとつのパターンとしてみる事が出来よう。それは、次の災害に向けての脆弱性⁴の水準を左右する大きな条件のひとつになっていく。以下では、津波被災地域および原発被災地域それぞれの場合について、災害直後から復旧・復興へと向かう局面で展開しつつある出来事を、＜住民生活を支える諸機能＞の再編成を軸に考察し、長期にわたる地域開発の歴史の中に位置付けて読み取ってみたい。

2 津波被災地域の事例から—岩手県大槌町の場合

本研究では津波被災地域の事例として岩手県大槌町と宮城県気仙沼市でのフィールドワークを行ってきた。ここでは、岩手県大槌町の事例を考察した結果の概略を述べる。

戦後の大槌町では、食糧事情改善を目指す国および県の漁港整備計画に基づき沿岸部の大規模な埋め立てが開始された。途中、チリ地震津波（1960年）が発生したが埋め立てを継続し防潮堤を立て防災対策を行った。しかし1980年代には200カイリ規制や近海漁業での漁獲量減少に伴い、漁業を中心とした地域開発が困難となる。このため、後述のように地域産業機能を近隣市町村（主に釜石市）に依存する傾向が強まり、生活圏の広域化が進んだ。そのなか、地域産業機能と他機能との関係を維持し町の求心力を保つため、沿岸部における土地利用はさらに高度化していった。このように地域やある住民層における危険認知のあり方は、その時代の政策方針（脆弱性概念における「根源的な原因」）に基づく地域開発のあり方（同じく「ダイナミックな圧力」）に伴い大きく変動していく。

震災直前には、4つの機能すべてにおいて活動の多くが3.11津波の浸水域で行われていた。例えば、大槌町の全公務従業者の85%が町方地区で従業していたが、町方地区のほぼ全域が浸水した（行政機能、地域産業機能および商業機能の一部）。また後述するように、多くの人口・世帯が浸水域内で居住していた（居住・コミュニティ機能）。地域産業機能および行政機能は近隣市町村（特に釜石市）にも依存しており、生活圏が広域化していく傾向があった。例えば、15歳以上の全従業者数に占める近隣他市町村への通勤者の割合は2010年時点で37%だった。他方、町内の商店や事業所には、商業機能や地域産業機能以外に居住・コミュニティ機能に近いような側面も大きかった。町内の全事業所の71%

⁴ 本研究では、脆弱性 vulnerability 概念と復元＝回復力 Resilience 概念を分析枠組みの前提に据える。脆弱性では、「根源的な原因 root causes」が「ダイナミックな圧力 dynamic pressures」として社会過程に影響を及ぼすことで、ある地域社会や特定の住民層における「危険な環境条件 unsafe conditions」が生み出される。しかし近年の災害研究では、脆弱性概念だけでは災害による深刻な影響を軽減させる糸口が提供できないという問題提起がなされており、本研究では復元＝回復力を対となる概念として念頭に置いている。

が従業者数1~4人の事業所であり、家族経営で高齢者も仕事に関わるような小規模な工場や商店が多かったことが考えられる。こうした工場や商店は、高齢者が生活リズムや健康を維持するための場でもあるという点で、また大規模な事業所とは異なるその地域特有のもの（新巻鮭など）も生産・販売しそこに住むことに付加価値をつけるという点で、居住・コミュニティ機能に近い側面があったのではないかと考えられる。換言すれば、1つの場や活動が複合的に機能を有していたことが指摘できる。

3.11津波により、4つの機能すべてが壊滅的な被害を受けた。例えば、町民のうち浸水域に居住していた人口は11,915人(2010年時点の78%)、世帯数は4,614世帯(同じく81%)であった。その後は、4つの機能それぞれが分散し生活圏の広域化が加速している。警察・消防・病院の施設は町内内陸の高台に移転・再建予定である一方、大規模な商業施設および工場（特に水産業関連）は沿岸部や釜石市で移転・再開し、住宅は町内内陸部の仮設住宅や公営住宅に散在している。こうしたなかで様々な生活上の課題が顕在化している。例えば、高齢層では通院や買い物等生活に必要な移動のための費用が増え（2014年8月聞き取り）、壮年・中年層では職住近接の生活スタイルが崩れたことで、家事と仕事を両立しにくくなっている（2012年11月聞き取り）。さらに、小規模な商店は住宅や職場が分散するなか、集客の見通しが立たず再開を躊躇している（2013年8月聞き取り）。しかし、住民たちは様々な生活上の課題を抱えつつも、震災前に住んでいた地区の人間関係を頼りに乗用車の相乗りを行うなど（2014年8月聞き取り）、現状に対応しようとしている。また、町内会を中心に津波当時に起こったことを検証し地区防災計画をつくることで、沿岸部への企業誘致を目指すなど新しいコミュニティの再生を図る地区もある⁵。本研究では基本的な災害前後の過程を追うために物理的な機能の再編過程に注目してきたが、今後はそうした動きのモチベーションとなっている精神的な要素についても考察の必要がある。

3 原発被災地域の事例から—福島県いわき市および双葉郡の場合

地域開発の歴史を見れば電源開発という国策と福島県浜通り地区の地域振興という地域側のニーズとが結びついた結果として浜通り地区に原子力発電所が誘致された。他方で、原子力災害の経験は蓄積されておらず、原子力災害に対する住民の危険認知や安全対策はほとんど醸成されていなかったと言っても過言ではない。そうした中で発生した原発事故はまさに未曾有であり、広域避難を強いられた地域住民に二つの分断をもたらした。第一は、「原子力災害への危険認知と生活構造の交叉の中での葛藤と決断による分断」である。それは個人の生活構造（職業、家族、年齢、性別、健康、教育など）の在り方によって危険認知の程度が異なり、それによって避難先への移住、避難元への帰還、あるいは判断で

⁵ 安渡町内会，2015，「安渡地区津波防災計画—東日本大震災の教訓を次世代に継承する—【2015年3月版】」

きないままの逡巡状態など、広域避難後の生活再建の方向性の違いが生じている。第二の分断線は、「法の網をかぶせることによる社会的波及効果がもたらす分断」である。それは5段階に分けることができよう。①放射能汚染状況の測定による可視化を進め、政策的数値目標の設定を含めて数値の持つ意味を浸透させていく試み、②放射能汚染の影響範囲や基準を基礎にして国や自治体による避難地域を再設定し、諸規則を制定する試み、③除染に向けた政策形成や作業工程を作成する試み、④各町や町民の動向を見据えながら打ち出す帰還に向けた方針や対処の方向性を決定していく試み、⑤被害内容に対する賠償制度を設計し、運用規定・基準を決定していく試みである。こうして避難元地域への帰還の条件が整えられるほどに帰還か移住かの選択をせまることになるが、同時に住民間の意見の相違や危険認知のグラデーションも幅が広がる。しかし一人の避難者のなかにも、いわき市の住民として地域に慣れようとする姿と、避難元地域のつながりの中で避難生活を続けている姿という、時にアンビバレントな意識があり、それぞれの意識への対応が必要とされる。

こうした状況ではく住民生活を支える諸機能>が震災前の地域社会のスケール内で完結させながら再編することは困難であり、すべての機能は暫定的にかろうじて維持される状態にとどまっているのである。行政機能は2015年5月現在、広域避難をした自治体のうち広野町と川内村のみ帰還を果たしているが、その他の原発周辺自治体は現在も避難先で仮想的に役場機能を復旧させている。そして、福島県の避難者の約16%を占める約2万4千人がいわき市に避難しており、居住・コミュニティ機能が集積する一大拠点となっている。地域産業機能については、避難と同時に休業・廃業に追い込まれている事業者も少なくないが、原発事故収束作業や被災地の復旧・復興に関わる事業を中心に避難先で営業再開を果たす事業者も増加している。商業機能は基本的に避難先地域にある既存の施設に頼るかたちで補っている。以上のように、原発被災地域は暫定的に諸機能を再編しており、その配置が避難元地域と避難先地域を含めて広がり、結果的に広域いわき圏の中でネットワーク居住が起こっている状態である。

いわき市の場合、震災前の広域合併の後遺症が震災後も続き、従来から進行していた中心-周縁構造がより強化され、周辺部の人口流出と今後の地域振興が課題となっている。他方で市は原発避難者の受け入れ拠点や原発事故収束の作業を支える拠点であることから、市内人口の増加や商業活動の活発化などの変化も起きている。特に衰退が懸念されてきていた市内周辺部は、多数の避難者が居住し、都市機能が新たに付加されるなど性格を変えてきている側面もある。例えば、いわき市周縁部の勿来地区へは双葉町の都市機能が集積しつつあり、それにより勿来地区がいわき市への定住者および二点居住者にとっての双葉町の文化的拠点として位置づけられつつあるともいえる。それは帰還困難とされている双葉町のシンボルとしての仮の町でもあり、また勿来地区の将来像と交叉するものでもあるだろう。

4 今後の課題

上記の考察・結果を踏まえて、被災地域の復旧・復興に向けて重要と思われる課題を2点指摘したい。一つ目は、複数の地域に依拠して暮らす人々がいることを前提とした地域生活を支える各機能のあり方や地域存続の戦略を検討する必要があるということである。例えば、隣接する市町村で勤務しながらも町内会の役員が務まる分業体制や、各集落で地域のアイデンティティを維持しつつ市街地部で各集落の個性をブレンドして新しいアイデンティティを生み出す体制を検討することが重要であろう。二つ目は、ある場や活動が持つ意義を1つの機能からだけでなく複数の機能から評価する視点が重要であるということである。これらについては本研究グループの次なる研究課題として取り組みたい。

【付記】

本研究は、「東日本大震災被災地域における減災サイクルの構築と脆弱性／復元＝回復力に関する研究」(科研費基盤研究C／研究代表 浦野正樹)の一環である。

福島原発災害の事業所被災と調査課題 ： 発災前後の各種統計の検討

吉田耕平¹

1 目的と方法

2011年3月11日に始まる福島第一原子力発電所の事故により、原発周辺地区の事業所の多くは従前の営業ができなくなった。4月21日、原子力災害特別措置法にもとづく対策区域が設置され、事業者は中長期的な営業の停止ないし事業の変更を余儀なくされる。当該区域は商工業者だけで1,693社が立地していたが、2012年の経済センサスで調査対象外となり、事業所の被災状況を知るための全数統計が欠落したまま発災四年を迎えている。

だが、全数統計だけが統計でない。官庁統計から目を移せば、民間の調査会社や商工者の同業組織でも調査統計をまとめている。では、その二次的な分析を通じて事業所の被災状況を正確に把握することはできないだろうか？ 本報告では、(株)帝国データバンクと福島県商工会連合会の調査統計を比較し、二次分析の手がかりを探った。

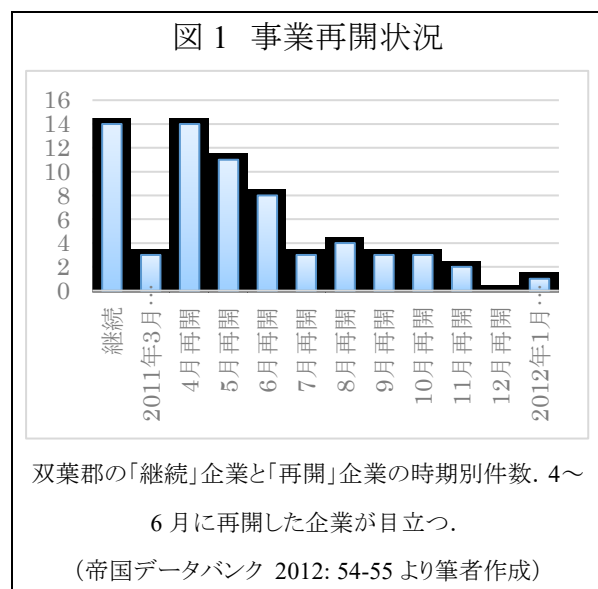
枠組みとしては、双葉郡内の全事業者を共通の調査対象と見立てて比較の条件を揃えた。発災前の経済センサスで確認された3884社のうち、両組織が把握している事業者群をそれぞれの調査標本と見立てた。各調査統計をもとに、有効標本の傾向を確認し、①把握事業所の割合（有効標本率）、②継続または再開の割合（継続再開率と呼ぶ）、③時期別と地区別の継続再開率、④町村別と業種別の継続再開率といった項目群を抜き出していった。

2 (株)帝国データバンク資料

(1) 概要

帝国データバンク社では、全国141万社の与信データベースを構築し、販売している。発災後には中小企業庁の委託を受け、激甚被災地の登録企業に電話調査を行った（同社 2012）。また、データベースの構成や変動を定期的に集計し、公表している（同社 2013, 2014, ほか）。発災前、双葉郡内では871事業者の営業を把握していたという（同社より情報提供）（経済センサスの22%に相当）。

(2) 電話調査の結果



¹ 首都大学東京人文科学研究科客員研究員 kohei_y_jiminer@yahoo.co.jp

電話調査は2011年12月20日から翌年2月22日まで、警戒区域と計画的避難区域にかかる13区町村に立地していた事業者全てに対して行われた。全2039事業者中、1470事業業者に電話が通じた（2012：46-47）。

- ①双葉郡に限ると、広野町を除く七カ町村で814に電話をかけ、381事業者につながり、143事業者から回答を得た（2012：51-52）。有効標本率は16%となる。
- ②このうち継続・再開は74事業者だった（2012：51-52）。継続再開率52%となる。
- ③詳しい立地は聞いていない。時期別で集計すると4～6月の再開が多い（図1）。
- ④業種別では、双葉郡に限った集計が示されていない。町村別でみると檜葉町の継続・再開率は60%を超えるが、双葉町の継続・再開率は40%未満にとどまる（2012：53-54）。

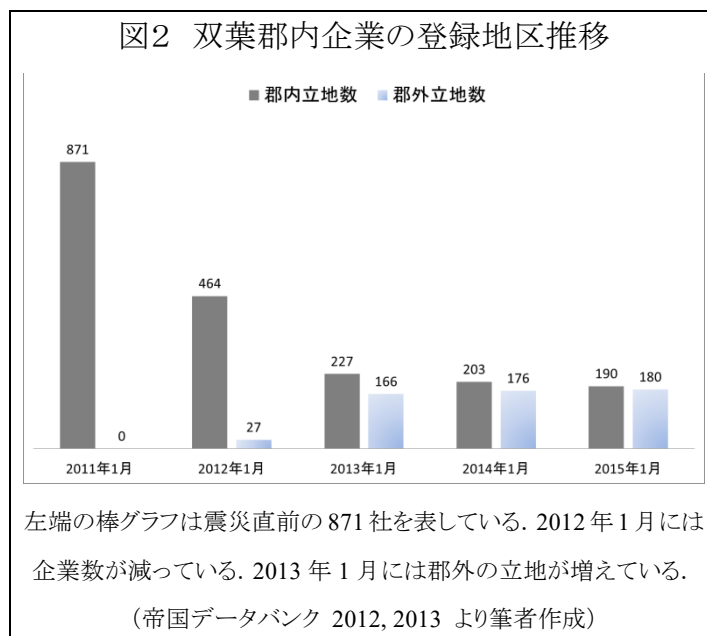
(3) データベース集計の結果

同社ではデータベースのメンテナンスとして、定期的に登録企業の状況を確認している。発災後は、活動が確認されなかった企業について情報の掲載を休止し、立地などの変更が確認された企業について情報の内容を変更している。

- ①双葉郡では、原則として発災前の事業所の全てで掲載の休止や内容の変更を行っている（同社より情報提供）。有効標本率は100%といえる。

- ②このうち、休廃業・解散と倒産が186件、情報掲載の見合わせが315件と推定され（同社2013, 2014より筆者推計）、2015年1月末現在、370社の情報が掲載されている。継続・再開率は42%となる。

- ③立地の内訳を見ると、2015年1月現在までの双葉郡外への転出超過が180社と推定される（同社2013, 2014より筆者推計）。継続再開件数の49%である。時期別に集計すると（図2）、郡外への転出は発災二年目に多かった。



- ④双葉郡に限った町村別・業種別の動向は公表されていない。

3 福島県商工会連合会資料

(1) 概要

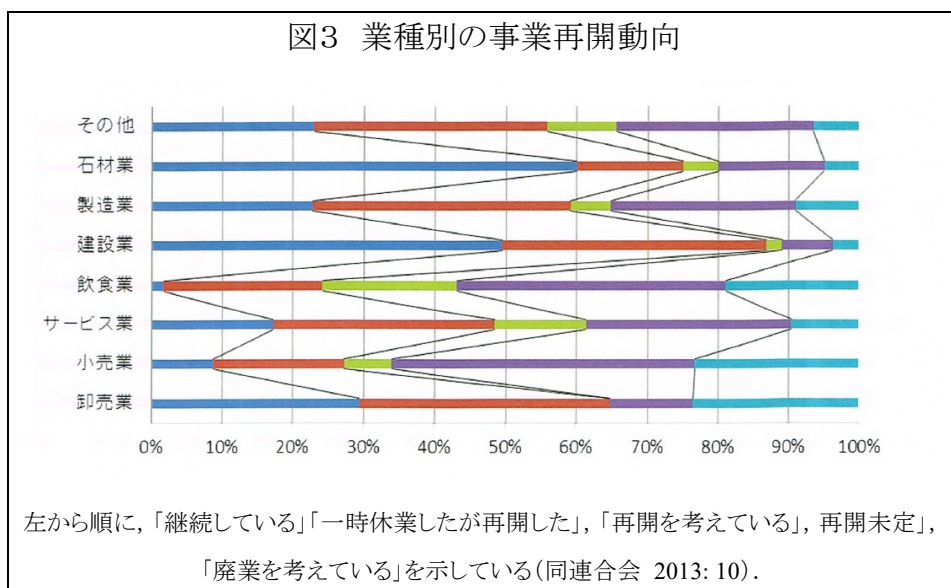
商工会は、商工業者が町村（および合併後の区）ごとに設立する組合組織である。福島県商工会連合会では、発災後に会員アンケートを実施した（商工会福島県連合会 2013）。

また、会員の名簿を定期的集計しているが、非公開である。商工会員は発災前、双葉郡内で2066事業者だった（後述の被譲渡資料）（経済センサスの53%）。

(2) アンケート調査の結果

同連合会では、2013年8月初頭、対策区域にかかる12区町村の全商工会員を対象に、858件の調査票を回収した（2013：3）。調査対象数と調査票配布数は記載されていない。

- ①双葉郡の町村では、636事業者が回答した。有効標本率は31%となる。
- ②双葉郡内に限った継続・再開の動向は示されていない。参考に12区町村全体でみると、継続と再開で半数の436件だった（2013：6）
- ③時期別や地区別でも継続・再開の動向は示されていない。
- ④町村別の集計も示されていない。業種別の集計も双葉郡に限っては示されていない。参考に双葉郡外の商工会員を含めてみると（図3）、継続と再開の合計が建設業で90%、石材業で60%にのぼるが、小売業と飲食業では30%を下回る。

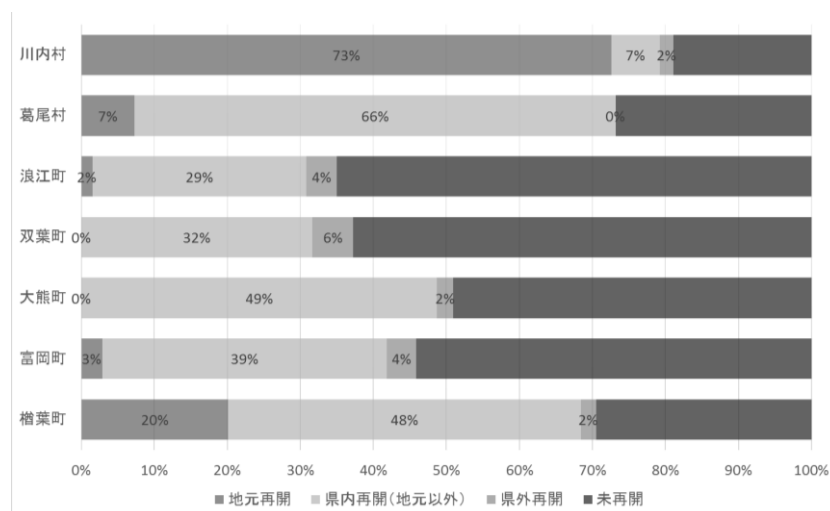


(3) 名簿資料（2015年1月20日）

同連合会では、事業者の入会や退会ならびに営業の状況を把握している。筆者は2015年1月現在の資料を譲り受けた。11区町村商工会の会員2544社の状況が記されている。

- ①双葉郡8カ町村でみると、広野町を除く七カ町村の全1899会員の状況が示されている。有効標本率は91%といえる。
- ②事業の継続を含め、「再開」している会員は1319事業者。継続再開率は69%となる。
- ③事業の中断や再開の時期は示されていない。現在の営業地区については、地元以外の県内で再開が916事業者（48%）、地元再開が311事業者（24%）、県外再開が92事業者（7%）。
- ④業種別で見ると、サービス業と小売業で継続再開率が40%を下回る。区町村別に集計すると（図4）、旧警戒区域内の町村では、檜葉町が最高で、双葉町が最低となる。

図3 双葉郡内事業者の町別再開動向



浪江町以南の5カ町では大部分または全域が警戒区域。「地元再開」「県内再開(地元再開)」「県外再開」を合わせて継続再開率を計算すると、楢葉町で70%、大熊町でも50%だが、双葉町や浪江町では40%を下回る。(県連合会資料より筆者作成)

4 小括

(1) 知見

- 四つの項目群それぞれについて両組織の調査標本を見比べると、次の点が確認される。
- ①帝国データバンクと商工会では調査標本の規模が異なり（871事業者と2066事業者）、実査での有効標本率にも開きがあった（回答事業者率18%と31%）。
 - ②営業動向に関する結果にも開きがあった。帝国データバンクの継続再開率は低めに出ており（データベースで42%、実査で調査標本の9%）、商工会の継続再開率は高めに出ている（会員名簿で調査標本の52%、実査では継続・再開の動向が示されず）。
 - ③時期別や地区別の分布については、両組織で指標が異なっていた。再建した事業者の中で、帝国データバンクでは掲載の立地を双葉郡外へ「転出」した事業者が49%で（主に2年目）、商工会では「地元以外」で営業している事業者が93%だった（時期は示されず）。
 - ④町村別や業種別の動向については、両組織で結果が類似していた。旧警戒区域では、楢葉町の再開率が最も高く（帝国データバンクの実査で60%以上、商工会の名簿で70%以上）、双葉町が最も低かった（いずれにおいても40%未満）。また建設業と石材業で最高率（いずれにおいても60%以上）、小売業と飲食業で最低率だった（同40%未満）。

(2) 展望

続く課題としては、全対策区域に範囲を広げ、上述の項目群に関する集計を進めなければならない。統計の比較にあたり、次の点を考慮する必要がある。第一に、調査標本における事業者層の分布が帝国データバンクと商工会で異なっている。帝国データバンクのデータベースには小規模零細事業者が少なく、逆に商工会員は数十人以上の企業が少なくない。

第二に、「再開」の定義が資料ごとに異なっている。電話調査やアンケート調査では、事業者が自ら「再開している」か否か回答している。だが帝国データバンクのデータベースでは、「再開していない」と調査員が判断した会社は一覧から除かれている。商工会の会員名簿では、1円でも利益があると事務局が把握した会員は再開企業に加算されている。

【謝辞】

本研究はトヨタ財団研究助成により実施されています。言及した未公開資料は富岡町商工会と帝国データバンク西東京支店からご提供いただきました。ここにお礼申し上げます。

【出典】

帝国データバンク，2012，『平成23年度 東日本大震災の影響を受けた中小企業の実態に関する調査に係る委託事業 調査報告書』，経済産業省中小企業庁．Web．
———，2013年3月12日，「特別企画：本社「転入転出企業」の実態調査」Web．
———，2014年6月13日，「特別企画：2013年度福島県内企業の休廃業・解散動向調査」Web．
福島県商工会連合会，2013，『避難等指示区域事業所に対する経営支援策アンケート調査報告』，福島県商工会連合会．

岩手県下閉伊郡山田町における NPO 法人 D の活動に関する話題提供

飯坂正弘¹

key-words: 岩手県, 山田町, 社会福祉協議会, NPO 法人

1 はじめに

本論は、あくまでも交流会における「話題提供」ののち、補充調査を行った上で報告書化したもので、山田町内外で聞き取りをおこなっているが、文字資料についてはすべて行政資料開示を受けたものである。したがって、「非開示」とされた資料は、いっさい文字化していない。また本論の内容については報告者のみに全責任があり、情報提供者には、いっさい責任は発生しない。

2 本研究で用いる資料と聞き取り先

- ・大沢地区仮設住宅訪問調査票のうち 2011～13 年調査結果票
- ・山田町緊急雇用創出事業委託に関する第三者委員会報告書（2013 年 3 月刊）
- ・同事業関連文書（情報開示により入手）
- ・岩手県社会福祉協議会事業報告：各年版
- ・山田町町会議員
- ・山田町消防団員（元：大沢地区団長）
- ・山田町在住の郷土史研究者
- ・山田町ボランティアセンター世話人（聞き取り当時 B&G 海洋センター在駐）
- ・NPO 法人ローカルコミュニティ事務局長（松本市より来訪し 6 月まで滞在）

3 NPO 法人 D と山田町のボランティアセンター（以下 VC と略す）設置まで

2011 年 3 月 26 日 県社協に電話

同年 3 月 27 日 町社協に 3 名訪問：当時の町長と副町長へ町社協事務局長が紹介

同年 3 月 28 日 捜索活動開始：22 遺体発見ほか物資センターの運営

町災害対策本部の会議に NPO 代表が出席

同年 4 月 1 日 ケビンハウス（山田町船越家族旅行村）を D へ無償使用許可

同年 4 月 9 日 B&G 海洋センターに町 VC 開設

※当初、D の代表は VC センター設置までの山田町滞在と考えていたとのメール記録あり

4 NPO 法人 D と、その他の支援団体との関係について

¹ 国立研究開発法人農業・食品産業技術総合研究機構 bobmac@affrc.go.jp

緊急雇用創出事業の受託者になるまでは、Dの活動費も中央共同募金会からの準備金から支出されていた（中央共同募金会および県共同募金会の審査があり、合格している）。
県社協専務，県地域福祉課総括課長，中央災害ボランティア活動支援プロジェクト会議の某氏が2011年5月2日に山田町へ。「他団体とのトラブルが多い（らしいとの噂）」
→中央から来た某氏が「Dの撤退を」意見→前町長は聞き入れなかった
同日 NPO代表はVC副センター長ほかの役職へ
※静岡県 三重県 長野県 愛知県 加古川市などから支援団体が山田町へ来訪していた
そのうち静岡県と同県内市町村は長期支援（同年3月24日～8月31日）

5 緊急雇用創出事業との関わりについて

「重点分野雇用創出事業」が緊急雇用送出事業へ組み込まれ，町では37の関連事業が行われ，2011年5月20日に 町からDへの最初の事業委託契約が締結。

・事業費は当初4300万円から4億円へ（2012年1月）
雇用者数は当初7人から148人に（うち140人は町内より採用）
→2012年度の委託契約費は7億9100万円（13年1月に委託契約解除）
→1年半あまりで12億2千万円あまりがDへ
※参考までに2010年度のNPO法人Dの事業費は700万円程度

6 リース会社設立と仮設公衆浴場との関係について

応急仮設住宅は2011年6月末から入居が開始
2011年7月に自衛隊が撤退発表：仮設浴場が7月下旬までに撤去
愛知県刈谷市の企業から給湯施設の無償供与が、7月に岩手県内各市町村へ提案
→ほとんどの市町村は応急仮設住宅への入居が始まっていることから辞退したが、
山田町では「緊急雇用創出事業でできないか」検討
→しかし緊急雇用創出事業実施要項では「委託事業は建設・土木事業ではない」
ものに限られており，また「50万円以上の財産の取得は認められない」
→→ところが，「リース事業なら可能ではないか？」と県から提案があった
（Dからの申立書による＝公開文書）
→2011年8月にリース会社設立 →10月に盛岡の業者へ工事発注 →同年12月に仮設浴場落成式

7 町および県による行政監査以降

2012年2月6日 重点分野雇用創出事業について行政監査
→随意契約は「いたしかたない」としたうえで各種書類の不備を指摘
同年4月 同事業完了検査をおこなった県宮古地域振興センターと山田町が連絡

→「浴場はリース物件とする」（町員現存する公開文書＝電話記録メモによる）

同年 7 月 26 日 山田町監査委員が書類不備を指摘

同年 10 月 15 日 県議会議員が同事業について確認

同年 10～12 月 宮古地域振興センターが山田町に調査

同年 12 月 25 日 NPO 法人 D が 137 人を解雇

2013 年 1 月 18 日 町が同法人との委託契約打ち切り

8 町第三者委員会の報告書による論点整理と提言

- ・ 2011 年 12 月の「100%前金払い」
- ・ 2012 年 7 月 26 日の町監査委員指摘まで適切な事業執行のチェックが行き届かなかった
- ・ 事業費が 100%国庫から支出されていることで町に気の緩みがあったのではないか
事業費が大きい項目への確実なチェック：「重要の原則」
- ・ 問題の本質をよく把握する
- ・ 町の信頼を早期に回復する努力
- ・ 責任追及については弁護士と相談
- ・ 幹部職員の資質の向上
- ・ 補助金の使い方にも厳しい目をむける

9 考察にかえて：県と町と NPO 法人との意思疎通について整理

- ・ NPO 法人 D の代表は「県からの指示」「町長からの特命」と弁明（申立書による）
- 当初は「VC 立ち上げまで」のつもりであったのかもしれない（メール記録による）
- ・ しかし山田町長（2011 年当時）は委員会聞き取り（2013 年 2 月 6 日）で「町の災害 VC の立ち上げが、県社協にも協力を得られない（3 月中の開設が不可能）なか、D が来町し、遺体の捜索（22 人中 8 人はヘリで発見）、VC 開設・運営などの協力が得られ信頼へ」
- 各種役職へ就任を依頼した
- ・ 県は「被災地は混乱しているので、むしろ来ないでほしい」と当初電話対応したという浴場設置について県は「リースなら浴場は可能かも」と電話で助言したとされる（申立書＝公開文書による）
- しかしいずれも公開文書において、個人名は明らかにされず

10 まとめにかえて：NPO の活動に関わってきた私的な経験から

- ・ NPO 法人による横領、使途不明金の発生は過去にも何件かあった
- あるいは不明確・不適切な会計処理への指摘も過去に数件あった
 - ・・・会計報告は一般社団法人より厳しいはずだが
- ・ 今回の事例では、地域の平均賃金水準より高い賃金が町内被雇用者へ支払われていた
 - ・・・震災に関係なく、以前より雇用環境が厳しい地域であった

- ・第三者委員会の委員長が考える「現場力」とはなにか
 - ・・・今回の件は、町および町社協が無理に無理を重ねた結果ではないか
 - ・・・発災の現場がどれだけ切羽詰まった状況であったかをわれわれ（研究者・行政担当者・他の NPO 法人ら）が想像する必要がある。

被災地の復興支援としての映画上映 ：岩手県宮古市と宮城県石巻市の事例から

石垣尚志¹

key-words: 映画館, 巡回上映, 映画上映会, 地域コミュニティの再生

1 はじめに

震災後、芸術文化による被災地支援がさまざまな形で行われてきた。本研究は岩手県宮古市の映画館「みやこシネマリーン」と宮城県石巻市の「ISHINOMAKI 金曜映画館」を事例として取り上げ、映画上映による被災地支援の取り組みを考察する。事例の考察では被災地の地域コミュニティとの関係に注目して、地域コミュニティの「再生」に対する映画上映の可能性を検討する。

2 岩手県宮古市「みやこシネマリーン」

2.1 「みやこシネマリーン」の概要

岩手県宮古市にある映画館「みやこシネマリーン」は岩手県沿岸部で唯一の映画館であり、日本で唯一の「映画の生活協同組合」でもある。市民の出資によって1997年4月に開館し、みやこ映画生活協同組合が映画館の運営を行う。

2.2 岩手県沿岸地域での巡回上映

映画館は震災の2週間後に営業再開したが、映画館まで来られない人が多いと考えて、映画館ホームページで寄付を募り、2011年5月に市内学校で巡回上映を始めた。「子供たちは来たいかもしれないけど、親が一生懸命に復旧活動をしていたりして、来たくても来られないんじゃないか。来られないんだったら、ちょっと行ってやってみるかという感じで巡回上映をスタートした」という²。「外はがれき、テレビは震災ニュースばかり。楽しい映画を見せてあげたい」と5月、避難所になっている宮古市内の小学校にスクリーンと映写機を持ち込んだ。子どもたちから「『映画の人』が来た」と歓声が上がった³。

6月より「シネマエール東北」から支援を受け（各種支援については後述）、夏以降は仮設住宅を中心に活動を広げた。2015年2月末で約300回の巡回上映を、久慈市、野田村、普代村、岩泉町、宮古市、山田町、大槌町、釜石市、住田町、大船渡市、陸前高田市の小中学校・高校、仮設住宅（集会所、談話室）、公民館・公共ホールなどで行っている。

2.3 巡回上映の目的 ― 楽しさ／集まる場

「楽しさ」を提供することが目的のひとつである。子供向けにアニメ作品（ドラえもん、

¹ 東海大学文学部講師 gaki@tokai-u.jp

² みやこシネマリーン支配人へのインタビュー（2013年4月30日）より。

³ 朝日新聞（岩手版）2011年6月16日より。

クレヨンしんちゃん、トイ・ストーリー3、ポケモンの劇場作品など)、高齢者向けに昔の邦画(「男はつらいよ」シリーズ、臉の母、釣りバカ日誌など)を上映する。例えば2011年からの上映回数は「ドラえもん」30回、「ポケモン」31回、「男はつらいよ」130回である。「男はつらいよ」シリーズの上映では「何年ぶりかで映画を観た、楽しかったよ」、「以前、娘が男はつらいよシリーズのビデオを全部買ってくれたが、津波で流された。今日蘇ったよ」、「本当に映画は久しぶりで懐かしかった」などの感想が寄せられた⁴。

また、「集まる場」を提供することも目的である。仮設住宅の談話室や集会所での上映では、上映前にお茶とお菓子を用意して「お茶飲み会」を行う。上映後には映画の感想や映画を映画館で観たときの思い出話で盛り上がることもある。巡回上映会が「集まり」や「コミュニケーション」の場として機能しているといえる。

2.4 巡回上映への支援

一般社団法人コミュニティシネマセンターの「シネマエール東北 東北に映画を届けよう！」プロジェクトから映画の無償提供がある⁵。また、車両一台(日本テレビ「24時間テレビ」)、スクリーンとプロジェクター(ソニー株式会社)の支援もある。映画と機材・車両は巡回上映の実現と継続にとって不可欠だが、それ以外に重要なものとして上映会運営の支援がある。各地の生協、社会福祉法人、市民グループ、NPO団体、仮設住宅の運営・管理を行うサポートセンター、さらには個人のボランティアが会場設営、宣伝、誘導などを行う。岩手沿岸部は広域のため、上映場所の選定・日程調整・宣伝など、その地域で活動している団体や個人の協力がなければ巡回上映自体が不可能であるといえる。

3 宮城県石巻市「ISHINOMAKI 金曜映画館」

3.1 「ISHINOMAKI 金曜映画館」の概要

震災後の2011年6月、石巻の街の再生を目的として一般社団法人ISHINOMAKI2.0(以下、「2.0」)が設立された。「ISHINOMAKI 金曜映画館」(以下、金曜映画館)は「2.0」と一般社団法人コミュニティシネマセンターとの共同事業である。

3.2 石巻市での映画上映 ― 野外上映と金曜映画館

「2.0」の代表的な活動のひとつに石巻市の夏祭りと連動した「STAND UP WEEK」というイベントがある(7月31日と8月1日の「川開き祭り」までの1週間に開催)。「今だからこそ楽しいことが必要だ」と考え、第1回の2011年は7月23日～8月1日の期間、映画の野外上映会を行った。津波被害でできた空き地に椅子を並べて、ビルの外壁に映画を投影した。2012年と2014年はクレヨンしんちゃん、2013年はドラえもんの映画作品を上映し、

⁴ 上映会の感想は、みやこシネマリーンのブログ記事「巡回上映会活動・支援上映活動」を参照(<http://cinemarine.blog45.fc2.com/blog-category-11.html>)。

⁵ 一般社団法人コミュニティシネマセンターは映画上活動と映像教育を通じた映画文化の普及を目的として2004年に設立された(<http://jc3.jp/>)。正会員(団体)は映画館・自主上映団体・美術館など66団体(2014年12月現在)。「シネマエール東北」プロジェクト(助成:芸術文化振興基金)を2011年6月より行う。

親子連れを中心として毎回 200 名以上の来場者があった。2013 年と 2014 年には「市民が撮った 8 ミリフィルム：昭和の石巻」（映像提供：NPO 法人 20 世紀アーカイブ仙台）を石巻市内のメインストリートでビルの壁面に投影した。

コミュニティシネマセンターの支援を受け、2012 年 12 月より市内のホール（みやぎ生協文化会館「アイトピアホール」）を会場として「ISHINOMAKI 金曜映画館」という定期的な映画上映会を始めた。2015 年 2 月までに 15 回（18 作品）、『ル・アール・オブ・靴みがき』、『ミッドナイト・イン・パリ』、『謝罪の王様』、『ひまわり』、『かぐや姫の物語』、『レ・ミゼラブル』、『冒険者たち』、『生きる』、『用心棒』、『マダム・イン・ニューヨーク』、『GODZILLA ゴジラ』、『昭和残侠伝 唐獅子仁義』などのメジャー作品、ミニシアター系作品、名画（旧作）など多彩な映画を上映してきた。

3.3 地域コミュニティをまきこむ

金曜映画館では来場者へのプレゼントや地域の食材を使ったフード販売を行っている。プレゼントでは、例えば正月映画として上映した『謝罪の王様』では「紅白餅」を、『ひまわり』では「ひまわりの種」、『かぐや姫の物語』ではお菓子（たけのこの里）、『冒険者たち』では「削りたて鰹ぶし」などがある。金曜映画館に地域の人・事業者をまきこむことを目的として地元商店にプレゼント提供を依頼している。

3.4 映画上映の目的 — 楽しさ／集まる場所

みやこシネマリーンの巡回上映と同じく、金曜映画館の目的は「楽しさ」と「集まる場所」の提供である。「今だからこそ楽しいことが必要だ」と野外上映会を始め、その後もさまざまな人たちが楽しめるように多様な作品を上映している。また来場者プレゼントや地元フードの販売など、金曜映画館に来る人が楽しめるような工夫をしている。

さらに、街の人々が「ちゃんとながら、集まれる場所をつくって」、「映画を通した、映画館運営を通したコミュニティづくり」も目的としている。実際、上映会の会場では、震災後初めて再開した人たちの「久しぶり」や「元気だった」という声が聞こえてくる⁶。震災前の街のつながりの再生に加えて、金曜映画館と地元商店とのつながり（プレゼント提供など）、金曜映画館スタッフと来場者、県外からのボランティアと来場者、ボランティアと金曜映画館や 2.0 のスタッフとの間に新しいつながりがつくりだされている。

4 まとめ — 映画上映と地域コミュニティ

二つの事例は映画によって被災地に「楽しさ」と「集まる場」を提供していることがわかった。ただ注目すべきことは、被災地コミュニティが一方的に支援を受けるだけではなく、地元の人々や団体が巡回上映と金曜映画館の活動を支えてもいることだ。映画上映という活動・団体と地域コミュニティとの間に相互作用的（相補的）な関係があり、そのことで新しい活動の継続・展開が可能になり、さらに新しいつながりがつくりだされている。

⁶ 金曜映画館スタッフへのインタビュー（2015 年 2 月 16 日）より。

吉原 (2013: 60) は震災前の地域コミュニティは「あるけど、なかった」と指摘する。「上からの地域コミュニティ動員」はあったが、それは「地域コミュニティの有していた自立性の基盤を損なうことになった」という。これに対して、シネマリーンと金曜映画館がつくるに「集まりの場」や「つながり」は、自立性のある、自生的な「つながり」ではないだろうか。「ガバメント型コミュニティの形成」(吉原 2013: 62)ではない、もうひとつの公共性がつくりだされているといえるのではないだろうか。

震災後の地域づくりにおける文化施設の重要性が指摘され(ニッセイ基礎研究所・いわき芸術文化交流館アリオス 2012)、また公立図書館による地域づくりの可能性が指摘されている(猪谷 2014)。これらの文化施設と同じように、映画上映(映画館)も地域コミュニティの形成・再生に寄与できるのではないだろうか。これからも事例研究を継続して、映画上映・映画館と被災地の地域コミュニティの関係について考察を深めていきたい。

【参考文献】

- 猪谷千春, 2014, 『つながる図書館 — コミュニティの核をめざす試み』筑摩書房。
- 石垣尚志, 2013, 「映画館の社会的機能と映画館への支援についての考察 — 地方都市のミニシアターを事例として」『文化経済学会〈日本〉2013年度年次大会予稿集』56-57。
- 石垣尚志, 2014, 「地方都市における映画文化と映画館 — 地方都市のミニシアターの現状と可能性」『文化政策研究』7: 183-194。
- ニッセイ基礎研究所・いわき芸術文化交流館アリオス, 2012, 『文化からの復興 — 市民と震災といわきアリオスと』水曜社。
- 吉原直樹, 2013, 「第2章 地域コミュニティの虚と実 — 避難行動および避難所からみえてきたもの」田中重好・船橋晴俊・正村俊之編著『東日本大震災と社会学』ミネルヴァ書房, 47-69。

復興公営住宅の建設と新しいコミュニティの形成 :岩手県釜石市における津波被災者の住宅と生活支援をめぐる

吉野英岐¹

key-words :釜石市, 復興, 復興公営住宅, 地域住民組織, コミュニティ

1 被災地における住宅再建

東日本大震災の被災地では、被災者の自力再建による住宅の建設とともに、県や市町村による復興事業として災害復興公営住宅（以下、復興公営住宅）の建設が進められている。現在、各地で復興公営住宅の建設様式、場所、建築戸数、完成時期、入居者が決まり、すでに一部では入居も始まっている。本報告では津波の被害を受けた岩手県釜石市における復興公営住宅の建設と入居にむけた検討過程と被災者の生活を守る支援策を紹介し、その特徴を明らかにする。そのうえで、復興公営住宅への入居後の新しいコミュニティの形成にむけた入居者と既存の地域住民組織（町内会等）をめぐる課題について論じる。

2 釜石市における復興公営住宅の建設計画と整備状況

釜石市は東日本大震災津波によって死者 888 名、行方不明者 164 名の人的被害を受けた（2012 年 1 月 25 日現在）。また被災住家数は 4,548 棟で、うち全壊 2,954 棟、大規模半壊 396 棟、半壊 291 棟、一部損壊 907 棟であった（2011 年 11 月 7 日現在）。住家数（2010 年 1 月 1 日時点）に占める被災住家数の割合は 28.1%で、市内の約 3 割の住宅が損壊した（釜石市HPにおける「かまいし復興レポート Vol. 24」平成 27 年 1 月 31 日発行）。

上記の被害を受けて釜石市では復興公営住宅の建設に着手した。そして、地域コミュニティ再生の観点から、住宅（戸建て・集合）が建設される地区に震災前に居住していた被災者の入居を最優先する形で、整備戸数（供給戸数）を決めていくこととした。2011 年 11 月に市は被災者向けに「住宅再建に関する調査」を行い、3,363 票を回収し、回収率は 79.1%であった。この時点での被災者の意向は、「元の土地に住宅再建」が 38.1%で最も多く、次いで「高台移転」が 28.8%、「公営住宅」が 20.7%、「その他」が 5.6%だった。また、「わからない」が 6.8%あった。市ではこの調査結果を踏まえて、全壊棟数（2,957）と大規模棟壊（395）の合計 3,352 棟の 30%と、半壊棟数（300）の 20%の合計値である 1,066 戸を復興公営住宅の必要整備戸数とした。そのうえで被災 21 地区における建設用地の制約などから、整備計画戸数を 1,048 戸とした。さらに、2012 年 8 月と 2013 年 8 月の 2 回にわたって住宅再建希望調査を実施して、復興公営住宅への入居希望数を把握し、最終的に表 1 に示すように釜石市内の 40 ヶ所で 1,308 戸の復興公営住宅を建設することとした。

¹ 岩手県立大学総合政策学部 yoshino@iwate-pu.ac.jp

復興公営住宅には市町村が建設するものと、県が建設するものがあり、1,308戸は釜石市が建設する市営の復興公営住宅と岩手県が建設する県営の復興公営住宅（その一部は完工後に市が管理する住宅）の合計である。なお、2015年1月31日時点での完成率は18%であった。

表1 釜石市内に建設される復興公営住宅と完成率

施工区分	形態	団地数	戸数	完成済	完成率
釜石市施工	集合	19	760	67	8.8%
釜石市施工	戸建	14	175	12	6.9%
岩手県施工	集合	7	373	158	42.4%
合計		40	1308	237	18.1%

3 復興公営住宅の建設と入居をめぐる検討の過程

釜石市は復興公営住宅の建設にあたり、年齢、要介護度、障がいの程度などに配慮した入居ルールを設けることとし、その内容に民意を反映させる目的で「釜石市災害復興公営住宅入居者選定方法等検討会」を2012年7月に設置した。検討会のメンバーは仮設住宅自治会長、民生児童委員、消防団、社会福祉協議会、NPO、PTA連合会、学識者などで、発足時の事務局は市の復興計画の策定にあたった総務企画部総合政策課であった。

検討会は当初は2012年度内に3回程度開催して終了する予定であった。しかし、その後、住宅再建希望調査に基づく入居希望世帯数の変動に対応した整備予定戸数の決定や、建設場所や建築方式の確認、優先入居基準の設定や入居方式の確定、入居抽選会の持ち方、さらにはペット入居の可否など、さまざまな課題に対応する必要性がでてきたことから、表2のように2015年2月までに13回開催され、現在も継続中である。なお報告者は第2回以降すべての検討会に委員として出席している。

表2 釜石市災害復興公営住宅入居者選定方法等検討会の開催状況

	開催年月日	協議内容
第1回	2012. 7. 13	整備方針、検討内容の確認
第2回	2012. 7. 26	優先入居要件、意向調査項目検討
第3回	2013. 1. 10	住宅再建希望登録結果、上中島住宅の整備概要
第4回	2013. 2. 18	入居条件に関する意見募集、入居条件の検討
第5回	2013. 3. 6	意見募集結果、入居条件の検討、公開抽選会
第6回	2013. 8. 2	住宅再建最終意向調査、住宅再建支援制度拡充
第7回	2013. 11. 21	最終調査中間報告、ペット飼育要項、入居要件
第8回	2014. 2. 13	最終調査報告、整備戸数、ペット要綱、優先基準、指定管理者選定
第9回	2014. 4. 24	募集時期 (同日に市営住宅等指定管理者選定委員会)
第10回	2014. 6. 26	抽選方法
第11回	2014. 8. 25	優先入居基準
第12回	2014. 11. 5	東部地区募集状況、鶴住居地区募集
第13回	2015. 2. 17	申し込み状況、部屋割抽選方法

第1回検討会は2012年7月13日に開催され、1,048戸の整備計画と着工計画（2011年度2地区158戸、2012年度11地区509戸、2013年度8地区381戸）が示された。また、2012年8月に住宅再建希望調査を実施し、直近の入居意向を把握することが説明された。

第3回では住宅再建希望調査の結果が示された。この調査は2012年8月6日～9月7日にかけて実施され、被災した5,107戸に調査票を発送し、3,996戸から回答があった。その結果、自力再建希望は2,355で回答数の59%、復興公営住宅入居希望数は1,641で、回答数の41%であった。調査前の整備計画戸数である1,048戸では、供給が大幅に不足する見込みとなり、整備計画は大幅な見直しを迫られることになった。

第7回では2013年8月12日～9月7日にかけて、4,209戸の被災世帯を対象に実施された2回目の住宅再建希望調査の中間結果が示された。その他、復興公営住宅併設店舗事業者の募集結果、市営住宅等の管理の方向性、復興市営住宅におけるペット飼育要綱、入居要件の一部変更が議論された。第8回では住宅再建希望調査の最終結果が示された。回収数は3,278で、うち公営住宅入居希望数は1,070で回答数の33%、自力再建希望は2,247で同じく69%になった。この結果、前回調査時の希望数をふまえて設定した計画戸数である1,407戸を再度修正する必要があることが報告された。

第13回では最終的な建設予定戸数を1,308戸としたことと、全ての復興公営住宅で申し込み受付が終了したことが報告された。申込期間は2014年11月6日～11月25日で、1,208の申込があった。希望者が多かったところはルールに基づいた抽選が行われた。さらに空いている住宅には再募集がかけられ、2015年2月5日時点での申し込み状況も示された。また、8階建以上の高層住宅において5階までの低層階に障がい者・障がい児、75歳以上の方を優先入居させる方針とエレベーターから遠い低層階にペットエリアを設定する方針が確認された。その他、トラブル回避にむけた部屋割の抽選方法や入居後の入居者の孤立の防止方策が確認された。このように釜石市災害復興公営住宅入居者選定方法等検討会では、2年半以上にわたって、幅広い事項について市民を交えて審議が進められた。

4 被災者の生活支援

復興公営住宅の整備に先立ち、仮設住宅の入居者の心身の健康の維持や防犯・防災の観点から居住環境の安全を守っていくことが大きな課題であった。仮設住宅の入居者にむけて釜石市が行った支援事業としては、第一に生活支援相談員事業がある。事業主体は釜石市社会福祉協議会で、発足は2011年8月1日である。相談員数は当初の8名から現時点では21名に増員されている。任務は仮設住宅の戸別訪問や見守り活動、そして住民のニーズを専門職へつないでいくことである。第二に釜石市仮設住宅団地支援連絡員配置事業がある。事業主体は震災前に釜石市内に設立されたNPO法人 @リアス NPO サポートセンターで、発足は2012年3月1日である。震災後の緊急雇用創出事業を活用ツメルして80名の連絡員を雇用し、仮設住宅団地における見守りや見回りを中心に安全・安心の居住環境の維持に努めてきた。

また市では仮設住宅団地における居住者のコミュニティの形成にむけて、仮設団地ごとに自治会の設立を進めてきた。そして、市営の復興公営住宅においても、引き続き、入居者による自治会の設立を進めている。同時に、市は市営住宅の管理制度を見直し、きめ細かい管理ができるように、2014年度に市営住宅指定管理者制度を導入した。複数団体による申し込みがあり、審査の結果、一般財団法人岩手県建築住宅センターが指定管理者となり、釜石市内の県営の復興住宅の管理とともに、市営住宅全般の管理業務を開始している。

そのほか市では被災者への幅広い生活支援を目的に、2011年8月10日に高齢者等サポートセンターを市内3か所に設置していたが、2014年4月1日から地域における保健、医療、福祉政策を統括的に進める地域包括ケア推進本部を市役所内に立ち上げた。あわせて、福祉コミュニティ復興支援事業や14名からなる復興支援員制度（釜援隊）を導入して、被災者の生活再建にむけた事業に取り組んでいる。

5 復興公営住宅への入居と今後の課題

今後、1,000戸を超える復興公営住宅が市内の各地に完成し、入居者が増えていくにしたがって、解決すべき課題が顕在化してくると考えられる。そのなかでも、いかに入居者の健康を守り、安心安全の生活を実現していくかという点と、住宅の建設地にもともとある地域コミュニティと入居者を結び付け、新しいコミュニティを形成していくかという点が重要である。復興公営住宅の入居者は高齢者が多く、世帯規模も小さいケースが多い。隣近所や支援者の目が届いていた仮設住宅との差異も大きいことが予想される。外部の支援とともに、住民同士による日常的な活動がより必要になってくるが、その活動が困難な場合も想定される。孤立や引きこもりを防ぐ工夫がこれまで以上に必要になってこよう。

さらに既存の地域住民組織（町内会）と復興公営住宅の住民の関係や住宅内に組織される自治会の関係についても配慮が必要である。地域住民組織は住民の親睦団体という側面と様々な地域資源を管理する団体という側面がある。こうした特徴から、今後はもとの町内会との二重加入の問題、祭礼や清掃等の地域行事における役割分担、町内会に付与されてきた里山などの共有地の利用調整なども課題になってこよう。

「ふるさと」意識が揺らぎ始めている今日において、被災地もまた例外ではない。復興公営住宅の建設と入居者が決まり、入居が進む中、住民と行政は地域コミュニティをどのように形成し維持していくことができるのか。被災した人々が仮設住宅での生活を終え、新たな段階に入る今、地域に根差した持続可能な生活の実現が大きな課題となりつつある。

【参考文献】

釜石市, 2015, 「かまいし復興レポートVOL. 24 (釜石市ホームページに収録)」。

釜石市, 2015, 「復旧・復興の歩み」。

釜石市, 2015, 「21 地区別復興まちづくり計画」。

吉野英岐, 2013, 「復興過程における住民自治のあり方をめぐって—岩手県釜石市の事例から—」日本地方自治学会編『地方自治叢書 参加・分権・ガバナンスと地方自治』26, 敬文堂:219-248。

東日本大震災研究交流会研究報告書

科学研究費・基盤研究（A）研究課題番号 24243057

「東日本大震災と日本社会の再建
－地震、津波、原発震災の被害とその克服の道－」

発行日 2015年9月30日

編集 震災問題情報連絡会

連絡先：震災問題情報連絡会研究交流集会事務局
〒464-8601 名古屋市千種区不老町（名古屋大学田中重好研究室内）
office150315dcworkshop@gmail.com