

第3回
東日本大震災研究交流会
研究報告書

2018年3月

震災問題研究ネットワーク
日本社会学会震災問題情報連絡会

はじめに

浦野 正樹（早稲田大学）

東日本大震災から早くも7年が経過しようとしており、震災への関心も直接の被災地とそれ以外の地域ではだいぶ落差が出てきている。東日本大震災の直接の被災地とされる地域のなかでも、津波災害の影響と原発災害による影響ではその後の様相が大きく異なり、また被害の形態が類似していても、その後の展開如何により状況が大きく異なっているため、一律の復興の議論がし難い状況が生じてきている。震災の爪痕は深く人々の中に沈潜し、ますます見えにくい状況になっているのが現状である。

原発災害に関していえば、この1年で避難者の置かれている環境には大きな変化があった。ひとつは自主避難者に対する住宅支援が打ち切られたこと、もうひとつは避難元の帰還制限解除に伴いかなりの地域で法的には帰還が可能になったことである。そのため避難者には、帰還するか、避難先で定住するか、あるいは新たな居住場所を探して定住するか、という厳しい選択が迫られる状況が生まれている。福島県内や周辺にいる人々にとっても、福島からある程度離れた地域に避難している人々にとっても、ここで直面するのは苦渋の決断であり、それに伴って生じているさまざまな生活困難である。さらに、決断を引き延ばすことすらも人々を悩まし続けてしまうというジレンマや葛藤が、ますます課題を個別化させ潜在化させていくことになる。

東日本大震災の津波被災地域では、災害の記憶をアーカイブ化する試みが「事業」として進行しつつあるが、これも災害記憶の伝承だけが脚光を浴びるのではなく、地域社会が持続していける社会的環境をいかに再構築するかを考える機会とすべきであり、生活の立体的な設計と再編成こそが最大の課題となる。災害の復興局面は、地域の産業振興や住宅の再建ばかりでなく、地域文化や地域の生活スタイルの再構築の過程であり、社会関係のネットワークを再構築していく過程でもある。復興局面での地域文化へのまなざしは、決して地域活動を通じた社会関係のネットワークの再編や地域でのさまざまなくわい>のスタイルの模索、雇用機会の創出等々と切り離される位相ではない。地域で生活を継続していくためには、一方では、社会生活の基盤を再建し、家計経済や生活資源の調達、ケアなどの扶助のしくみを再構築して地域での生活を成り立たせるとともに、中長期的には自然災害等への一定の安全・安心感を担保しながら地域社会が存続していける生活のしくみを編み出し社会関係を再構築していく必要がある。

しかし現実の災害復旧・復興段階における地域社会過程では、これらが相互に

アンビバレントな関係に陥ったり、行政の事業計画担当者と住民諸団体間、住民諸団体と住民間、住民相互間での展望の持ち方や意識のずれが顕在化し、復興事業が地域ニーズに合わなくなったり、各レベルでの利害対立が激化したり、意思疎通自体が難しくなって社会関係が崩れたりしていくことが往々にして起こっている。そうした社会過程のなかで、地域の記憶やアイデンティティに関しても、上記のさまざまなレベル・角度からの諸力が働いており、自生的に見える地域の記憶継承や地域アイデンティティ再構築の動きもそうした力を敏感に受けながら推移しているのである。

東日本大震災がわれわれに突きつけた課題は、被災地、被災者に直接的に関連する課題にとどまらない。これからさらなる災害が、日本の各地で起こる蓋然性はかなり高まっているといわれている。震災体験とそこであらわになった社会体制のもつ課題に、これからどのように応えていくか。田中重好氏の発言にあるように「東日本大震災に関して、われわれ研究者がなすべき課題はきわめて多い。しかも、『なすべき課題』に対して『未回答のまま』であることもきわめて多い。」この報告書は、2017年3月に開催された第3回の東日本大震災研究交流会の記録をまとめたものである。事務局側でのWeb形式での編集の体制づくりに手間取り、大幅に遅れての公開になってしまった。原稿を早々に出していただいた執筆者には深くお詫びしたい。幸い研究交流会自体は、熊本地震や九州豪雨災害等の近年起こった甚大な災害をふまえ、災害と社会との関わりや影響を含めて幅広い研究交流を進めていくという趣旨で、「震災問題研究交流会」と名称を変え、第4回以降も継続される。

第3回の研究交流会報告書は、事象の広がりをもとに、次の4つのセクション（第1部「原発災害をめぐる諸課題」、第2部「防災上の課題と公的セクターの役割」、第3部「災害過程の健康維持とメディアの可能性／農業復興」、第4部「住宅再建・災害復興をめぐる活動と課題」）を設けて編集している。最後に、記録として研究交流会のプログラムを付し、報告されたすべての報告タイトルを掲載している。交流会の開催、及び報告書の編集にあたっては、多方面にわたる多くの方々の協力を得た。深く感謝の意を表したい。

第3回 東日本大震災研究交流会報告書

目次

はじめに 浦野 正樹（早稲田大学）	i
第1部 【原発災害をめぐる諸課題】	1
1-1 原田 峻（立教大学）・西城戸 誠（法政大学） 東日本大震災・福島原発事故から7年目を迎えた県外避難の現状と課題 —埼玉県における自治体・避難者調査の知見から— The Status and Issues of Wide-area Evacuation from the Great East Japan Earthquake and Fukushima Nuclear Disaster of 2017: Based on Surveys in Saitama Prefecture	2
1-2 吉田 耕平（首都大学東京／関西大学） 災害下経営組織の事業環境と復職従業員の職業環境 —原発避難における飲食・福祉事業所の再建事例から— Business Environment and Work Environment under Disaster Recovery Process: Employees who Returned to a Restaurant Company and a Caring Service Provider after Evacuation from Fukushima Nuclear Plant Area	8
1-3 日高 勝之（立命館大学） 「メタ政治的正義」としての原発・エネルギー議題 —フクシマ以降の「原発議題」言説の検証必要性— Denuclearization and Energy Agenda as ‘Meta-political Justice’: Discourse on Denuclearization and Energy after Fukushima Nuclear Incident	13
1-4 岩井 紀子（大阪商業大学）・宍戸 邦章（大阪商業大学） 原発避難自治体の住民意向調査にみる帰還意識の推移とJGSSでみる原発とエネルギーに関する意識の推移 Changes in Nuclear Disaster Evacuees' Intention to Return Home and those in Japanese Peoples' Attitudes toward Nuclear Power Policy and Energy	19
第2部 【防災上の課題と公的セクターの役割】	25
2-1 室井 研二（名古屋大学） アチェにおける災害復興の現状 —国際比較研究のための予備的分析— Current Situation of Disaster Reconstruction in Aceh: Preliminary Consideration for International Comparative Study on Mega-earthquake Disaster	26

2-2 丸山 真央 (滋賀県立大学)	
市町村合併が自治体の災害・復興対応にもたらした影響を住民はどのように評価したのか —岩手県大船渡市の場合—	
Resident Evaluation for the Post-disaster Reconstruction and Recovery Policy of the Merged Local Government:	
A Case Study of Ofunato City, Iwate Prefecture	32
2-3 辻 岳史 (名古屋大学)	
産業復興における自治体の協働政策	
Problems of Public Private Partnership from the Viewpoint of Industrial Recovery Process in the Affected Area of the Great East Japan Earthquake:	
A Case Study of Local Communities in Miyagi Prefecture	38
2-4 藤田 香 (近畿大学)・大塚 健司 (アジア経済研究所)	
防災・減災をめぐる地域コミュニティの持続可能性 —南海トラフ地震への対応を迫られる高知市の事例—	
Sustainability of Local Communities in Disaster Prevention and Risk Reduction:	
A Case Study of Kochi City to Prepare for the Nankai Trough Earthquake	44
第3部 【災害過程の健康維持とメディアの可能性／農業復興】	50
3-1 平木 繁 (首都大学東京)	
熊本地震における民間の避難所支援とその課題	
A Report and Subjects of Ensuring the Privacy Space for Residents in Evacuation Centers in 2016 Kumamoto Earthquake	51
3-2 三澤 仁平 (日本大学)	
東日本大震災以前の宮城県民の精神的健康状態と社会構造との関連 —エコロジカルスタディによる分析—	
The Relationship between Mental Health and Social Structure in Miyagi Prefecture before the Great East Japan Earthquake:	
An Analysis of Ecological Study.....	58
3-3 石垣 尚志 (東海大学)	
被災地の復興支援としての映画上映 (2) —岩手県沿岸部と宮城県石巻市の事例から—	
Film Showing for Earthquake Reconstruction Support (2):	
Case Studies of Ishinomaki City, Miyagi and Coastal Areas of Iwate.....	66
3-4 土屋 葉子 (早稲田大学)	
岩手県三陸地方震災後の取り組み；宮古と田老の2つの活動 —メディアを利用した活動から—	
New Movements using Media in Iwate Prefecture after the Great East Japan Earthquake:	
Two Cases in Taro and Miyako	71

3-5 近藤 誠司 (関西大学)	
伝承メディアとしての災害漫画 —東日本大震災を対象とした内容分析—	
Disaster Manga as a Media to Transmit the Real Image of Disaster	75
3-6 飯坂 正弘 (農業・食品産業技術総合研究機構)	
津波来襲地における農業再編の理想と現実 —仙台市A地区における水田作農業再編の課題—	
Ideal and Reality of Agricultural Restructuring in Areas Attacked by the Tsunami	80
第4部 【住宅再建・災害復興をめぐる活動と課題】	83
4-1 松原 久 (東北大学)・岩尾 紘彰 (東北大学)・磯崎 匡 (東北大学)	
大規模移転地におけるコミュニティ形成の成果と課題 —東松島市あおい地区を事例に—	
The Results and Problems of Community Organization in the Large-sale Resettlement Area after Tsunami:	
Case Study of Aoi Area in Higashimatsushima City	84
4-2 吉野 英岐 (岩手県立大学)	
災害公営住宅の生活実態と課題 —釜石市での調査から—	
Life Condition and the Issues of the Public Restoration Housing for the Great East Japan Earthquake Sufferers:	
From the Result of the Questionnaire Survey to Inhabitants in Public Restoration Housing in Kamaishi City, Iwate Prefecture	91
4-3 大堀 研 (東京大学)	
災害復興過程での住民活動の生成と「受援力」に関する検討 —岩手県釜石市の活動団体を事例として—	
Study on Relationship between Formations of Residents' Activities and Experiences of "Being Supported" in the Course of Recovery from Disaster:	
The Case of Kamaishi City	98
4-4 野坂 真 (早稲田大学)	
記憶の忘却・継承から見た災害の被害構造と復興 —岩手県大槌町における地域の記憶継承をめぐる取り組みから—	
The Social Structure of Destructions and the Reconstruction Actualized by Forgetting and Inheritance of the Experience of Disasters:	
In Case of Otsuchi Town, Iwate Prefecture	104
4-5 小林 秀行 (明治大学)	
復興スローガンは何を表そうとしたのか —東日本大震災における復興計画を事例として—	
Characteristics of Slogans for Revitalization in the Great East Japan Earthquake	110

4-6 西野 淑美 (東洋大学)・石倉 義博 (早稲田大学)・平井 太郎 (弘前大学)・秋田 典子 (千葉大学)・永井 暁子 (日本女子大学)	
同一地区内での住宅再建判断の多様性 —岩手県釜石市A地区住民への質的縦断調査より—	
Various Decisions towards Housing Reconstruction: Through a Longitudinal Study of a Neighborhood in Kamaishi-city	116
付録 第3回 東日本大震災研究交流会プログラム (2017年3月10日開催)	122

第 1 部 原発災害をめぐる諸課題

東日本大震災・福島原発事故から7年目を迎えた

県外避難の現状と課題

——埼玉県における自治体・避難者調査の知見から——

原田 峻¹・西城戸 誠²

キーワード：震災・原発事故・県外避難・支援

1 問題の所在

東日本大震災と東京電力福島第一原子力発電所事故により、6万人以上の人々が、被災3県から全国へと避難した。それから6年が経過し、避難指示の解除が進むとともに、2017年3月には自主避難者の借上げ住宅提供が終了するなど、県外避難者を取り巻く状況は大きな曲がり角を迎えている。だが、2017年3月時点で今なお約4万5千人（復興庁発表）が県外で避難生活を送っており、避難元のコミュニティと受け入れ先のコミュニティの狭間で「帰りたいけど帰れない」という人々をいかに支えるのかという課題が、依然として継続している。

筆者らはこれまで、避難者向け情報誌「福玉便り」などに関わりながら、埼玉県への避難者とその支援体制に関する調査研究を、継続的に行ってきた（原田 2012；原田・西城戸 2013；2015a；西城戸・原田 2012；2013；2014）。そして、「福玉便り」編集部と共同で実施した自治体・避難者調査のデータを元に、2014年1月時点で「まだ、避難直後から変わっていない」人もいれば、すでに新たな生活をスタートさせ、「もう避難者とは呼ばれたくない」という人がいるように、避難者間の「立場の分散」が大きくなっていること（西城戸・原田 2014）、さらに2015年1月時点でも状況はほぼ同じであり、むしろ孤独感や不安感を深めている避難者が少なくないこと（原田・西城戸 2015c）を指摘してきた。

本稿では、2016年12月～2017年1月に実施した自治体・避難者調査を過去の調査結果と比較しながら、7年目を迎えた県外避難の現状と課題を明らかにする。なお、原発避難をめぐる先行研究については西城戸・原田（2014）と原田・西城戸（2015b）、埼玉県における避難者支援の展開については原田・西城戸（2015a）で論じたので別稿に譲り、本稿は紙幅の範囲内で、最新のデータの提示を中心に進める。

2 調査の概要

分析に先立ち、本稿で用いる2つの調査について、概要を示したい。1つ目の調査として、筆者らは「福玉便り」編集部と共同で、2013年から2017年にかけて毎年1月に、埼

¹ 立教大学コミュニティ福祉学部、shun.harada@rikkyo.ac.jp

² 法政大学人間環境学部、nishikido@hosei.ac.jp

玉県内の全 63 市町村を対象とした質問紙調査を実施した。「各自治体内の受け入れ避難者数と、避難元の内訳」「実施している生活支援」などを尋ね、ほぼすべての自治体から回答があった（2016 年調査のみ、蕨市のみ未回答）。ただし、集計時点は自治体によってばらつきがあり、調査時点での避難者数と一致していない場合もある。また、出身ごとの避難者数の内訳を非公開としている自治体もあり、以下に引用する避難元ごとの人数は回答のあった範囲での合算となるため、実際の人数はもっと多いことが見込まれる。

2 つ目の調査として、筆者らは「福玉便り」編集部と共同で、2012 年から 2016 年にかけて毎年 12 月に、同紙の読者である避難者を対象に質問紙調査を実施した（表 1）。本稿では過去 2 年間との結果と比較も行いながら、2016 年 12 月調査を中心に分析を進める。

表 1 本稿で参照する避難者調査の概要

	2012年12月調査	2013年12月調査	2014年12月調査	2015年12月調査	2016年12月調査
調査票の配布方法	『福玉便り』配布のために住所登録している500世帯（いくつかの地域では避難者同士が調査票のコピーし、配布）	『福玉便り』の配布のために住所登録している483世帯と、狭山市役所・草加市役所経由で発送している195世帯	『福玉便り』の配布のために住所登録している560世帯と、狭山市・草加市・川越市・ふじみ野市・所沢市の市役所経由で発送している465世帯（発送の重複あり）	『福玉便り』の配布のために住所登録している592世帯と、17自治体経由で発送している1,170世帯（発送の重複や不着の可能性あり）	『福玉便り』配布のために住所登録をしている600世帯
回答者数	231人	141人	140人	137人	96人
性別	男性76人、女性145人、未記入10人	男性42人、女性86人、未記入10人	男性61人、女性73人、未記入6人	男性39人、女性76人、未記入22人	男性26人、女性58人、未記入12人
年齢	二十代10人、三十代47人、四十代37人、五十代42人、六十代54人、七十歳以上29人、未記入12人	三十代28人、四十代29人、五十代24人、六十代27人、七十歳以上26人、未記入4人	二十代1人、三十代13人、四十代26人、五十代24人、六十代40人、七十歳以上32人、未記入4人	二十代1人、三十代12人、四十代20人、五十代28人、六十代35人、七十歳以上36人、未記入4人	三十代6人、四十代12人、五十代11人、六十代35人、七十歳以上29人、未記入3人
避難元地域	岩手県5人、宮城県11人、福島県197人（浪江町39人、南相馬市39人、富岡町34人、大熊町22人、双葉町21人、いわき市10人、檜葉町8人、福島市7人、その他18人）、その他2人	岩手県2人、宮城県1人、福島県197人（南相馬市28人、浪江町22人、大熊町17人、富岡町16人、双葉町13人、いわき市10人、郡山市7人、広野町3人、その他18人）、茨城県1人、未記入1人	岩手県4人、宮城県10人、福島県123人（浪江町27人、南相馬市22人、富岡町17人、双葉町12人、大熊町10人、いわき市9人、檜葉町3人、その他23人）、茨城県1人、未記入2人	岩手県3人、宮城県1人、福島県128人（避難指示区域86人、区域外17人、未記入25人）、未記入5人	岩手県2人、宮城県2人、福島県91人（避難指示区域49人、避難指示が解除された区域28人、避難指示区域外9人、未記入5人）、未記入1人

3 自治体調査から明らかになった、埼玉県における避難者数の推移と内訳

まず、自治体調査の主な結果として、埼玉県における避難者数の推移を示したものが、図 1 である。避難者数は 1 年ごとに約 1 割ずつ減少しており、地元県に帰還、あるいは他県に移動した人々が一定数存在することが分かる。他方で、様々な事情により「留まらざるを得なかった」人々が今なお多数存在することが指摘できる。

その内訳として、紙幅の関係により詳細は省略するが、避難元は、福島県の避難指示区域が約 7 割、避難指示区域外が約 2 割、岩手県・宮城県が約 1 割と、多様な避難者が混在している。特に多いのが、旧避難指示区域の双葉町・浪江町・富岡町・大熊町・檜葉町、

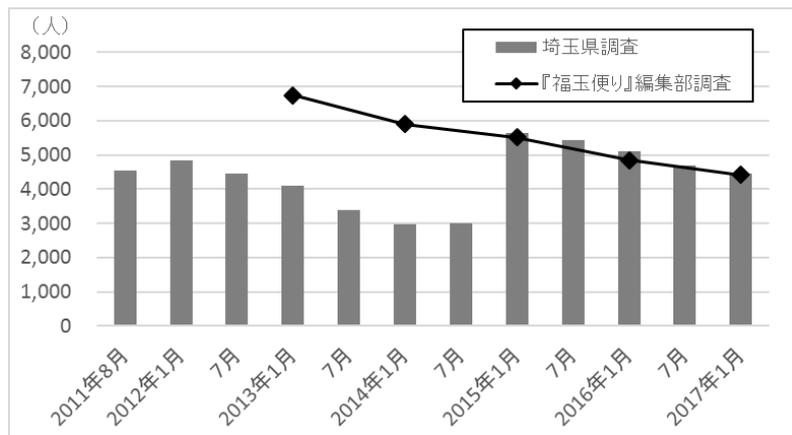


図1 埼玉県における避難者数の推移

旧避難指示区域外のいわき市・郡山市・福島市と、両者が混在する南相馬市などである。5年間の避難元自治体ごとの推移を見ると、大きく減少しているのが双葉町、南相馬市、いわき市であり、他方で浪江町・富岡町などは微増して微減していた。避難先としては、さいたま市、加須市、越谷市、川口市、上尾市などを筆頭に全県に分布している。

続いて、住居形態ごとの避難者数についても尋ねたところ、現在避難者を受け入れている57市町村のうち、7市町村は「把握していない」もしくは「未回答」だったが、50市町村（4,404世帯相当）から回答があり、図2のような結果となった。

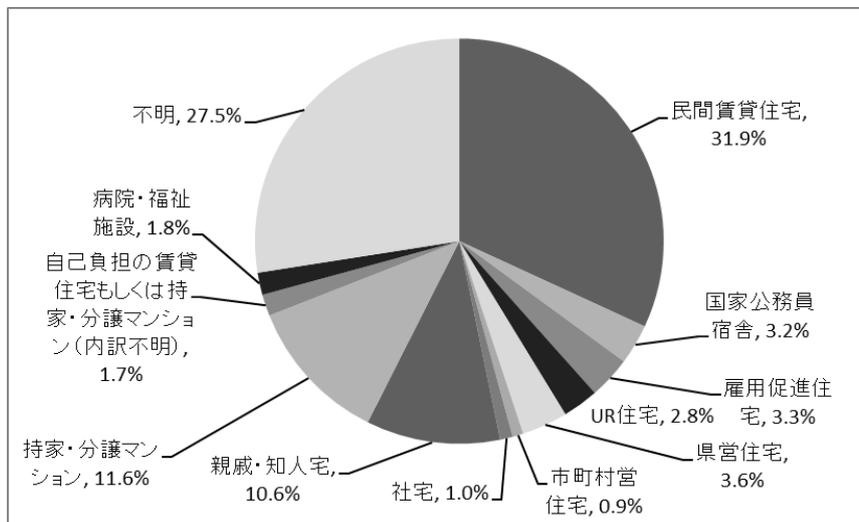


図2 埼玉県における、住居形態ごとの避難者の分布（2017年1月時点）

ここからは、避難者が民間賃貸住宅や各種の公営住宅、親戚・知人宅、持家など、様々な場所で生活していることが分かる。昨年の同様の調査では、持家・分譲マンションが約7%だったことから、持家比率が若干上がったとも言える。また、民間賃貸住宅と各種公営住宅のそれぞれについて、借上げ住宅と家賃自己負担の比率を尋ねたところ、今回の調査では内訳不明・未記入が多数見られたため正確な分析には至らなかったが、民間賃貸住宅の少なくとも約4割以上、公営住宅の少なくとも半数以上は借上げ住宅として生活してお

り、不明分もかなりの割合が借上げに該当すると考えられる。本調査直後の2017年3月には自主避難者の住宅無償提供が終了となり、強制避難者についても遠からず無償提供が終了する可能性が高く、住宅をめぐる支援策が、今後ますます大きな課題となるだろう。

4 避難者調査から明らかになった、避難者の状況と支援へのニーズ

続けて、避難者調査の主な結果を示したい。まず、「生活の困りごと」についての回答を、2015年調査の結果と比較したものが、図3である。

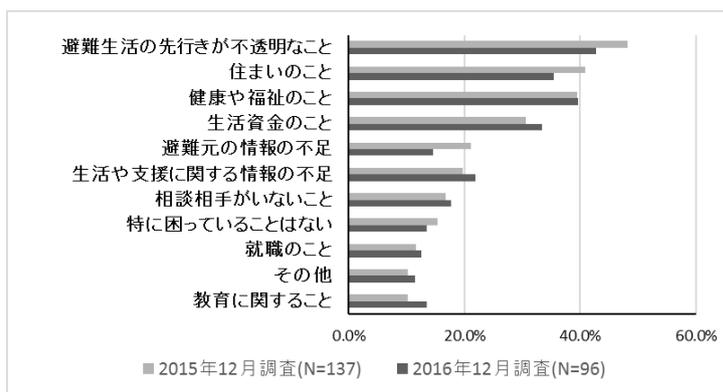


図3 生活の困りごと（複数回答）

昨年同様、避難生活の長期化に伴って、「先行きが不透明なこと」や住まいの問題が大きな負担になっているとともに、心理的・身体的・経済的な悩みを抱えている避難者が少なくないことが分かる。

次に、期待する生活支援についての回答を、過去4年間の結果と比較したものが、図4である（ただし、過去の調査から選択肢の変更あり）。

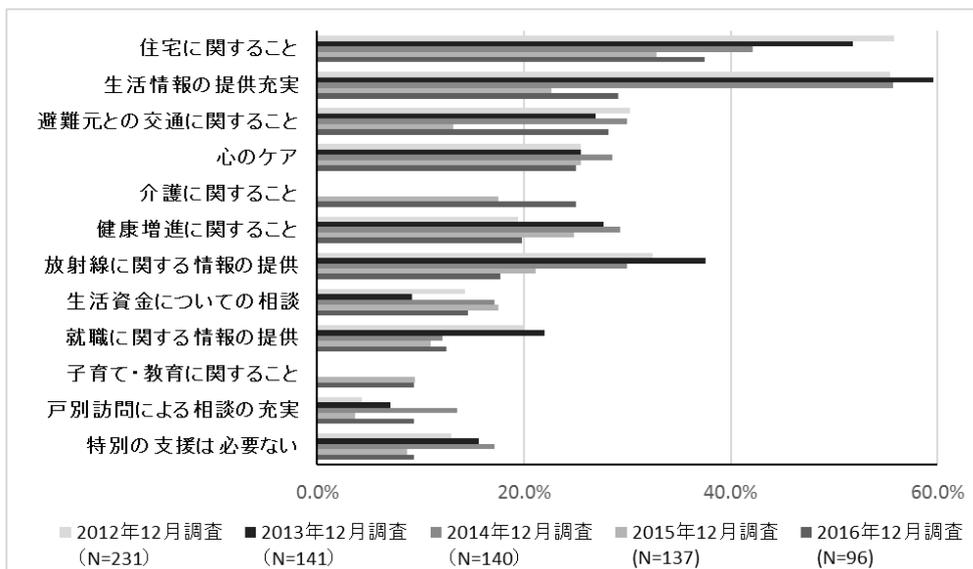


図4 期待する生活支援（複数回答）

2012～2014年の結果と比較して、2015・2016年調査では全般的に生活支援へのニーズが減少しているが、昨年と同じく今回も最も多い回答があったのは「住宅に関すること」だった。また、「心のケア」「健康増進に関すること」は、5回の調査で一貫して2～3割を維持しており、心身の健康の支援に対するニーズは一定数存在することが分かる。

さらに、今後の生活の予定について尋ねたところ、図5のような回答が得られた。昨年と比較すると、「地元県に帰る予定はない」の割合が増え、その中でも「現在の住まいに定住したい」「埼玉県で、新しい住まいに定住したい」の希望が増加していた。

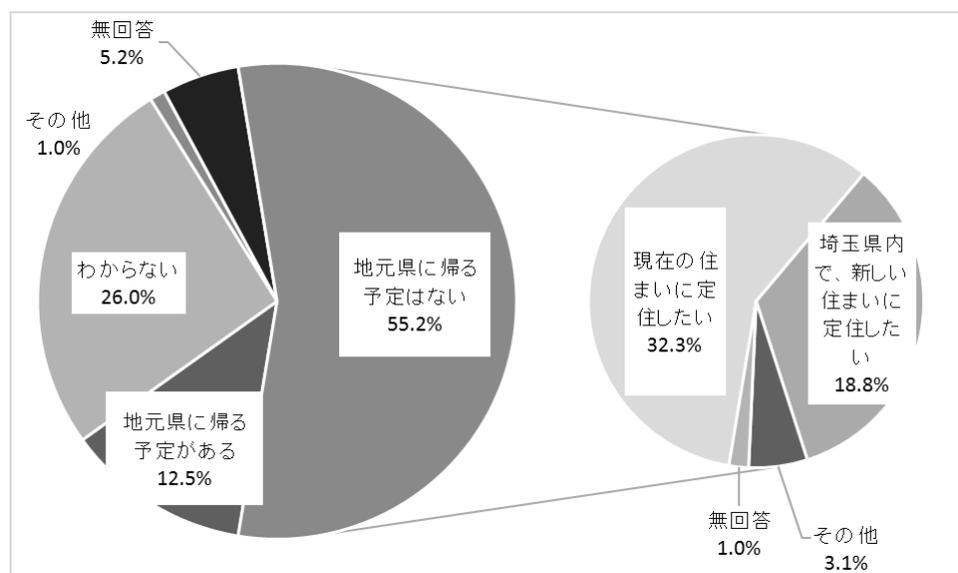


図5 今後の生活の予定（単一回答）

ただし、いずれの選択肢を回答した場合も、自由記述では、迷いや苦悩を書く避難者が一定数存在していた。紙幅の関係で自由記述そのものは引用できないが、「地元県に帰る予定がある」の回答者からは、帰還に伴う生活不安が書かれていた。他方で、「地元県に帰る予定はない」の回答者が記入していたのは、埼玉県での定住を決めた（検討している）ことに対する、悔しさ・迷いや、近隣関係の不安、経済的な不安などであった。さらに「わからない」の回答者からも、避難元・避難先地域で揺れ動く迷いが書かれていた。

そして、調査票末尾の「最近感じていること」という自由記述欄には、「県、市、地元の方々、全て『面倒見の良い方々』というのが埼玉県、県民の方々の印象です。ただ、何故かは分かりませんが孤独感というものがスーッと走ります。」（富岡町、60代女性）、「近くに同県から避難している人がいなくなり、ホットできる所が無くなってしまった。交流会の案内は頂いているが、疲れ切っていて出かける気力がない。」（いわき市、50代女性）など、避難生活の長期化に伴う疲労や孤独感が複数つづられていた。

5 避難者支援の課題と今後の方向性

以上、本稿では埼玉県における自治体調査・避難者調査の概要を示してきた。今回の調

査で明らかになったこととして、「まだ、避難直後から変わっていない」人もいれば、新たな生活をスタートさせて「もう避難者とは呼ばれたくない」という人もいるという、避難者の「立場やニーズの分散」が、さらに拡大していることであった。震災から丸6年が経過し、その中で特に問題となっているのは、「住まい」の問題と、孤独感・不安感の蓄積であった。加えて、避難指示解除の進行と様々な支援の終了を背景としながら、今後の生活再建のあり方が、各個人・世帯の選択と責任に帰せられてしまっている状況の問題点が浮かび上がってきた。

こうした状況に対して、今後の避難者支援にはどのような方向性が求められているのか。マクロな構造としては、『帰還する』か、『自力再建する』かという「ダブルバインドの強要」に対して、「第三の道」を確保すること（山下 2017: 40-42）となるだろう。ただし、本稿では言及できなかったが、ミクロ・メゾレベルの支援現場では、今日の前にいる避難者に対して、支援者たちは、「誰に対して、どのような支援を、どのような根拠（正統性）をもって、いつまで続けるべきか」という葛藤を抱えている。さらに、民間の支援団体は資金の問題などで持続が難しく、避難指示解除によって増える「自主避難者」に対して、どのように支援活動を継続できるかという課題にも直面している。

筆者らの立ち位置としては、今後も引き続き現場に関わりながら、避難者支援の過程をリアルタイムに調査研究していくことにある。本稿で詳述できなかった調査結果と、2017年3月以降に生じている新しい課題については、別稿にて議論を展開したい。

[文献]

- 原田峻, 2012, 「首都圏への遠方集団避難とその後——さいたまスーパーアリーナにおける避難者／支援者」, 山下祐介・開沼博編『「原発避難」論——避難の実像からセカンドタウン、故郷再生まで』明石書店, 231-266.
- 原田峻・西城戸誠, 2013, 「原発・県外避難者のネットワークの形成条件——埼玉県下の8市町を事例として」, 『地域社会学会年報』25: 143-156.
- , 2015a, 「県外避難者支援の現状と課題——埼玉県の事例から」, 関西学院大学災害復興制度研究所・東日本大震災支援全国ネットワーク（JCN）・福島の子どもたちを守る法律家ネットワーク（SAFLAN）編『原発避難白書』人文書院, 209-212.
- , 2015b, 「原発避難をめぐる学術研究—社会科学を中心として」, 関西学院大学災害復興制度研究所・東日本大震災支援全国ネットワーク（JCN）・福島の子どもたちを守る法律家ネットワーク（SAFLAN）編『原発避難白書』人文書院, 227-232.
- , 2015c, 「東日本大震災・福島原発事故から5年目を迎えた県外避難の現状と課題——埼玉県における自治体・避難者調査の知見から」, 『立教大学コミュニティ福祉研究所紀要』3: 59-78.
- 西城戸誠・原田峻, 2012, 「原発・県外避難者の困難と「支援」のゆくえ——埼玉県における避難者と自治体調査の知見から」, 船橋晴俊・長谷部俊治編『持続可能性の危機——地震・津波・原発事故災害に向き合って』御茶の水書房, 191-220.
- , 2013, 「東日本大震災による県外避難者に対する自治体対応と支援——埼玉県の自治体を事例として」, 『人間環境論集』14(1): 1-26.
- , 2014, 「埼玉県における県外避難者とその支援の現状と課題」, 『人間環境論集』15(1): 69-103.
- 山下祐介, 2017, 『復興』が奪う地域の未来——東日本大震災・原発事故の検証と提言』岩波書店.

災害下経営組織の事業環境と復職従業員の職業環境 ——原発避難における飲食・福祉事業所の再建事例から——

吉田耕平¹

キーワード：東日本大震災・原発避難・産業復興・労働経済

1 はじめに

東日本大震災による経営組織の被災と再建の動向は、統計調査(西山他 2014; 吉田 2015)や事例調査(関 2014)を通じて検討されてきた。それらを見ると、事業の再開パターンは、一定程度、事業者が置かれた状況によって決まることがうかがえる。そこで本稿では、第一に、被災地に残る施設や設備・資材のような「もの」を活用できた環境では、「拠点型」の再開パターンをとると考える。第二に、「ひと」つまり従業員を含む地域住民に付き従って、その避難先で事業を始められた場合、「移動型」の再開パターンをとると考える。

こうしたパターンの違いは、従業員の職業環境にどのように影響するだろうか？ 労働経済学では、被災した従業員の就業・就職活動の状況が調査されているが(玄田 2015)、従前の事業所に「復職」する状況は調査されていない。従業員の職業環境は、一般に、物的・身体的要素と心理的・社会的要素に大別しうる。そこで第一に、勤務に伴う負担や報酬を①「就労環境」としよう。第二に、仕事を担う際の職場や職務の状況を②「仕事環境」としよう。事業再開のパターンは、これらの職業環境にどう影響するだろうか。

以下では、地域住民を対象にサービス業を営む中堅事業者の再建過程を論じる。福島原発事故で移転再開した飲食事業者P社(開業1986年、発災時128名)と福祉事業者Q法人(開業1987年、発災時149名)を事例として、実地の面接調査に基づいて記述する。

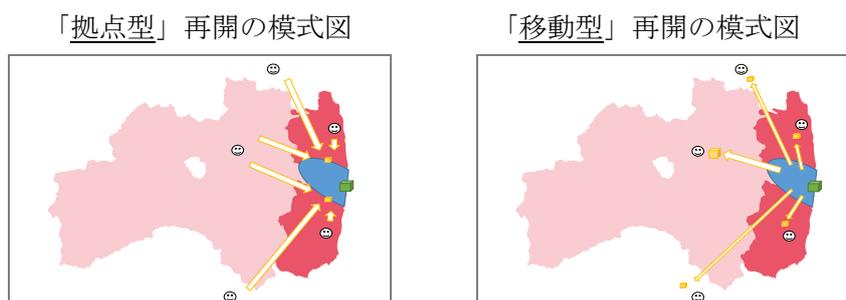


図1 原発周辺企業の事業再開類型

¹ 首都大学東京人文科学研究科/関西大学社会安全学部, kohei_y_jiminer@yahoo.co.jp

2 「もの」依存的な再開過程

2.1 飲食事業者 P 社の再開経緯

この節では、「拠点型」に近似しうる P 社の再開パターンを検討しよう。まず、P 社が辿ったプロセスを跡づけて、拠点型の再開を進めた経緯を確認する。

P 社は発災前、本社のほかに八つの店舗を有していた。いずれの店舗も、福島第一原発から 50km 圏内に立地していた。発災時には全ての店舗が閉鎖され、従業員と顧客層の大半は原発から 100km 以上離れた地区へ逃れた。地域からは「ひと」がいなくなった。

このうち六つの店舗の立地は原発から 20km 以内であったため、「警戒区域」に指定された。それらの店舗では営業が禁止され、「もの」を利用できない事態に置かれた。

しかし残りの二つの店舗については、原発から 20km 以遠に立地していたため、警戒区域の指定を免れた。また揺れによる損壊をほとんど受けなかった。「ひと」はいないが、「もの」を利用できる環境は残された。発災から 2 カ月後、同社はこの二つの店舗を再開した。

このような経緯から、P 社は「拠点型」の事業再開を先行して進めたのである。以下、この二つの店舗を取り上げ、両店舗に復職した従業員の状況を検討する。

なお、従業員の多くは 100km 以上離れた各地に逃れていた。同社ではそうした地の一つに本社機能を移し、新店舗を構えていく。しかし以下ではこれら新店については割愛する。

2.2 「拠点型」再開での職業環境モデル

「拠点型」の再開事業所では、【1】残存する施設や資材は活用されるが、【2】離れてしまった従業員や顧客は戻りにくい。復職する従業員にとって、その利点と欠点は何か。

【1】施設活用の影響・・・①就労環境に対しては、同じ場所で事業が行われるため、再開までの時期が短く、従来の賃金や休暇は変わらず、設備や機材の使い勝手も変わらずに済むだろう。②仕事環境に対しても、従来と同じ事業が行われるため、職場の組織編成が大きく変わらず、従業員の担当業務も大きく変わらずに済むだろう。こうした利点がある。

【2】住民離散の影響・・・①就労環境に対しては、従業員は地域を離れているため、従業員は減る一方で、遠距離を通って来るか、人の住まない町中で暮らさざるをえない。②仕事環境に対しても、従業員の大多数が復職できず、従来の顧客も来店できず、職場に関わる人々は一変してしまう。働く環境が様変わりすることは、利点にならないだろう。

総じて、「ひと」の負担や変化が大きくなり、働きづらい環境になると考えられる。

2.3 調理職人らの仕事の実際

しかし現実に P 社の二つの店舗が直面した環境は、もっと複雑だった。【1】被災地では復旧・復興工事が本格化したが、【2】避難生活は固定化し、職業環境は悪化の一途を辿る。

【1】被災地の店舗状況・・・①就労環境に対しては、1、2 カ月で再開でき、収入の空白期間は短かった一方、「復興需要」による土木業者の来店が増加の一途を辿り、予想を上回る激務が生じた。②仕事環境に対しても、当初、八店舗の従業員が二店舗に集まったため組織編成は安定せず、繁忙が続く中で従業員が減ったため、職務内容は一定でなかった。

【2】通勤と来客の状況・・・①就労環境に対しては、100km 以上の遠方地からの通勤や単身赴任でのアパート暮らしが続き、来客の増大によって拘束時間も長時間化した。②仕事

環境に対しても、当初は復職者が溢れたが徐々に減少したうえ、学術関係者や土木事業者、除染事業者など、過去と異なる客層が大半を占め、店内の雰囲気は大きく変容した。

店舗を開いても従前の働き方は難しく、想定以上に働きづらい環境になったのである。

表1 「拠点型」再開事業所の職業環境変化

背景		職業環境	「拠点型」再開のモデル	飲食業P社のケース		
【1】 施設 再利用	→	①就労環境	時期	再開は早い	2カ月で再開	変化有
			給与/休暇	給与や休暇は変わらない	給与は一定、休暇は減少	
	②仕事環境	職場	組織編成は変わらない	組織編成は流動的	変化大	
		職務	仕事内容は変わらない	担当職務も安定しない		
【2】 住民 離散	→	①就労環境	通勤	遠距離を通勤	県内外と往復、単身赴任	変化大
			厚生/時間	従業員は短くなる	従業員は長時間化	
	②仕事環境	同僚	従業員は戻れない	一時は溢れかえったが逡減	変化大	
		顧客	顧客は訪れない	地元客は減り、業者が激増		

3 「ひと」依存的な再開過程

3.1 福祉事業者Q法人の避難と再開

続いて、もう一つの再開パターンを検討しよう。介護事業者であるQ法人が辿ったパターンは、「移動型」に近似していた。まず、その特徴が表れた経緯を確認する。

発災前、Q法人には二つの施設があり、うち一つは地域最大規模の高齢者向け「入所」施設であった。これらの施設は福島第一原発から20km圏内に立地していたため、発災後すぐに利用不能になり、周辺の住民も撤退した。このためまず、「ひと」がいなくなった。

続いて、それらの住所は「警戒区域」に指定され、営業と居住が禁止された。Q法人は、施設や資材を全て放棄せざるを得ず、「もの」を活用できない状況に置かれた。

一方、同法人の従業員や利用者の多くが暮らしていた某自治体では、住民の大部分が原発から100kmほど先の地に逃れた。そうした地には「もの」はないが「ひと」が集中した。法人では、それらの地にできた二か所の仮設住宅の一つずつ「通所」施設を開設した。

このことから、Q法人では「移動型」の事業再開を先行して進めたと言える。以下では、これら二つの施設を取り上げ、復職した従前従業員の職業環境を検討する。

なお、両施設は「仮設」の施設だった。以後、同法人では本格的な事業の再建を模索し、数年後に別の地で「入所」施設を新設オープンさせる。以下ではこれについて省略する。

3.2 「移動型」再開での職業環境モデル

「移動型」の事業再開では、【1】施設や資材は変わってしまうが、【2】従業員と顧客層が身を寄せている地で事業を行う。従業員にとって、どのような利点・欠点が生じるか。

【1】移転先施設の影響・・・①就労環境に対しては、同じ場所で事業を行えないため、再開までの期間が長く、賃金や休暇が変わり、設備や機材の使い勝手が変わらざるをえない。②仕事環境に対しても、従来と同じ事業を行えないため、職場構成に変化が生じ、従業員の職務も大きく変わってしまうだろう。こうした変化を利点と見なすことは難しい。

【2】避難先再開の影響・・・しかし、①就労環境に対しては、従来の従業員と顧客層が再開地の近辺にいるため、従業員は近距離で通勤でき、顧客層は近距離で利用できるだろう。

う。②仕事環境に対しては、避難先から施設に通えるため、従前の従業員の多くが復職でき、従前の顧客層の多くが来客できるはずだ。こうした点は利点に数えられるだろう。

総じて、事業の拠点は変わってしまうものの、働きやすい部分も生じると考えられる。

3.3 介護職員らの仕事の実際

しかしQ法人の二つの施設は仮設の「通所」施設であったため、【1】業務内容は増えなかった一方、【2】職員と利用者は復帰が難しかった。このため予想以上の変化が生じた。

【1】仮設での事業状況・・・①就労環境に対しては、以前の「入所介護」施設でないため、給与は下がった一方、休暇は多く、身体面での負担は小さくなった。また②仕事環境に対しても、仮設の設備により、介助作業の手筈や手順を一から作る必要があった一方、以前より軽度の要支援・要介護の利用者が多く、時間をかけて業務に順応できた。

【2】周辺住民の状況・・・①就労環境に対しては、全員が近辺に住んでいたわけではないが、概ね避難先の居宅から1時間以内で通勤できた。しかし②仕事環境に対しては、以前の「入所」施設でなくなったため、従来の利用者は利用できず、業務に違いがあるため従業員は「復職」が難しく、同僚と顧客層は大きく変化してしまった。

仮設施設であるため業務負担は減ったが、従来通りの職場にはならなかったのである。

表2 「移動型」再開事業所の職業環境変化

背景	職業環境		「移動型」再開のモデル	福祉業Q社のケース
【1】 移転先 施設	① <u>就労環境</u>	時期	再開は遅い	半年間の空白後に再開
		給与/休暇	給与は変わる	給与は減少、休暇は増加
	② <u>仕事環境</u>	職場	組織編成は大きく変わる	施設ごとに新たな組織編成
		職務	仕事内容は大きく変わる	仮設での通所の業務に変化
【2】 住民 近住	① <u>就労環境</u>	通勤	近距離を通勤	概ね一時間以内で通勤
		厚生/時間	従業員時間は変わらない	平日の日中の仕事に短縮
	② <u>仕事環境</u>	同僚	同僚は変化しない	従来と同一の顔ぶれでない
		顧客	顧客は変化しない	従来の入所者はいない

4 展望

本稿では、事業を再開した中堅サービス事業者の避難・再開プロセスを検討した。「もの」を利用できた飲食業のP社では、「拠点型」の再開に進み、働き方と店内の様相の激変を経験した。福祉業のQ法人では、「ひと」の移動に合わせて「移動型」の再開を行ったが、場所や業態だけでなく従業員と利用者の変化を余儀なくされた。

災害下経営組織の〈事業環境〉の相違は、復職する従業員の〈職業環境〉の相違を生じる。そうして生じた職業環境は、個々人の〈職業使命感〉にも影響するだろう。それらは災害・再生過程を通じ、〈職業士気〉を大きく左右するに違いない。稿を改めて論じたい。

[文献]

玄田有史, 2015, 『危機と雇用』岩波書店.

西山慎一・増田聡・大澤理沙, 2014, 「被災地企業の復興状況——2013年アンケート調査概要と復興の全体像」, 東北大学地域産業復興調査研究プロジェクト編, 『震災復興政策の検証と新産業創出への提

言』河北新報出版センター，116-32.

関満博，2014，『東日本大震災と地域産業復興 IV 「所得・雇用・暮らし」を支える』新評論.

吉田耕平，2015，「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」，震災問題情報連絡会『社会学震災研究交流会研究報告書』，57-61.

「メタ政治的正義」としての原発・エネルギー議題

——フクシマ以降の「原発議題」言説の検証必要性——

日高勝之*

キーワード：福島原発事故・原発エネルギー政策・地球温暖化・核兵器・
メタ政治的正義

1 問題の所在

1.1 福島原発事故後の議論

福島第一原子力発電所事故（以下、略して福島原発事故）は、2011年3月11日の東北地方太平洋沖地震による地震動と津波の影響により発生したが、メディア・言説議題の観点から見ると、当初は、東北地方太平洋沖地震により引き起こされた被害が、いわゆる東日本大震災として大きく語られたものの、大地震および原発事故の発生から月日が経過する中で、メディア・言説空間では、原発エネルギー政策のありようへの関心などから、むしろ原発に関連する議論の方がヘゲモニックな議題となっていく観がある。原発をめぐる議論は新聞や雑誌などの無数のメディア記事、テレビ番組はむろんのこと、関連書籍も膨大な数にのぼるが、議論の種類はおおよそ4つに大別できるだろう。

第一は、福島原発事故そのものについての議論であり、地震動と津波の影響で発生した炉心溶融などの一連の放射性物質の放出を起こした原子力事故がそもそもなぜ生じたか、またなぜ未然に防げなかったについての議論である。

第二は、福島原発事故の多方面への影響についての議論である。これについては放出される放射性物質の量や人体への危険度、食品中の放射性物質の汚染度、また福島第一原発から半径20 km圏内の一般市民の立入りが原則禁止されたことなどによる地域住民、避難者の生活や経済への影響など広範な議論があり、福島の復興の議論もこれに重なる。また、原発事故の影響については、福島原発の地域住民によるソーシャル・メディアを活用した議論の発信も少なからず行われてきたことも見逃してはならないだろう。

第三は、福島原発事故が起きたことをきっかけに、今後のエネルギー政策のありようをめぐり原発の是非を問う議論であり、いわゆる「脱原発」「反原発」を志向する議論を中心に、それと親和性の高い議論、すなわち代替エネルギーの模索の議論、政治レベルでの「2030年代の原発稼働ゼロ」の是非、他国の原発政策の動向などをめぐる議論などがこれに含まれる。

第四は、原発是非の議論を歴史的な視点、とりわけ戦後史の次元からマクロかつクリティカルに考える言説領域である。これらの議論は、なぜ広島、長崎の原爆投下の悲劇を経験したこの国で戦後「原発安全神話」が生まれ、各地で原子力発電所が建設されていったのか、なぜ原発は高度経済成長のアイコンたりえたのかなどを日本やアメリカの政策、産

* 立命館大学産業社会学部教授 k-hidaka@wa2.so-net.ne.jp

業界、メディア、地域の動向などから歴史的に検証する点に特徴がある。

いささか乱暴かもしれないが、福島原発事故後のメディア・言説空間の議論を大別すると以上の様におおよそ4つに分類できるだろう。

1.2 先行研究の不足

しかしながら、これらの議論に集約されることで、原発をめぐるメディア・言説空間の議題設定がいささか図式化、構造化されていった点は見逃せないのではなかろうか。むしろ、四つの議題の間にはそれぞれ少なからぬ位相差があり、一つ目と二つ目の議題は、より直接的に福島原発事故とその影響を取り扱うのに比べ、三つ目、四つ目は、共に福島原発事故を契機に語られるようになったマクロ議題である。本報告書で主に問題化したいのは、主に第三、第四の議題についてである。なぜならば、第一や第二の議題は新聞やテレビなどのメディアで扱われることが多いためか、メディア報道としてのそれらのありようを検証した先行研究は既に少なからず存在するが、第三、第四の議題の議論を検証したものは管見の限りではほとんど見当たらないからである。

2 「原発」言説の研究対象化の必要性

だが、それらを研究対象化する必要があると考えるのは、その議論のありように少なからぬ違和を感じるからである。これらの言説の語られ方には、議題としての原発エネルギーが宿命的に孕みうる複雑な関係性が縫合されながら不可視化されているように思われるのである。これが無視できえないのは、それらの議論が、福島の事故から5年を経過しても、依然として高い国民の「脱原発」支持率などの世論に影響を与えるものであり、とりわけ三つ目の議題の議論は、「脱原発」にストレートに関係するからでもある。一般的に「脱原発」の議論はそもそも何がしかエネルギー政策に関するものであり、それと対になる立場の議論、すなわち「原発推進」を主張する議論との対比的な議論フレームの中で捉えられがちである。

しかしながら、フクシマ後の膨大な「脱原発」言説を、エネルギー政策において原発依存から脱却することを一様に唱えた単に政策的フレームの言葉としてのみ受け取るべきではないと思われるのである。また、それらの言説が即時の脱原発を主張する場合や漸進的な原発依存からの脱却を唱える場合などの振幅からのみそれらの差異を考えることも適切ではない。あるいは、原発立地地域の原発の廃止を地域の視点から唱える立場やより普遍的な視点からそもそもエネルギーとしての原発を認めないとする立場などの位相差も少なからずあるが、議論をそうしたことのみに収れんさせるのも適切ではないと思われるのである。

ここで問題にしたいのは、議題としての原発エネルギーは一般に考えられるより、遥かに複雑な関係性や種差のカタゴリーが異なるものとの相関が本来は宿命的に存在しうるはずだが、これらの議論ではしばしばそれが排除されることで問題の所在が縫合されると共に不可視化されてきたように思われることである。したがって、「脱原発」言説と、それと対立する「原発推進」言説との対比的な議論フレームでのみ議論の正当性が検討されて互いの自説が展開されることで、結果的にまた何がしか新たに「脱原発」あるいは「原発推

進」の言説が付け加えられ、拡大再生産するサイクルを繰り返すことになる。そうすることで、本来ならこれらの議題とのありうべき関係性を伴った問題系の存在、および本来ならそれら問題系の検討を抜きに議論されるべきでない相関的な議題の存在が不問にされかねないのである。逆説的に言うならば、フクシマ後の原発エネルギー議題の議論は、そうした事情の複雑さを（どの程度意図的かそうでないかは別にして）回避することで無数の流通を可能にしてきたとも言いえよう。

議論の縫合の縫い目の奥から複雑な関係性を取り出し、可視化させつつ議題の俎上に載せるためには、これらの議論そのものを問題化する必要があるだろう。そしてそれらを客体化しつつ、メタ的な視点から複層的にアプローチすることが求められるのではないだろうか。そのためにはこれらの議論を、多様な力学が交錯する可能性をはらんだ言説として対象化するのが有効と思われる。

3 「メタ政治的正義」との関連性

3.1 フレイザーのメタ正義論

各種リスクの種差的差異の問題を考える際に、ナンシー・フレイザーのメタ正義論は示唆を与えてくれる。フレイザーは、つい最近まで正義論はケインズのなウエストファリア的フレームが自明なものとして想定されてきたと述べている。したがって、論争者は正義の「なに」を論じることに没頭し、「だれ」は国民が前提とされているため、論じる必要を全く感じていなかったと批判する (Fraser 2008: 20-21)。しかしながら、フレイザーは、グローバル化の進展で、多国籍企業の問題、地球温暖化、HIV=エイズの拡大、国際テロ、移民、超大国の単独行動主義などによって、世界に生きる人々が、国家内のみならず、国家の境界線を侵犯するプロセスに少なからず影響を受けるようになったと指摘する。したがって、争点が分配であれ承認であれ、「なに」だけでなく、「だれ」が関係するのか、「どれ」が関連する共同体なのか急速に論点として浮上してきている。

フレイザーはこうしたグローバル時代の状況の複雑さについて、正義をめぐる変則的正義の概念を用いて説明を試みている。そして、正義をめぐる変則性には三つの結節点に関する不在が存在すると主張するのである。第一の結節点は、正義の「なに」をめぐる共有された見解の不在であり、第二の結節点は、正義の「だれ」をめぐる共有された理解の欠如であり、第三の結節点は、正義の「いかに」をめぐる共有された見解の欠如を表している。通常的正義では、「なに」や「だれ」が争われないので問題とならないが、変則的正義では、「なに」と「だれ」のいずれかの媒介変数が混乱しているため、「いかに」をめぐる意見の対立が噴出することとなる (Fraser 2013: 74-76)。

たとえば、アメリカでは国家や企業は紛争解決のために NAFTA に目を向けるが、反ネオリベラリズムの活動家たちは、グローバルな世論への影響を目指して国境横断的な民衆闘争に目を向ける。ここでは、いかにして、正義の文法をめぐる論争を解決するかの同意がないため、正義の「なに」と「だれ」に加えて、「いかに」も混乱することになるのだ。

3.2 「原発」議題の多様な媒介変数

重要なことは、原発・エネルギー政策も、こうしたポスト・ウエストファリア的な正義

論、公共圏の議論と決して無縁ではないことである。たしかに、これまで原発エネルギー問題がそのフレームをめぐって議論の俎上にのぼってきたとは言いがたい。「脱原発」運動は、(少なくとも日本では、)主に国内で行われており、フレームをめぐる論争が目に見えて行われてきたわけではない。一方で、例えば、スイスのダボスで毎年開催される世界経済フォーラムに対抗するために作られたアルテルモンディアリスムのサミットである世界社会フォーラムのような場では、世界的な貧困や経済格差について、フレームをめぐる論争を行い、国境横断的な公共圏を形成してきた。これに対して、「原発議題」がこのような場で争点となることは特にない。

だがそれでも、原発エネルギー政策をメタ政治的正義の問題の一種として考え、テーゼとしての「脱原発」を、単純に割り切れない変則的正義の可能性をはらんだものとして捉える必要があると考える。なぜならば「原発議題」は、必ずしもそういう方向性での議論が活発に行われてきたとは言えないものの、実際は「なに」「だれ」「いかに」の媒介変数が少なからず関係する変則的正義の性格を有するからである。

「原発議題」は、福島原発事故以前からそうだが、原子力発電所立地地域と国家、もしくは原子力発電所立地地域とそうでない地域の利害の相違による対立の図式が存在してきた。そういう意味では、ローカルとナショナルが敵対する政治的議題であり続けている点で少なくとも二つのフレームが問題となろう。そこでは、原発被害のリスクが近いのか否かの相違が「だれ」の問題を内包しているのは言うまでもない。また、「なに」をめぐっても原発立地地域のローカルの諸問題が存在する。原発立地による原発被害のリスクを負うことに反対するか、あるいは過疎化の地域で電源三法に代表される交付金による地域振興を期待するかなどの敵対である¹。「なに」をめぐっては、国家レベルでも、石油、石炭他のエネルギー使用との競合、選択において原子力エネルギーは議題となり、「脱原発」はそれと直接関係することになる。

しかしながら、「脱原発」が関係するフレームはそれにとどまらない。「なに」をめぐってはナショナルなフレームで、じつのところ、エネルギー政策とは異なる次元の敵対が存在する。すなわち、核である。戦後、「原子力の平和利用」が被爆国のアイデンティティとして根付いていったわが国では、それがゆえに各地で原発の立地が進んだのであるが、じつのところ「原子力の平和利用」＝原子力エネルギーの背後には、ウラン濃縮と使用済み燃料の再処理でのプルトニウム抽出による核保有の可能性への欲望が指摘されもしてきた。そうであるがゆえに「脱原発」が唱えられたり、逆に「原発推進」を掲げる(裏)口実となりもしてきた背景がある。

このような種差別的カテゴリーの異なる「なに」をめぐってのナショナルな次元での敵対の可能性は、ナショナルで閉じるものではなく、リージョナル、グローバルなフレームの位相とも関係する。そして、その関係の仕方自体が実に複雑である。「原発推進派」の中には、原発の存在を潜在的に核兵器保有の可能性としてポジティブにとらえる立場があるが、

¹ 福島原発事故後の福島原発の立地自治体の住民のアンケート調査では、原子力産業に従事している住民の方が原子力産業に従事していない住民よりも、民主党政権(当時)の原発対応に関して肯定的な評価をする傾向がみられる。また、原発事故以前の原発政策の態度を規定していたのも原発産業従事の有無であるとの調査結果がある。その他、この調査結果は、性別も原発事故以前の原発政策の態度を規定する要因として作用したが、原発の知識は規定要因として作用しなかったと述べている。(宮脇 2014)

そこでは、対北朝鮮など隣国との武力衝突、防衛、戦争への備えが想定され、それが（裏）口実となることもなくはない²。だが一方で、原発が伴うこのような核兵器保有の可能性は、それがゆえに核廃絶論者に「脱原発」を唱えさせる重要な動機ともなる³。また、リージョナルなフレームの「なに」についての問題意識は、別の理由から、「脱原発派」に原発撤廃を唱えさせる大義の一つとしても機能することになる。すなわち、例えば北朝鮮などの諸外国や勢力が日本の原発を攻撃することで生じる原発テロなどのリスクを、「脱原発」を唱える理由に挙げる議論も少なからず存在する⁴。むろんのこと、こうした懸念は日本に限らず存在するし、イスラム国家の台頭などで、それはいくぶんのリアリティを持って考えられるようになってきている⁵。

より大きなグローバルなフレームの「なに」においては、地球温暖化防止のための温室効果ガス削減という重要度の高い世界的議題が存在し、その実現可能性は原子力エネルギーと少なからぬ関係がみられる。そのためそれは、「なに」をめぐってのグローバル議題＝地球温暖化とローカルもしくはナショナル議題＝原発との敵対が生じると共に、「だれ」をめぐっても、原発立地地域の人々とそうでない人々、諸外国の原発依存国、非依存国の人々等々さまざまな異なる事情の人々のポジショナリティの差異が厳然として存在する。そして、これらの媒介変数の複合性は、「いかに」においても、単純な正解など導きようのないアポリアを提出し続けることになるのである。

4 今後検証されるべきこと

4.1 4つのポイント

以上述べてきた視点から、今後検証されるべきポイントを以下、4つあげたい。

まず第一に、フクシマ後の「原発議題」言説はいかなる特徴と傾向性を備え、それはフクシマ以前といかなる異同がみられるかである。

次に、第二のポイントは、第一のポイントと深く関係する。つまりそれは、それぞれの「原発議題」言説が何を根拠としているかである。これが重要なのは、原発・エネルギー

² 最近では北朝鮮の核実験後、麻生外相（当時）や自民党の中川政調会長（当時）らが日本の核保有の可能性を議論する必要を繰り返し説いた（『朝日新聞』2006年11月11日）。

³ 例えば、2012年8月6日（「広島原爆の日」）の『朝日新聞』の社説。この社説は、「原爆と原発事故を体験した日本には、歴史的使命がある。核エネルギーによる両方の惨事を知る身として、そのリスクを世界からなくしていく役目である」と述べ、「非核国の原子力利用を制限する以上、核保有国は軍縮を加速する責任が一層、強まる。原発を多く使う国は、原発依存からの脱却を急がねばならない」と呼びかけて締めくくっている。

⁴ 例えば、以下の『毎日新聞』の社説（2012年3月28日）。ソウルで行われた核安全保障サミットの直後の社説は、「北朝鮮による日本人拉致は日本の原発攻撃への準備だったとの見方さえある。日本の原発が北朝鮮のミサイルに被弾する、あるいは日本海側の原発が乗っ取られるといった事態も、決して『想定外』ではない。核・ミサイルだけでなく核テロでも北朝鮮が脅威になっているのだ」と述べている。

⁵ 例えば、以下の『読売新聞』の2つの社説。2012年4月7日の『読売新聞』の社説「原子力人材確保「脱原発」からの決別が急務だ」は、「多数の原発を有し原子力の平和利用を進める日本には、国際原子力機関（IAEA）などを舞台に核不拡散や核テロ対策で国際貢献することも期待されている」と述べている。2015年3月2日の『読売新聞』の社説「原発の廃棄物 処分地選定で政府は前に出よ」は、「（原発から出る高レベル放射性）廃棄物を分散管理すれば、テロなどのリスクは増す。現状では、廃棄物は原発敷地内などで適切に管理されている。新たな暫定保管施設の確保を原発再稼働の前提条件とするのは、論理的とは言えまい」と述べている。

政策議題は、「政治的なものが非政治的になり、非政治的なものが政治的になる」近代の「サブ政治」領域の重要議題であるからである。したがって、政治家でもなく科学者でもない立ち位置の人々が参画し、「脱原発」「原発推進」が唱えられる際は、おのおのの固有の立ち位置からなされることになる。原発リスクとその計算不可能性が存在しながらも、「脱原発」「原発推進」が唱えられる根拠、論拠とされるのは、必ずしも科学的専門家の専門知とは限らない。したがって、おのおのの固有の立ち位置から、何がしかの根拠をもとに、(あるいは根拠なしに)「脱原発」「原発推進」の言説が発信されるため、その検証が求められる。

第三のポイントは、これも第一、第二のポイントと不可分ではあるが、「原発議題」言説は地球環境問題とどのように関係づけられるのか、あるいは関係づけられないのかである。

第四のポイントは、第三のポイントにおける地球環境問題を核保有、核兵器の問題に入れ替えたものである。すなわち、フクシマ後の「原発議題」言説は、核の問題とどのように関係づけるのか、あるいは関係づけられないのかである。

4.2 今後に向けて

以上、本報告書では、フクシマ後の「原発議題」言説がそれ自体、研究対象化される必要があることを理由と共に述べ、原発エネルギーを議論するためには、多様な媒介変数が関係するメタ政治的正義の視点から考えるのが有効であることを述べ、最後にそのためのポイントを提示した。今後は引き続き、関連のメディア・知的言説のありように注目し、メディア・ジャンル（新聞、テレビ、ドキュメンタリー映画、知的言説、ソーシャル・メディアなど）ごとの言説を具体的に検証していきたい。その際は、ジャンル間の位相的差異にも目を向ける必要があると共に、ソーシャル・メディアの台頭で重要性が指摘されるようになってきた「感情 (emotion)」、および「感情 (emotion)」と言説コンテンツの相関などへの注目も求められよう。

※本報告書は、電気通信普及財団 (The Telecommunications Advancement Foundation) の助成による研究成果の一部をまとめたものである。

[文献]

Fraser, Nancy, 2008, *Scales of Justice: Reimagining Political Space in a Globalizing World*, New York: Polity Press (=2013, 向山恭一訳『正義の秤 グローバル化する世界で政治空間を再想像すること』法政大学出版局).

Fraser, Nancy, 2008, *Scales of Justice: Reimagining Political Space in a Globalizing World*, New York: Polity Press (=2013, 向山恭一訳『正義の秤 グローバル化する世界で政治空間を再想像すること』法政大学出版局).

宮脇健, 2014, 「政府の原発事故対応と原発立地自治体住民の原発態度に関する考察」『政経研究』, 50 巻 3 号, pp. 681-717.

原発避難自治体の住民意向調査にみる帰還意識の推移と JGSS でみる原発とエネルギーに関する意識の推移

岩井紀子*・宍戸邦章**

キーワード：福島第一原子力発電所事故・原発避難・住民意向調査・帰還意識

1 はじめに

本報告では、2011年3月の東日本大震災に伴い発生した福島第一原子力発電所の事故により、自宅からの避難を余儀なくされた住民の帰還意識の推移を、復興庁・福島県・被災自治体が共催で2012年から毎年実施している「住民意向調査」の調査結果報告書¹を基に、時系列、地域別・年齢別・世帯構成別に検討する。また、日本版総合的社会調査のデータを基に、居住地の環境汚染意識（JGSS-2010以降）、災害リスク認知・原発政策への意識（JGSS-2012以降）、環境に配慮する消費行動（JGSS-2008以降）の変化について分析する。

2 原発避難自治体の住民意向に見る帰還意識の推移

図1は、原発避難住民の帰還意向を、避難後間もない2012年頃の「自治体独自調査/住民意向調査」と、数年経過した2016年頃の「住民意向調査」に基づいて、比較している。

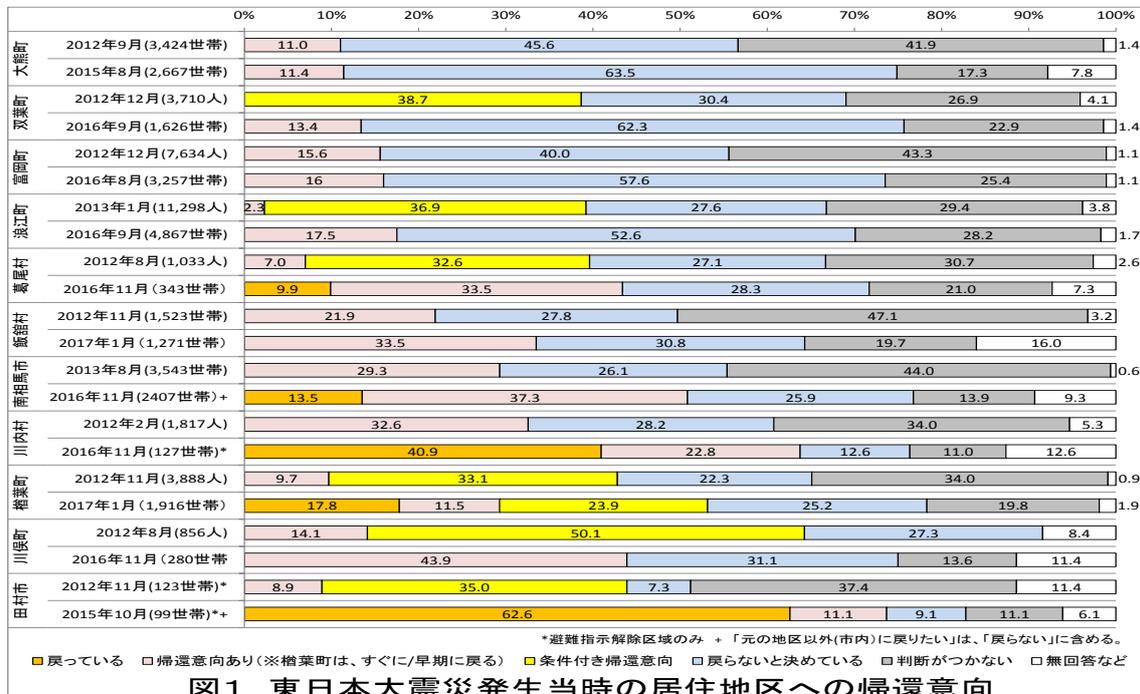


図1 東日本大震災発生当時の居住地区への帰還意向

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

** 大阪商業大学総合経営学部教授 kuniaki@oak.ocn.ne.jp

¹ <http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-4/ikoucyousa/>

表1 原発避難者特例法に基づく指定市町村となった自治体単独および福島県・復興庁共催の住民意向調査の概要

市町村名 ^{※1}	調査時期 【区域の人口 及び世帯数】	参考資料 (調査票に添えた資料/ 調査票に記入した説明)	調査方法 記名の有無	対象者	有効 回答数	回収 率 ^{※2}	回答者 の女性 比率 ^{※3}	区域再編の 施行時期	各区域人口割合(%)				帰還率 (%) ^{※11} (2017 年)	避難指 示区域 の人口 ※4	備考
									帰還 困難 ^{※4}	居住 制限 ^{※4}	避難指 示解除 準備 ^{※4}	指定区 域外 ^{※4}			
大熊町	2011.6 ^{※5}	—	—	留置・郵送 ^{※6} 、全住民 無記名	3,419	76	41	—	—	—	—	—	—	町の独自調査:回答者は世帯主に限らず、コピーして複数の世帯員が回答することも可	
	2012.5 ^{※5}	第一次大熊町復興計画(案)概要版/区域見直し	—	郵送・無記名	6,481	65	53	—	—	—	—	—	町の独自調査		
	2012.9 ^{※5}	賠償基準/区域見直し/住民説明会 応答概要	—	郵送・無記名	3,424	64	29	—	—	—	—	—	5,378世帯対象		
	2013.1	福島県災害公営住宅について	—	郵送・記名	3,445	66	—	2012.12.10	96.4	3.3	0.2	0.0	10,956	5,246世帯対象	
	2013.10	福島県原発避難者向復興公営住宅	—	郵送・記名	2,764	55	—	—	—	—	—	—	5,043世帯対象		
	2014.9	福島県原発避難者向復興公営住宅	—	郵送・記名	2,825	53	—	—	—	—	—	—	5,353世帯対象		
	2015.8 【2016.7】	福島県復興公営住宅入居者募集 【2016.7】	—	—	郵送・記名	2,667	50	—	—	96.4	3.4	0.2	0.0	10,703	5,331世帯対象
双葉町	2011.12 ^{※5}	調査票の中に町の考え方を提示(絆の維持、コミュニティの再建、時間的ゆとり、除染準備、健康管理、生活・事業再建の各項目について)	—	郵送・無記名	1,108	17	52	—	—	—	—	—	—	町の独自調査:自由記述部分では、町の考え方に対して意見・要望を求めた:町の広報誌に挿入して各世帯に一律5部配布、分散避難先を含む2890世帯	
	2012.12 ^{※5}	双葉町への帰還・復興にかかわる動向/放射線の現状と予測/町民の避難状況/災害公営住宅/仮の町	—	郵送・無記名	3,710	59	53	—	—	—	—	—	—	6,293人対象	
	2013.10	復興公営住宅の検討状況について	—	郵送・記名	1,731	51	—	2013.5.28	96.1	0.0	3.9	0.0	6,492	3,394世帯対象	
	2014.9	復興公営住宅	—	郵送・記名	1,738	52	—	—	—	—	—	—	—	3,371世帯対象	
	2015.12	復興公営住宅の募集	—	郵送・記名	1,672	50	—	—	—	—	—	—	—	3,377世帯対象	
	2016.9	双葉町復興まちづくりイメージ/双葉町 町内復興拠点の基本的な構想	—	—	郵送・記名	1,626	49	30	—	—	—	—	—	3,355世帯対象	
	【2016.7】	概念図と各区域の人口及び世帯数	—	—	—	—	—	—	96.1	0.0	3.9	0.0	6,195	—	
富岡町	2012.12 ^{※5}	—	—	郵送・無記名	7,634	58	52	—	—	—	—	—	—	13,191人対象	
	2013.8	福島県原発避難者向復興公営住宅	—	郵送・記名	3,866	54	—	2013.3.25	29.6	61.2	9.2	0.0	14,413	7,151世帯対象	
	2014.8	—	—	郵送・記名	3,979	51	—	—	—	—	—	—	—	7,775世帯対象	
	2015.8	復興公営住宅/災害公営住宅	—	郵送・記名	3,635	51	—	—	—	—	—	—	—	7,076世帯対象	
	2016.8	町災害公営住宅	—	郵送・記名	3,257	46	—	2017.4.1	—	—	—	—	—	7,040世帯対象	
	【2016.7】	概念図と各区域の人口及び世帯数	—	—	—	—	—	—	29.5	60.8	9.7	0.0	13,726	—	
	2011.11 ^{※5}	—	—	郵送・無記名	11,001	60	52	—	—	—	—	—	—	町の独自調査	
浪江町	2012.6 ^{※5}	—	—	郵送・無記名	11,222	62	53	—	—	—	—	—	—	町の独自調査	
	2013.1 ^{※5}	町外コミュニティ/区域見直し	—	郵送・無記名	11,298	62	52	—	—	—	—	—	—	18,303人対象	
	2013.8	浪江町からのお知らせ/復興公営住宅について(福島県資料)	—	郵送・記名	6,132	64	—	2013.4.1	17.1	42.3	40.5	0.0	19,505	9,656世帯対象	
	2014.8	町外の復興公営住宅/浪江町内のまちづくり	—	郵送・記名	5,796	60	—	—	—	—	—	—	—	9,749世帯対象	
	2015.9	町外の復興公営住宅/浪江町内の復旧・復興の現状	—	郵送・記名	5,703	60	—	—	—	—	—	—	—	9,537世帯対象	
	2016.9	浪江町の復旧・復興の取組	—	郵送・記名	4,867	54	—	2017.3.31	—	—	—	—	—	9,087世帯対象	
	【2016.7】	概念図と各区域の人口及び世帯数	—	—	—	—	—	—	17.0	42.5	40.5	0.0	18,601	—	
葛尾村	2012.8 ^{※5}	村復興計画/放射線の予測/住民説明会応答概要	—	郵送 ^{※8} ・無記名	1,033	74	49	—	—	—	—	—	8.6 (4.1)	1,391人対象	
	2013.8	—	—	郵送・無記名	418	63	—	2013.3.22	7.8	4.2	88.0	0.0	1,511	663世帯対象	
	2016.11	—	—	郵送・無記名	343	56	—	2016.6.12	—	—	—	—	—	野行地区以外の617世帯	
	【2016.7】	概念図と各区域の人口及び世帯数	—	—	—	—	—	—	8.1	0.0	0.0	91.9	1,468	—	
飯館村	2012.11	いよいよ復興計画(第2版)	—	郵送・無記名	1,523	51	31	2012.7.17	4.4	83.1	12.5	0.0	5.0 (5.1)	2,985世帯対象	
	2013.11	福島県原発避難者向復興公営住宅/村外子育て拠点の整備について	—	郵送・記名	1,458	48	—	—	—	—	—	—	—	3,024世帯対象	
	2015.1	復興計画(第4版)/復興公営住宅	—	郵送・記名	1,413	48	26	—	—	—	—	—	—	2,973世帯対象	
	2015.12	復興計画(第5版)/復興公営住宅	—	郵送・記名	1,341	45	30	—	—	—	—	—	—	2,970世帯対象	
	2017.1	—	—	郵送・記名	1,271	45	—	2017.3.31	—	—	—	—	—	2,844世帯対象	
	【2016.7】	概念図と各区域の人口及び世帯数	—	—	—	—	—	—	4.3	83.1	12.5	0.0	6,185	—	
	2011.6 ^{※5}	—	—	郵送・無記名	3,017	60	28	—	—	—	—	—	—	市の独自調査:津波被害の世帯は全数;津波被害のない世帯からは3600世帯(市内在住1467、市外避難2133)を無作為抽出	
南相馬市	2012.6	復興計画の概要	—	郵送・無記名	2,204	56	24	2012.4.16	0.0 ^{※9}	0.8	18.8	80.4	12,750	市の独自調査	
	2012.6	復興計画の概要	—	郵送・無記名	1,278	43	61	—	—	—	—	—	—	市の独自調査:3000人無作為抽出	
	2013.8	復興計画進捗状況	—	郵送・無記名	1,635	55	55	—	—	—	—	—	—	市の独自調査:3000人無作為抽出	
	2013.8	—	—	郵送・無記名	3,543	62	32	—	—	—	—	—	—	5,677世帯対象:帰還意向・時期・決められない理由を各世帯員毎に尋ねている	
	2016.11	—	—	郵送・記名	2,407	64	20	2016.7.12	—	—	—	—	—	小高区、原町区の一部:3746世帯対象:各世帯員の住まいの意向・時期	
	2011.6 ^{※5}	—	—	郵送・無記名	702	63	—	—	—	—	—	—	—	2016.1	
	2012.2 ^{※5}	—	—	郵送・無記名	1,817	63	—	2012.4.1	0.0	2.1	9.8	88.1	334	334	
川内村	2012.10	—	—	郵送・無記名	359	27	—	—	—	—	—	—	—	村の独自調査:1100世帯対象	
	2014.12	—	—	郵送・記名	563	45	—	2014.10.1	—	—	—	—	—	村の独自調査:分散避難先を含む世帯主宛に家族人数分(子どもを含む)の調査票を送付:1350世帯のうち689世帯から回収	
	2015.12	—	—	郵送・記名	572	44	—	—	—	—	—	—	—	村の独自調査:1308世帯対象:結果は住民懇談会のみで公表	
	2016.11	—	—	郵送・記名	613	52	—	2016.6.14	—	—	—	—	—	1,263世帯対象	
	2012.11	—	—	郵送・無記名	3,888	56	53	2012.8.10	0.0	0.0	99.3	0.7	22.3 (4.30)	7,525	
	2014.1	—	—	郵送・無記名	2,188	59	30	—	—	—	—	—	—	6,988人対象	
	2014.10	—	—	郵送・無記名	1,923	56	33	2015.9.5	—	—	—	—	—	3,686世帯対象	
楢葉町	2016.1	—	—	郵送・無記名	2,188	59	30	—	—	—	—	—	—	3,458世帯対象	
	2017.1	—	—	郵送・無記名	1,916	54	31	—	—	—	—	—	—	3,686世帯対象	
	2012.8	—	—	郵送 ^{※10} ・無記名	856	77	52	2013.8.8	0.0	0.8	7.1	92.0	1,204	1,204	
	2014.1	福島県原発避難者向復興公営住宅	—	郵送・記名	322	58	—	—	—	—	—	—	—	山木屋地区(計画的避難区域)自治会と町の合同調査:調査票は自治会が作成し、町が文書の一部修正	
	2014.12	—	—	郵送・記名	319	57	—	—	—	—	—	—	—	551世帯対象:山木屋地区	
	2015.10	—	—	郵送・記名	342	62	—	—	—	—	—	—	—	556世帯対象:山木屋地区	
	2016.11	—	—	郵送・記名	280	51	—	2017.3.31	—	—	—	—	—	550世帯対象:山木屋地区	
田村市	2012.11	—	—	郵送・無記名	603	65	17	2012.4.1 2014.4.1	0.0	0.0	0.9	99.1	64.7 ^{※12}	351	932世帯対象:常葉町・船引町の一部と都路町
	2014.10	—	—	郵送・無記名	505	57	—	—	—	—	—	—	—	892世帯対象:都路地域	
	2015.10	—	—	郵送・無記名	528	60	—	—	—	—	—	—	—	876世帯対象:都路地域	
いわき市	2011.8	—	—	郵送・記名	3,727	59	28	—	0.0	0.0	0.0	100.0	0	0	
	2011.8	津波復興市街地の復興に関する解説	—	郵送・記名	3,204	52	27	—	—	—	—	—	—	国土交通省と福島県が協力:浸水区域(字単位)の全世帯:現住所に送付:宛先不明の世帯は、罹災証明書などから追跡:到達できなかった世帯あり	
広野町	2011.9	—	—	郵送・無記名	1,196	61	38	—	0.0	0.0	0.0	100.0	0	0	
	2013.10	—	—	郵送・無記名	877	40	39	—	—	—	—	—	—	町の独自調査:1,955世帯対象 町の独自調査:2,195世帯対象	

※1 平成23年9月16日に、総務省告示(http://www.soumu.go.jp/menyo/news/s-news/01gyosei01_01000025.html)により、原発避難者特例法に基づく指定市町村となった自治体

※2 分散避難している世帯があるため、人口統計と配布数とが一致しないこともある

※3 「無回答」を除いて算出

※4 内閣府原子力被災者生活支援チームによる平成25年10月1日発表: http://www.next.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaitatu/016/shiryu/_icsFiles/afilefile/2013/10/02/1340046_4.2.pdf いわき市と広野町を除く「避難指示区域の概念図と各区域の人口及び世帯数」(平成28年7月12日): <http://www.met.go.jp/earthquake/nuclear/kinkyu/hinanshiji/2016/pdf/0712gainenzu02.pdf>

※5 区域再編前に実施された調査

※6 職員が避難所等に配布して回収または回収または回収

※7 分散避難している場合はそれぞれの代表者

※8 郵送配布、支えあいセンター職員による訪問回収、または役場への投函回収

※9 2名

※10 郵送配布、郵送回収または町内回収で回収

※11 自治体が、ウェブサイトに掲載している数値(2017年3月31日、4月1日または5月1日の住民票数と帰還者)を基に算出。

※12 『読売新聞』2017年4月3日朝刊3頁。避難指示区域が確定した2013年8月時点の住民登録者数と比較。

表1は、原発避難者特例法に基づく指定市町村となった13の自治体における住民意向調査/独自調査の方法（調査時期・方法・対象者、回収率、女性の回答比率）、避難指示区域の再編時期、区域全体の人口、各区域の人口割合、2017年春時点での帰還率を示す²³。

大熊町と双葉町では、2017年4月時点でも96%の町民の居住地が「帰還困難区域」に指定され（表1）、避難当初は「判断がつかない」あるいは「条件を整えば帰還する」と回答した住民の多くが、2015（2016）年には帰還をあきらめ、6割以上が「戻らない」としている（図1）。2017年4月1日に、町民7割の避難指示が解除された富岡町、8割が解除された浪江町においても、約55%の住民は「戻らない」、約27%の住民は「判断がつかない」としている。「戻る」は大熊町・双葉町で約12%、富岡町・浪江町で約17%にとどまる。

帰還の意向は回答者の年齢と強く関連しており、若い世代ほど「戻らない」世帯が多い（図2）。帰還困難区域の人口が17%を超える大熊・双葉・富岡・浪江町の4町全体では、「戻らないと決めている」世帯の割合は、10～20代72%、30代73%、40代61%、50代56%、60代57%、70歳以上53%である。2017年3月31日に約4%の世帯を除いて避難指示が解除され、住民の34%が帰還意向を示した飯館村においても、50歳未満での帰還意向は1割を切る。

帰還の意向は家族構成によっても異なる。「戻らないと決めている」世帯の割合は、上記4町では、65歳以上の高齢者のみの世帯では46%であるのに対し、18歳未満の子のいる世帯では64%にのぼる（図3）。飯館村では、家族構成による帰還意思の違いはさらに大きい（戻らないは20%と51%）

「帰還する意向がある」場合にも、「家族全員」ではなく、「家族の一部」での帰還を考えている世帯が少なくない（図4）。避難の期間が

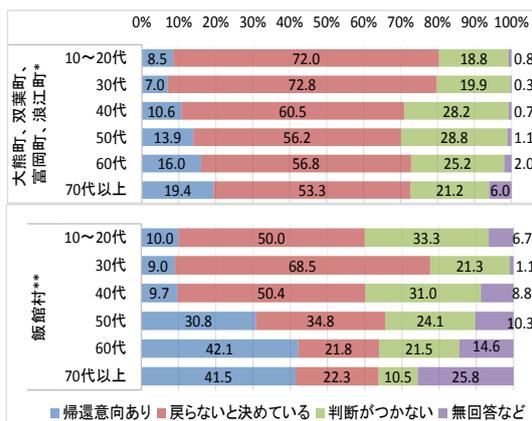


図2 震災発生当時居住地区への帰還意向：年齢別
*帰還困難区域の人口が17%を超える自治体；**5%以内
大熊町・飯館村は2015年調査；双葉・富岡・浪江町は2016年調査

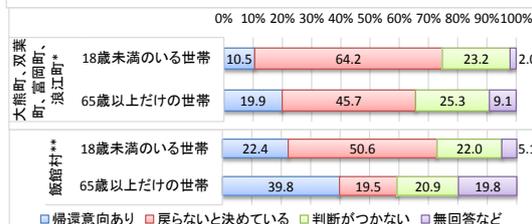


図3 震災発生当時居住地区への帰還意向：家族構成別

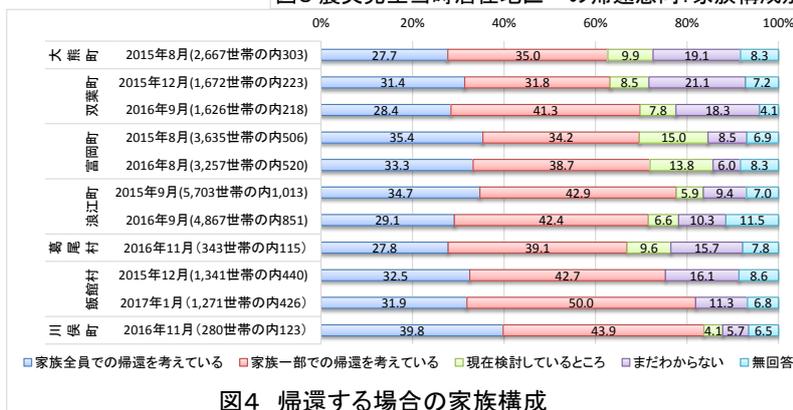


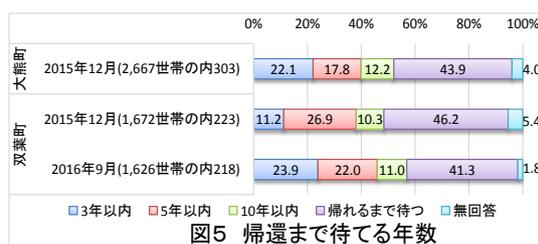
図4 帰還する場合の家族構成

² 「住民意向調査」の報告書、原発事故関連の各種世論調査と記事、社会学研究者の研究業績書誌情報の収集と整理は、大阪商業大学 JGSS 研究センターの研究員—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（2015 年）、角野隆則（2016 年）、孟哲男・吉野智美（2017 年）—の協力を得ている。

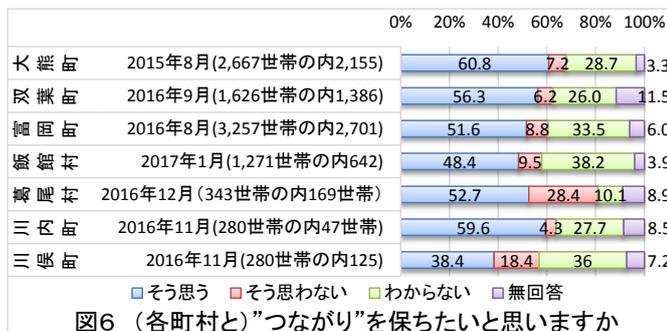
³ 表1は、岩井（2014）の表1（pp.96-97）に加筆・更新したものである。

延びるほど、家族の一部での帰還の割合が増している。2016年秋の時点では、双葉・富岡・浪江町と葛尾村では、「家族全員での帰還を考えている」世帯は3割で、「家族の一部での帰還を考えている」世帯が4割を占める。34%が帰還意向をもつ飯館村でも(2017年1月)、「家族の一部」での帰還を考えている世帯が半数に達しており、平成28年度に「住民意向調査」が実施された自治体の中でその割合が最も高い。

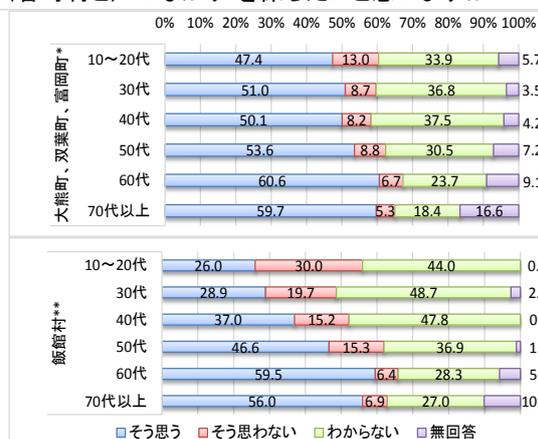
帰還困難区域が96%を占める大熊町と双葉町では、「戻りたい」住民に、帰還まで待てる年数を尋ねている(図5)。双葉町では、2016年9月に「戻りたい」と考えている13%の世帯のうち、24%が3年以内、22%が3～5年以内、11%が5～10年以内、41%が「帰れるまで待つ」としている。「帰れるまで待つ」世帯は、2016年9月調査に回答した1626世帯の内90世帯(5.5%)である。大熊町での2015年12月調査によると(2016年は調査なし)、回答した2667世帯の内133世帯(5.0%)が「帰れるまで待つ」としている。



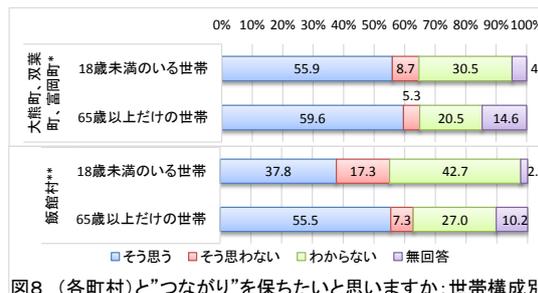
「住民意向調査」では、元の居住地に「戻らないと決めている」または「まだ判断がつかない」と回答した場合に、避難元の自治体と「つながり」を保ちたいか尋ねている(図6)。川俣町以外の自治体では、2016年秋の時点で、約半数が避難元の自治体と「つながり」を保ちたいと考えている。浪江町と富岡町は「つながり」の内容をより具体的に尋ねている。浪江町では2016年9月時点で、6割が「移転した場所に住みながら、定期的に浪江町に行き来したい」、2割が「地域活動や行政に協力してゆきたい」、「祭りに参加する」(複数回答可)ことを希望している。富岡町では、「情報発信の充実」(72%)、「住民参加行事の充実」(32%)や「町内での宿泊・交流施設の整備」(29%)が望まれている。



「つながり」を保ちたい割合は、飯館村では年齢が高いほど多い(図7;10～20代26%、70代以上56%)。これに対して、福島第一原発に近い大熊町、双葉町、富岡町では、若い世代でも5割前後が「つながり」を維持したいと考えている。これらの町では、「つながり」を保ちたい割合は、65歳以上のみの高齢世帯だけでなく、18歳未満の子どもがいる世帯で



「つながり」を保ちたい割合は、飯館村では年齢が高いほど多い(図7;10～20代26%、70代以上56%)。これに対して、福島第一原発に近い大熊町、双葉町、富岡町では、若い世代でも5割前後が「つながり」を維持したいと考えている。これらの町では、「つながり」を保ちたい割合は、65歳以上のみの高齢世帯だけでなく、18歳未満の子どもがいる世帯で



も5割を超える(図8)。他方、飯館村では、高齢世帯(56%)と18歳未満の子どもがいる世帯(38%)の間に開きがある。福島第一原子力発電所の事故は、飯館村において、世代間に大きな亀裂を引き起こしている。

このように、福島第一原子力発電所の事故により避難を余儀なくされた人々の多くは、6年が経過してもなお、生活の根本となる住まいを定めることができずにいる。避難と帰還の状況は自治体により異なり、一つの自治体の中でも地域によって異なる。さらに、同じ地域の中でも、避難した世帯の家族の年齢や家族構成により、家族の生活設計が異なり、避難指示が解除されても、元の居住地に速やかに帰還できない世帯が大勢を占めている。政府、復興庁、福島県は、個々の自治体と避難者・帰還者がおかれている刻々と変わる状況とニーズを把握して、対処すべきである。

3 JGSS でみる原発とエネルギーに関する意識の推移

東日本大震災の1年後に実施した日本版総合的社会調査 JGSS-2012、4年後に実施した JGSS-2015、5年後に実施した JGSS-2016 ならびに震災1年前(JGSS-2010)のデータ(表2)を基に、1) 環境汚染意識、2) 大規模災害発生リスク認知、3) 原子力政策への態度、4) 環境に配慮する消費行動・節電行動の変化を検討する。震災1年前と1年後の変化については、岩井・宍戸(2013)とIwai and Shishido(2015)にまとめている。

3.1 環境汚染意識の変化

環境汚染意識は2010年に「健康モジュール」の一環として尋ねており、大気汚染と水質汚染が深刻であるという意識は、原発事故後の2012年には関東と東北を中心として全国的に上昇した。2015年には低下したが、2010年の状態までは戻ってはいない(図9)。2016年は2010/2012/2015年と異なり、対象が25~49歳に限定されている。この年齢層に限定して、2010年以降の変化を見ると、2016年は、2015年に引き続いて深刻さが収まっている傾向がみられる(図は省略)。大気汚染が、2015年と2016年に九州で深刻

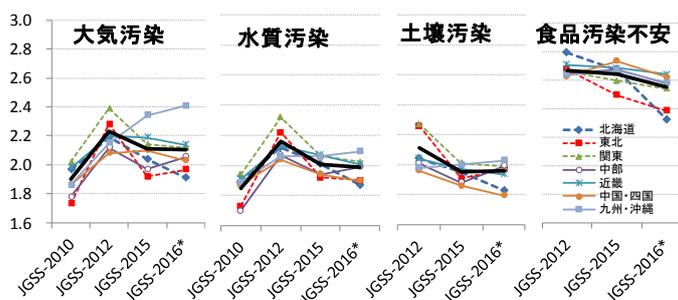


図9 居住地域の環境汚染意識の変化(JGSS-2016は25~49歳)

表2 日本版総合的社会調査 JGSS-2010/2012/2015/2016 の概要

	JGSS-2010	JGSS-2012	JGSS-2015	JGSS-2016
調査企画	大阪商業大学 JGSS 研究センター			京都大学大学院教育学研究科教育社会学
実施期間	2010年2-4月	2012年2-4月	2015年2-4月	2016年2-4月
調査地域	全国(600地点)	全国(600地点*)	全国(300地点*)	全国(140地点*)
調査対象	20-89歳男女9000人	20-89歳男女9000人	20-89歳男女4500人	25-49歳男女2100人
抽出方法	層化2段階無作為抽出法			J15の300地点から
調査方法	面接-留置併用法			
有効回収(率)	5003票(62%**)	4667票(59%**)	2079票(53%**)	968票(51%**)

*震災と原発事故で避難が続いている地域は、調査に含まれていない。

**住所不明・長期不在などを除いて算出。

さが増しているのは、PM2.5の影響と思われる。土壤汚染を深刻と感じる意識も2015年には低下している。放射性物質による食品汚染への不安は、2015年には、東北以外の地域では有意な減少は見られなかったが、2016年には北海道でも不安が収まっている。

3.2 大規模災害発生のリスク認知

住んでいる地域で避難を必要とするような大規模な「地震」と「原発事故」が発生するリスクの認知は、2012年から2015年にかけて全国的に低下した。「大いに有りうる」または「かなり有りうる」と考える人の割合は、地震は63%から52%に、原発事故は18%から11%に減少した。25～49歳に限定して、2012年以降の変化を見ると、2016年の大規模災害発生のリスク認知は、2015年とほぼ同じレベルである。

3.3 原子力政策への態度

原子力政策の方向性についての態度は、2015年には、「原子炉をさらに増やす」2%（2012年は1%）、「今ある原子炉は稼働し、数は増やさない」21%（18%）、「数は減らすだが、全廃はしない」21%（25%）、「長期的にはすべて廃止する」39%（40%）、「即時全廃する」13%（13%）で、2012年から大きな変化はない。25～49歳に限定して、2016年まで比較しても、大きな変化は見られない。

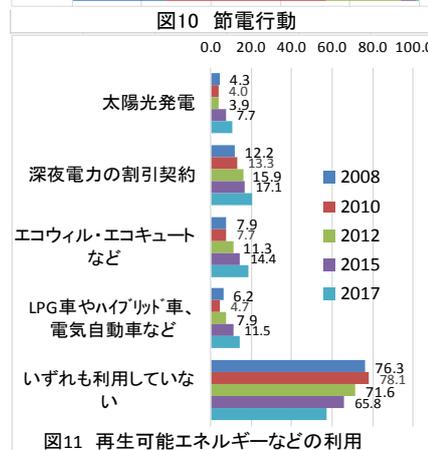
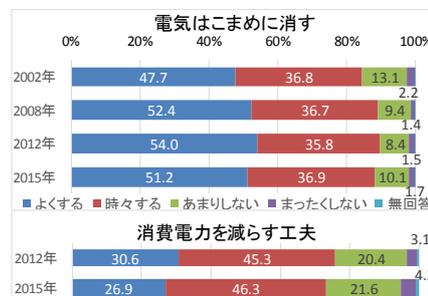
新聞を中心とする各種世論調査の結果も同様に、2011年夏以降、「現状維持」が2割、「減らす」が7割の状態が続いている。原発の再稼働については、2013年5月頃から、鹿児島県の川内原発再稼働後の2015年10月まで、賛成が3割、反対が55%前後の状態が続いている。原子力政策に関する、専門家と一般市民の意見の隔たりは大きいままである。

3.4 環境に配慮する消費行動・節電行動

日本の電力需要は、2010年度は9,064億kWhであったが、2011年度には5.1%減少し、2012年にはさらに1.0%、2013年は0.4%、2014年は3.0%、2015年は3.2%減少し7,971億kWhとなった。「電気はこまめに消す」習慣は、原発事故前から日本には根付いていた（図10）。「消費電力を減らす工夫」は原発事故から1年後の2012年に比べて2015年には若干減っている。再生可能エネルギーの利用については、じわじわと伸びている（図11）。

[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』4：94-101。http://doi.org/10.5363/tits.19.4_94
 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. http://dx.doi.org/10.15206/ajpor.2015.2.3.172



第 2 部 防災上の課題と公的セクターの役割

アチェにおける災害復興の現状

——国際比較研究のための予備的分析——

室井研二

キーワード：災害復興・スマトラ地震・東日本大震災

1 はじめに

東日本大震災の発生に先立つこと7年前、同様の巨大地震津波災害がインドネシア・スマトラ島沖を中心に発生し、多大な被害が発生した。1000年スパンで発生するこうした巨大災害の経験を国際的に共有し、東日本の経験を相対化することで、災害や社会の研究の視野を広げ、また防災に関する示唆を得たい。そうした考えから、われわれは巨大災害の国際比較研究を企画し、まず2016年にスマトラ地震の中心的な被災地アチェ州で災害復興と防災に関するサーベイ調査を実施した。本稿は同調査の結果に依拠してアチェにおける災害復興の現状を論じるものである。

スマトラ地震についてはすでにかんりの研究蓄積がある。主な知見として以下のようなことが指摘できる。第1に、アチェにおける災害は防災施設の欠如ゆえにハザード（自然外力）の直接的な規定の大きさを特徴とするものであったが、他方で、スハルト時代の資源開発に端を発する紛争がコミュニティを疲弊させ、そうした社会的脆弱性が被害を増幅させた面もある。第2に、もともと日本と比較すると行政の統治能力が低かったことに加え、災害で地方政府が機能不全に陥ったこともあり、災害からの復興は国際NGOとローカルコミュニティの直接的交渉のもとに進められた。住民の合意形成やNGOとの交渉、不動産登記の権利調整に関してコミュニティの慣習法が大きな役割を果たした。こうした復興のあり方をどう評価するかは論者によって意見が分かれるが、全体として東日本大震災の場合よりも早く住宅再建が実現したことは重要な事実である。また、災害直後、インドネシア政府は防災上の配慮から沿岸部への居住を禁止する措置をとったが、ほとんどのコミュニティは元居住地に戻ることを望み、またなし崩し的に現地での住宅再建が進展した。第3に、災害は甚大な被害をもたらした一方で、長く続いた紛争を終結させるきっかけともなった。そのため、アチェにおける災害復興は分権化、民主化、経済の規制緩和といった一般的な社会変動と連動して展開することになった¹。

これらの知見は行政主導・科学技術主義的な日本の災害復興・防災システムを相対化する上で興味深い示唆を含むものである。しかし、既往の研究がカバーしているのは発災直後から住宅再建が完了するおよそ5年間の動向であり、住宅再建後の復興状況はほとんど明らかにされていない。また、特定のコミュニティを対象とした事例研究がほとんどであったため、被害や復興の全体像の提示という点での成果は乏しい。

¹ これらの知見に言及した研究は多数にのぼるが、最も集約的なものとして（高橋・田中・木俣編2014）を挙げておく。

われわれのサーベイ調査は先行研究のこうした限界を克服することを狙いとして実施したものである。この調査は2016年11月～12月、アチェ州内の1特別市（Banda Aceh）と3県（Aceh Besar, Aceh Jaya, Aceh Barat）で被災した160のコミュニティ（gampong）のリーダー（*keuchik*）を対象に訪問・面接法で実施した。被災地のほぼ全域をカバーした調査であるという点で、これまでにない価値をもつものと自負している。以下ではこの調査データをもとに、アチェにおけるコミュニティ復興の人口学的側面と社会的側面について既存の調査知見をより広域的、長期的な観点から再検討するとともに、新たな知見の導出を試みる。

2 復興の人口学的側面

災害復興の人口学的側面に関してまず指摘しておきたいことは、災害後12年を経て、コミュニティの人口は全体的に被災前の水準に回復したということである（表1）。スマトラ地震でアチェ州では16万人を超える死者が発生し、そのため災害直後の時期には少なからぬコミュニティが消滅する可能性が指摘されていた。しかし、現実はそのような予想を覆した。また、こうした人口の回復に関し、都市部と農村部間で差異はみられなかった。

表1 人口の世帯数の変化（平均値）

	Just before Sumatra Earthquake		2016	
	Population	Households	Population	Households
Banda Aceh	3063.0	862.6	2983.6	863.4
Aceh Besar	1665.8	364.9	1875.9	380.4
Aceh Jaya	583.6	188.6	603.6	197.6
Aceh Barat	1032.2	250.4	940.5	290.6

第2に、そうした人口の回復は主に自然増によるものである。災害後の人口変動の内実についてみると、流出人口は15.0世帯、流入人口は47.2世帯であるのに対し、災害後にコミュニティで新たに生まれた子どもの数は207.5人にのぼった（いずれも平均値）。旺盛な出生はコミュニティの高齢化率の大幅な低下を招いてもいる。65歳以上人口が占める比率が5%未満のコミュニティは災害前には12.5%であったのに対し、現在では51.9%にまで上昇している（表2）。災害後、人口の流出と残留人口の高齢化に直面している日本・東北の被災地とは対照的な状況が現出しているといえる。

表2 高齢化率の変化（%）

	Just before EQ	2016
Less than 5%	12.5	51.9
5-10%	25.0	22.5
10-25%	37.5	18.1
25-50%	23.8	7.5
More than 50%	1.3	0

興味深いことは、災害後のこうした人口動態が、災害による被害の程度と密接な関連を有していたことである。表 3 は、災害による死亡率（死者・行方不明者数／人口）と、災害後の出生率（出生数／人口）の関係を示したものであるが、死亡率が高いコミュニティほど出生率が高くなるという傾向がクリアに表れている。つまり、災害後の人口の自然増は発展途上国の一般的特質というよりは、被災者による主体的な生活再建努力の現れとして捉えることができる。先行研究でも災害で配偶者を失った被災者間である多くの再婚がみられたことが指摘されていたが、この調査結果はそのことを計量的に裏づけるものであり、発展途上国における災害復興において家族の再建が基底的な重要性をもつことをあらためて示唆するものであるといえる。

表 3 死亡率と出生率 (%)

		Percentage of newly born children			
		Less than 5%	5-10%	10-20%	More than 20%
Rate of death and missing	Less than 3%	32.0	28.0	24.0	16.0
	3-20%	3.0	24.2	42.4	30.3
	20-50%	3.7	33.3	33.3	29.6
	More than 50%	8.3	14.6	31.3	45.8

$p^{***} < .001$

災害後の厳しい生活状況の中で、どうして多数の出生がみられ、乳幼児の育児が可能になったのか。この点に関してヒアリングによる事後調査を行い、以下のような知見を得た。第 1 に、再婚や出産が個人や夫婦の判断であるだけでなく、コミュニティの判断でもあったということである。被災地では、激減したコミュニティの人口を新しく子どもをもうけることで補わなければならないという雰囲気が自然に共有されていたという。市場が未発達で公共サービスの供給も乏しいアチェでは、コミュニティは諸個人が生存を維持する社会的仕組みとして重要な意味をもつ。そうしたコミュニティを再生、維持する必要がある、被災者の再婚、出産に対する動機づけを自然に醸成したと推察される。

第 2 に、被災状況でも乳幼児の育児が可能で社会的、住宅的条件があった。アチェのコミュニティは同族的な性格が強い。地縁が血縁と密接に重複していることが、緊急時の育児支援を可能ならしめた。また、災害によって多くの被災者が失業を余儀なくされたが、そうした状況においても住民（親族）間で仕事の融通をしたり食物を分け合ったりしてそれなりに生活できる条件が維持されていた。被災直後、キャッシュ・フォー・ワーク等の外部支援が被災者の生活再建に果たした役割も無視できないが、そうした支援以外にも「食べていく」ための術がコミュニティの慣習知として自然に共有されていたという。また、アチェでは恒久住宅がコミュニティを単位として無償供給された。世帯ではなくコミュニティを単位として住宅が供給されたことで、コミュニティの社会的連続性が保証され、上述のような育児環境が可能になったといえる。住宅そのものは 36 m² の小規模なものであるため、世帯分離も発生したが、分離した世帯は隣近所に住む場合が多かったため、家族生活の実質に大きな変化は生じなかった。

このことは、世帯を単位として住宅が供給されたことでコミュニティの分解がすすみ、また住宅の狭小さが実質的な世帯分離を余儀なくさせた日本（東日本大震災）の場合とは

大きく異なる点である。結婚・出産に関する規範にしても、今日の日本社会におけるそれとは大きく異なるものであるが、明治の三陸沖津波の際には同様の同族的つながりを活用した再婚によって家の継承・再建が行われたことが山口弥一郎によって記録されている(山口 2011)。災害からの復興に果たす家族やコミュニティの役割を根本的に再考する上で、アチェの経験から得られる示唆は少なくないと思われる

3 復興の社会的側面

既述のように、災害後の住宅再建過程に関してはすでに一定の研究蓄積がある。まず、それらの論点の幾つかをリージョナルなスケールで再検証した結果を列挙する。

第1に、住宅再建の場所についてみると、元居住地で再建されたケースが圧倒的に多い(表4)。移転が行われた場合も元のコミュニティの領域内である場合が多く、領域外への移転は8.1%にとどまった。しかし他方で地域的な差異もあり、都市部のバンダアチェでは元居住地の外に移転したコミュニティが他地域よりも有意に多かった。都市部ゆえの土地の制約がその理由であろう。全体として住宅再建は元居住地で行われたものの、バンダアチェではコミュニティの空間的変動やセグレーションがより顕著に生じたと推測される。

表4 現地再建と移転 (%)

	No relocation	Relocation within the original community area	Relocation out of the original community area
Banda Aceh	59.3	18.5	18.5
Aceh Besar	47.3	40.0	9.1
Aceh Jaya	43.9	48.8	7.3
Aceh Barat	62.2	37.8	0
Total	51.9	38.1	8.1

** $p < .01$

第2に、住宅の再建は災害後4年間のうちに93.1%が完了した(表5)。これを早いとみるか遅いとみるかは判断が難しいが、災害4年後(2015年3月)の時点でおよそ18万人の被災者が避難生活を余儀なくされていた東日本大震災のケースと比較するなら明らかに早い。

表5 現地再建と移転 (%)

	Within 1 year	1-2 years	3-4 years	5 years or more	Not yet
Banda Aceh	22.2	29.6	40.7	3.7	0
Aceh Besar	29.1	14.5	47.3	5.5	0
Aceh Jaya	0	51.2	48.8	0	0
Aceh Barat	5.4	40.5	43.2	5.4	5.4
Total	15.0	32.5	45.6	3.8	1.3

** $p < .01$

第3に、住宅再建に果たしたNGOとコミュニティの役割について。最も役立った支援主体という点で、国際的NGOのスコアは66.9%にのぼり、他と比較して突出して高かった（次点は中央政府（BRR）の19.4%）。コミュニティの側も住宅再建に積極的に関与した（表6）。過半数のコミュニティが住民意見のとりまとめや外部支援機関との交渉に従事した他、建設作業に参加したり、基金を組織したりしたコミュニティは半数近くにのぼっている。独自に復興計画を作成したコミュニティも30.6%にのぼる。先行研究でなされていた指摘はここでも再確認されたといえる。なお、地域別にみると、全体的に農村部（アチェジャヤ、アチェベラート）のコミュニティでより積極的な関与がみられたことがわかった。農村的な社会的凝集性が支援の受け入れにあたって有利に作用したと推測される。

表6 住宅再建へのコミュニティ参加 (%)

	Coordination of inhabitants' opinions***	Negotiation with the government*	Negotiation with donors*	Make the reconstruction plan	Organization of funding groups	Participation in construction work*
Banda Aceh	40.7	37.0	40.7	37.0	33.3	55.6
Aceh Besar	49.1	47.3	36.4	27.3	47.3	61.8
Aceh Jaya	87.8	68.3	65.9	34.1	51.2	41.5
Aceh Barat	75.7	64.9	59.5	27.0	45.9	35.1
Total	63.7	55.0	50.0	30.6	45.6	49.4

* $p < .05$, *** $p < .001$

住宅再建後の居住生活の現状はどうなっているのだろうか。まず指摘できることは、肯定的な現状評価がきわめて高いことである。住宅、コミュニティ活動、コミュニティ・ガバナンスに関する肯定的評価（「よい」と「比較的よい」の合計）は、順に99.4%、99.4%、98.7%にのぼっている。災害前との比較という点でも肯定的な現状評価が支配的であり、コミュニティ活動が「災害前と比べてより活発になった」と回答したコミュニティは63.1%にのぼる。

こうした高い現状評価は、災害復興に関する評価というよりも、紛争の終結やポスト・スハルト期の分権改革といったより一般的な社会変動が影響していると考えられるべきであろう。スハルト時代には伝統的な住民自治組織が非合法化され、コミュニティの中央集権的統制が推し進められた。アチェ紛争期にはそうした統制がより強化され、コミュニティの集会も禁じられた。2005年の和平合意締結後、そうした戒厳令的統制が解除された。分権改革も本格化し、住民自治組織が復権されるとともに、コミュニティ開発を目的とする新しい参加制度が導入されるようになった。こうした一連の社会変動や制度改革がコミュニティに及ぼした影響は、災害がもたらしたネガティブな影響を上回って余りあるものであったと考えることができる。

もっとも、コミュニティ活動の現状評価は押しなべて高い一方で、地域間の差異も確認された。行政情報の伝達や議会でのロビー活動といった項目に関し、農村部のコミュニティのほうが都市部よりも有意に高いスコアを示した。住民間の相互信頼に関しても同様の結果が確認された。

コミュニティの現状評価のこうした差異を規定している要因は何なのか。このことを検

証するため、「災害前と比較したコミュニティ活動の現状評価」とコミュニティの人口学的変数や住宅再建過程との関連について相関分析を行った。また、先述のようにアチェでは紛争終焉後に分権改革が進展しており、そのことがコミュニティに影響を与えている可能性がある。そこで分権改革に関わる質問項目とコミュニティの現状評価の関連についても相関分析を行った。その結果、有意な関係がみられたのは、借家層の比率、復興計画の作成、自治組織（Mukin）の復権の3つであった。すなわち、借家層の比率が低く、再建過程でコミュニティの復興計画を独自に作成し、自治組織が復活したことの影響を受けているコミュニティほど、コミュニティ活動の現状をより肯定的な評価する傾向がみられた。

続いて、これら3つの要因間の疑似相関を取り除くため重回帰分析を行ったところ、独立した影響力をもつのは自治組織（Mukin）の復権であることが明らかになった（表7）。Mukinとはリージョナルなレベルで農業、森林や河川、海洋資源等の管理に関わるコミュニティ（gampong）間の利害調整を行う慣習法的制度である。和平協定の成立後、こうした自然資源の広域的管理に関する慣習法的制度が合法化されたことが、コミュニティ活動の現状評価に影響を与えているといえる。またそれと関連して、災害後のコミュニティの再建過程に積極的な関与（コミュニティ計画の作成）がみられたか、再建後のコミュニティに借家層がどれほどの割合を占めるかも、随伴的な影響を及ぼしていることが明らかになった。

表7 コミュニティの現状評価の規定因（重回帰分析）

	β	γ
Make reconstruction plan	.103	.192 **
Percentage of tenants	.15	.193 **
Reestablishment of Mukin	.225 **	.256 **
<i>R</i>	.326	

** $p < .01$

もちろん、以上の知見はあくまでも数量的なデータから見出せるものにすぎず、その質的意味の検証は今後現地での実態調査を通してすすめる予定である。しかし、たとえそのようなものであれ、東日本大震災の復興との比較という点で一定の指針的意義をもつように思われる。

[文献]

高橋誠・田中重好・木俣文昭編, 2014, 『スマトラ地震による津波被害と復興』, 古今書院.
山口弥一郎, 2011, 『津波と村』, 三弥井書店（復刊版）.

市町村合併が自治体の災害・復興対応にもたらした影響を

住民はどのように評価したのか

——岩手県大船渡市の場合——

丸山真央¹

キーワード：市町村合併・自治体の災害対応・住民の評価・岩手県大船渡市

1 課題

東日本大震災で大きな被害に遭った地域・自治体には、「平成の大合併」の中で市町村合併を経験したところが少なくない。被災3県の合併状況（1999～2009年度の市町村数の減少率）をみると、宮城県（50.7%）は全国平均（48.5%）を上回って合併が進捗し、岩手県（42.4%）も全国平均をやや下回る程度の進捗率であり、福島県（34.4%）だけは宮城・岩手両県に比べると合併が少なかった²。それでも3県とも「大合併」期にそれぞれ30市町村前後の減少を経験しており、一定数の合併がおこなわれたのは確かである。

「平成の大合併」は東日本大震災における基礎的自治体の対応にどのように影響したのだろうか。行政学の研究では、合併が自治体の災害対応に負の影響が大きいこと、また復興計画の策定過程でも負の影響が多くみられることが指摘されてきた（幸田 2013）。こうした行政組織面の検証に加えて、財政面の検証も必要であろう。そしてそれらと同時に、住民生活への影響や住民の視点からの検証も避けて通ることができないと思われる。

本報告では、「平成の大合併」の中で合併を経験し、東日本大震災で大きな被害に遭った地域・自治体の住民が、巨大災害における合併自治体の対応にどのような評価をしているのかを検討する。具体的には、当該地域・自治体の住民を対象に実施した質問紙調査の分析から、合併自治体の災害・復興への対応に関する住民の評価を明らかにする。

2 調査対象地

調査は岩手県大船渡市で実施した。2011年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震で、同市では震度6弱の地震と最大波11.8メートルの津波を観測した。この津波を中心に、死亡340人、行方不明79人の人的被害が発生した。建物被害は5,582（全壊2,791、大規模半壊430、半壊717、一部損壊1,644）、物的被害は判明分だけで約1,077億円に上った³。リアス式海岸特有の地形条件などにより、被害状況は地区や集落ごとに大きく異なるものとなった。

¹ 滋賀県立大学人間文化学部、maruyama.ma@shc.usp.ac.jp

² 総務省（2010：29）から算出。

³ 大船渡市「東日本大震災による被害状況等について」（2016年9月30日現在）による。

同市は、2001年に旧大船渡市が旧三陸町を編入合併して成立した⁴。この2001年の合併以前の旧大船渡市は、1952年に2町5村（盛町、大船渡町、末崎村、日頃市村、立根村、猪川村、赤崎村）が合併して成立したものである。旧三陸町は、1956年に3村（綾里村、越喜来村、吉浜村）が合併して三陸村となり、1967年に町制を施行した。なお、こうした1950年代の合併以前の旧10町村は、現在の大船渡市では「地区」と呼ばれている。

平成27年（2015年）の国勢調査によると、現大船渡市の人口は38,058人であり、旧大船渡市地域は31,762人、旧三陸町地域は6,296人である。

3 調査方法

大船渡市において、同市民を対象として「震災復興と地域自治に関する大船渡市民意識調査」を実施した。調査対象者は、公職選挙法に基づいて選挙人名簿抄本を閲覧して、20～79歳の男女1,210人を無作為・等間隔法で抽出した。質問紙は自記式で、2016年9月に郵送し、回収も郵送でおこなった（督促1回）。

質問紙の回収数は612、不達は6、不達を除く有効回収率は50.8%であった。2001年の合併前の旧市町別に回収率をみると、旧大船渡市48.8%、旧三陸町54.5%であった。

4 分析

東日本大震災における大船渡市行政の対応に関して、「大船渡市の働きぶり」を「どのよう感じましたか」との質問文で、災害段階別（「地震・津波が発生した直後」の応急対応段階、「インフラが復旧しはじめたころ」の復旧段階、「復興事業」の復興段階）について、それぞれ「満足」「やや満足」「やや不満」「不満」「わからない」からひとつずつ選んでもらった。

調査は前述のように大船渡市全域を対象として実施したが、ここでは、市内10地区のうち、震災で津波被害があった沿岸部の7地区（盛町、大船渡町、末崎町、赤崎町、三陸町綾里、三陸町越喜来、三陸町吉浜）在住者の回答を集計する。「満足」と「やや満足」の回答を「満足」に、「やや不満」と「不満」の回答を「不満」に再分類した単純集計の結果は表1のとおりである。

表1 震災における市行政に関する評価

	満足	不満	わからない	無回答	合計
応急対応段階	197 (46%)	143 (33%)	79 (18%)	13 (3%)	432 (100%)
復旧段階	205 (47%)	149 (34%)	58 (13%)	20 (5%)	432 (100%)
復興段階	191 (44%)	180 (42%)	47 (11%)	14 (3%)	432 (100%)

注：沿岸7地区の住民の回答を集計。

⁴ 合併の経緯は丸山（2005）を参照。

各段階の回答結果を従属変数として多項ロジスティック回帰分析をおこなったところ、応急対応段階と復旧段階の評価については、居住地での違い（旧大船渡市か旧三陸町か）がみられなかった。復興段階の評価については、モデル自体が有意にならなかった（表 2）。

表 2 東日本大震災における大船渡市行政の対応に関する評価：

多項ロジスティック回帰分析の結果

参照カテゴリ:満足		応急対応段階		復旧段階		復興段階	
		B	S.E.	B	S.E.	B	S.E.
不満	切片	-605	1.035	.964	1.010	-1.308	.971
	性別(男性=1、女性=0)	-.285	.233	-.032	.226	-.040	.220
	年齢	.002	.008	-.003	.008	.012	.008
	教育年数	.017	.060	-.092	.060	.052	.057
	家屋被害:全壊	-.300	.332	-.157	.315	-.152	.293
	家屋被害:大規模半壊・半壊・一部損壊	.510 *	.252	.400	.247	.228	.243
	居住地(旧三陸町=1、旧大船渡市=0)	-.362	.265	-.384	.258	-.507 *	.248
わからない	切片	.553	1.264	1.162	1.451	.154	1.555
	性別(男性=1、女性=0)	-.778 **	.300	-.571 +	.340	-.505	.367
	年齢	-.029 ***	.010	-.033 **	.011	-.020 +	.012
	教育年数	.020	.077	-.057	.089	-.028	.096
	家屋被害:全壊	.537	.348	.511	.399	-.002	.440
	家屋被害:大規模半壊・半壊・一部損壊	.045	.335	.080	.379	-.173	.401
	居住地(旧三陸町=1、旧大船渡市=0)	-.048	.313	.091	.349	.082	.369
Nagelkerkeの疑似R2乗		.094 ***		.070 *		.053	
N		346		342		343	

注：沿岸 7 地区の住民の有効回答による。*** $p < .001$, ** $.001 \leq p < .01$, * $.01 \leq p < .05$, + $.05 \leq p < .10$

5 考察

発災直後から復興段階まで、旧大船渡市と旧三陸町とで、市行政の対応に関して住民の評価に違いがみられないのはなぜか。宮城県石巻市（2005年に1市6町が合併）に関する先行研究を参照しながら、発災直後と復旧・復興段階に分けて、その要因を考えてみる。

5.1 発災直後

発災直後の石巻市では、「この時期、河北、雄勝、北上総合支所のいずれの管内〔旧石巻市に編入合併された旧町地域〕でも、住民に対して、ほぼ1週間近く、十分な情報伝達は行われなかった。先に述べた総合支所の職員数の激減によるマンパワーの面での行政対応力が低下した影響があったものと考えられる」とされる（幸田 2013: 80、[] は引用者）。

大船渡市でも、三陸支所（旧三陸町役場）の庁舎は、津波によって3階建の2階まで浸水し、全壊した。それによって、三陸支所と大船渡市役所本庁との間は3日間にわたって連絡が途絶した。また、三陸支所をはじめ旧三陸町内の市施設に配置された市職員数は、2001年11月の合併時点では115人であったが、2011年3月の震災の時点では50人となっていて、合併後のマンパワー減があった。ただ、旧大船渡市と旧三陸町の合併の場合、「一市二制度」といわれるように、合併前の三陸町にあった独自の制度や組織（診療所、保育所など）が、合併後も廃止されず残された。市の出先機関である出張所も同様である。注目すべきは、地区ごとに設置されていた出張所の配置人員数は、減らされず据え置かれてきたことである（丸山 2014a: 85-9）。

実際、東日本大震災の発災直後、地区ごとの出張所は、災害対応の拠点として機能した。旧三陸町のある地区では、3月11日の発災直後から、出張所のある施設で避難者を受け入れ、翌12日には地区災害対策本部を設置して、出張所職員が本部長に就いた。地区災対本部は救援物資の分配や情報収集、市災対本部との連絡などをおこない、住民と市行政の橋渡し役となった（丸山 2014b : 101-2）。

5.2 復旧・復興段階

復旧段階について、石巻市の事例研究では次のように指摘されている。「復旧の時期において [合併の] 影響がより大きいと考えられるのは、自己決定力の喪失である。分かったことは、法的権限は、予想されたこととはいえ、総合支所の地域では決定の拠り所を失っていたのである」（幸田 2013 : 81-2、[] は引用者）。また復興段階に関しても、「法的に総合支所には自己決定力がなく、独自の復興計画を策定することはできないこと、関連して地域として意見集約能力が弱くなり、自然体での復興の方針に対抗する地域の主張はできにくいメカニズムになっている」（幸田 2013 : 83）と指摘されている。

大船渡市の三陸支所のもつ法的権限も、合併特別区や地域自治区を設置するなどしていない以上、石巻市（の総合支所）と大きく変わるものではない。ただ、旧三陸町地域において特徴的な復興計画の策定方法がみられたことは重要であろう。三陸町地域では2011年6~7月に各地区で「地区復興委員会」が設立された。これは、集落や各種団体の代表者が復興に関して利害調整と意見集約をおこなう任意団体である（丸山 2014b : 102-5）。

地区復興委員会は、地区ごとに復興を推進するエンジンとなったが、それは、旧三陸町という地域的まとまりによって復興を進めるのではないということでもあった。旧三陸町という地域的まとまりをもとに災害対応や復旧・復興が進められたのであれば、司令塔としての三陸支所（旧町役場）の役割はより重要なものになったであろう。しかし、旧三陸町より狭域の「地区」ごとに復興が進められている現実においては、三陸支所の自己決定力や機動力は、地域の復旧・復興において相対的に大きな問題にはならなかったということができらるだろう。

6 追加分析

「旧三陸町」でなく「地区」が、震災対応と復興において、重要な地域的まとまりとなっているということ。そこに、編入合併された側の旧三陸町の住民が、大船渡市行政の災害・復興対応に対して、旧大船渡市の住民に比べて不満をもたない要因のひとつがあったのではないかと考えられる。このことを質問紙調査のデータで確認してみよう。

「自分の住んでいる地区では、復興は順調に進んでいる」かに関する住民の評価をみると、旧大船渡市より旧三陸町の住民のほうが、肯定的な評価の割合が高いが、同時に、地区ごとに評価に顕著な違いがみられた（表3）。また、この回答を従属変数として多項ロジスティック回帰分析をおこなったところ、地区による評価の違いが、肯定的な評価と否定的な評価との間に、統計的に有意にみられた（表4）⁵。

⁵ 地区は、被災人口率（死亡者・行方不明者が人口に占める割合）（堀籠ほか 2015 : 23 表4）によって2

表3 「自分の住んでいる地区では、復興は順調に進んでいる」：旧市町別、地区別

		肯定的	否定的	わからない	(N)
旧市町別	旧大船渡市	49%	46%	5%	(306)
	旧三陸町	65%	31%	4%	(112)
地区別	盛町	68%	21%	11%	(53)
	大船渡町	51%	43%	6%	(117)
	末崎町	35%	63%	3%	(75)
	赤崎町	48%	52%	—	(61)
	三陸町綾里	65%	33%	2%	(48)
	三陸町越喜来	56%	40%	5%	(43)
	三陸町吉浜	86%	10%	5%	(21)

注：沿岸7地区の住民の有効回答を集計。旧市町別、地区別のいずれも $p < .01$ (**).

表4 自分の地区の復興の進捗状況に関する評価：多項ロジスティック回帰分析の結果

参照カテゴリ: 肯定的		B	S.E.
否定的	切片	-.923	.978
	性別(男性=1、女性=0)	.377 +	.219
	年齢	.006	.008
	教育年数	-.041	.057
	家屋被害:全壊	-.012	.287
	家屋被害:大規模半壊・半壊・一部損壊	-.302	.244
	居住地区:被災人口率が高い地区	1.076 ***	.254
わからない	切片	1.684	2.307
	性別(男性=1、女性=0)	-.613	.572
	年齢	-.037 *	.017
	教育年数	-.136	.146
	家屋被害:全壊	-.324	.703
	家屋被害:大規模半壊・半壊・一部損壊	-.575	.584
	居住地区:被災人口率が高い地区	-.206	.525
Nagelkerkeの疑似R2乗		.100 ***	
N		344	

注：沿岸7地区の住民の有効回答による。*** $p < .001$, ** $.001 \leq p < .01$, * $.01 \leq p < .05$, + $.05 \leq p < .10$

7 まとめ

東日本大震災における基礎的自治体の災害・復興対応にもたらした影響に関する住民の評価という点で、災害過程のいずれにおいても合併の影響はみられなかったというのが本報告の結論である。その背景要因としては、復旧・復興の過程で、「旧市町」という枠組より、旧市町より狭域の「地区（「昭和の大合併」以前の町村）」という枠組が影響力をもつようになったことが考えられる。実際に、災害・復興対応に対する住民評価は、「旧市町」より「地区」による違いがみられた。このことは、復興過程における自治体内格差が、「旧市町」間の格差ではなく「地区」間の格差としてあらわれていることを意味する。

「巨大災害における合併自治体の対応」問題の検証において、本報告でも参照したように、宮城県石巻市の事例が注目を集めてきた。それに対して本報告での大船渡市の事例からの知見は、石巻市の事例研究によるものとだいぶ異なっている。その要因はさまざまに

グループに分け、1%以上の地区（大船渡町、末崎町、赤崎町、三陸町越喜来）を1、同1%未満の沿岸部の地区（盛町、三陸町綾里、三陸町吉浜）を0とするダミー変数とした。

考えられようが、ひとつ大きなものとして、合併タイプの違い、すなわち石巻市は、中心市が多数の周辺町(村)を編入合併した、合併関係市町村数の多い合併であるのに対して、大船渡市は1市1町合併で合併関係市町村数が少ないであるという違いが挙げられるだろう。合併タイプという制度的な違いは、合併新市の行政運営に影響を及ぼすことが多い。すなわち、中心市が多数の周辺を編入した合併や、合併関係市町村数が多い合併の場合、旧市町村ごとに異なる組織や制度を中心市のものに統一することが多い(丸山 2013, 2015: 第8・10章)。それに対して合併関係市町村数が少ない合併の場合、中心市に統合せずに「一市多制度」として、旧町村ごとの組織や制度の違いを残すことが、少なくとも前者よりは可能性が高い。石巻市と大船渡市の違いは、ひとまずそうした制度要因から説明できる可能性がある。

いずれにせよ、「巨大災害における合併自治体の対応」問題を考えるうえで、石巻市の事例のもつ一般的・普遍的な特徴と、石巻市の特殊性を弁別することが重要であろう。そのためには、合併を経験した被災自治体・地域の事例検証を、今後さらに積み重ねていく必要がある。

[文献]

- 堀籠義裕・阿部晃士・茅野恒秀, 2015, 「東日本大震災津波被災地における生活復興過程——2011年と2013年の大船渡市民横断調査をもとに」『総合政策』17(1): 21-39.
- 幸田雅治, 2013, 「市町村合併による震災対応力への影響——石巻市にみる大震災と大合併」室崎益輝・幸田雅治編『市町村合併による防災力空洞化——東日本大震災で露呈した弊害』ミネルヴァ書房, 57-92.
- 丸山真央, 2005, 「『平成の大合併』をめぐる地域社会の意思決定と自治体財政——岩手県大船渡市・三陸町合併を事例に」『地域社会学会年報』17: 109-25.
- 丸山真央, 2013, 「『平成の大合併』と地域住民組織の再編成——新潟県上越市安塚区の事例」岩崎信彦ほか編『増補版 町内会の研究』御茶の水書房, 485-500.
- 丸山真央, 2014a, 「平成三陸大津波をめぐる合併自治体の対応——地域社会の重層的対応: 岩手県大船渡市三陸町地域の事例(1)」山本唯人編『東日本大震災における支援活動と地域社会——岩手県大船渡市を中心に』「社会と基盤」研究会・岩手調査班報告書, 79-93.
- 丸山真央, 2014b, 「平成三陸大津波と「旧村」の自治——地域社会の重層的対応: 岩手県大船渡市三陸町地域の事例(2)」山本唯人編『東日本大震災における支援活動と地域社会——岩手県大船渡市を中心に』「社会と基盤」研究会・岩手調査班報告書, 95-106.
- 丸山真央, 2015, 「『平成の大合併』の政治社会学——国家のリスキューリングと地域社会」御茶の水書房.
- 丸山真央, 2017, 「『震災復興と地域自治に関する大船渡市民意識調査』結果報告書」滋賀県立大学人間文化学部丸山研究室.
- 総務省, 2010, 「『平成の合併』について」総務省.

[謝辞]

本研究は公益財団法人 JR 西日本あんしん社会財団の2016年度研究助成によるものである(助成番号16R006)。調査にご協力いただいた大船渡市民の皆様に厚く御礼を申し上げます。

被災地域の産業復興過程からみる公民連携の課題

——宮城県の津波被災地域を事例として——

辻岳史¹

キーワード：産業復興・公民連携

1 はじめに——災害復興の過程で顕在化する公民連携の課題

1980年代から2000年代にかけて、日本では政府主導により、中央政府から地方自治体に政策権限を委譲する地方分権改革が進められた。そして、省庁・自治体といった政府セクターだけではなく、NPOなどの非政府セクターが政策過程に参入することを促進する制度改革が進められた。「聖域なき構造改革（小泉内閣）」に連なるこの政策的潮流は、特に産業団体や民間企業といったアクターが活躍する産業政策の領域で顕著に進められた。

1998年に特定非営利活動促進法が施行されると、産業政策の領域においてもNPOの新設・増加が進んだ。2003年に地方自治法が一部改正され、それにともない指定管理者制度が策定されると、産業団体やNPOが「公の施設」の運用に関わることが可能になり、公設の産地直売所等をこれらの主体が運営する事例が全国でみられるようになった。そして2006年に中心市街地活性化法が改正されると、中心市街地の整備にむけて、自治体や地域諸団体が共同出資するまちづくり会社やTMO（Town Management Organization）の新設・増加がみられるようになった。こうした制度改革は、地域社会における産業政策の領域における政府セクター・非政府セクターの連携の促進、両セクターに属するアクターが共同で経営・運営する第三セクターの拡大に帰結した。

いま東日本大震災の産業復興には、行政・産業団体・NPOなどの多様なアクターが関わっており、これらが復興事業を管理・運営することを目的として、共同で中間支援組織やまちづくり会社を設立している地域もある。また、震災前には被災地域に関わっていなかった地域外の組織・団体（民間企業など）が、積極的に関与している地域もみられる。

阪神・淡路大震災の復興過程を調査・分析した横田尚俊・浦野正樹は「被災地の復興まちづくりは協働の課題と可能性をいち早く我々に提示してくれる」と指摘している（横田・浦野 2011: 117-8）。阪神・淡路大震災の緊急対応および復旧復興の局面では、非政府セクターが政策ネットワークに参入し、このことが政府セクターの災害時に果たす役割について再認識を迫る契機となった。それでは東日本大震災の産業復興の過程で、政府セクター・非政府セクターから構成される政策ネットワークはいかに変化しつつあるのだろうか。また、地方自治体（市町村の行政組織）は、産業復興においていかなる役割を果たしているのだろうか。本稿は宮城県の津波被災地域を対象として、震災前の地域における公民連携の状況に着目しつつ、震災発生後の産業領域における様々なプロジェクトとそれに関与するアクターの布置・連関を明らかにすることを通じて、上記の問いに答え、公民連携の課題を抽出することを目的とする。

¹ 国立環境研究所福島支部・准特別研究員 tsuji.takashi@nies.go.jp

2 東日本大震災における産業復興制度の特徴

本節では事例分析にさきだち、青田良介らの議論を参照しながら、日本における過去の災害と東日本大震災における産業復興制度の相違点と、産業復興制度が政策ネットワークの形成に与える影響について確認する（青田ほか 2010）。過去の災害における産業復興制度を参照すると、東日本大震災では復興基金の制度設計と、復興基金の運用に関わる組織のあり方が異なっている。

阪神・淡路大震災と新潟県中越地震においては、被災県（兵庫県・新潟県）が出資者となり復興基金が設置された²。そして地域産業分野にかかわる様々な事業が、復興基金による補助対象となった³。復興基金の運用にかんしては、「被災者復興支援会議（阪神・淡路大震災）」「中越復興市民会議（新潟県中越地震）」と呼ばれる中間支援組織が関わった。被災者復興支援会議は行政職員、大学教員のほか、福祉・雇用・住まい・まちづくりなどの分野の専門家や市民団体、報道関係者から構成され、復興基金の事務処理を行う兵庫県に対して事業メニューの内容や対象について提言を行った⁴。中越復興市民会議も同様に、被災者・集落の復興に係るニーズを集め、基金の運用事務を行う新潟県に提言する役割を担った。それに加えて、被災地域に在住して各集落・行政・支援団体とのネットワークづくりを担う地域復興支援員の人件費に、復興基金の財源が活用された点も特徴的であった。いずれの災害においても、復興基金の運用に中間支援組織が介在していたのである。

他方で東日本大震災では、復興基金が国庫の震災復興特別交付税で措置され、被災9県（青森県・岩手県・宮城県・福島県・茨城県・栃木県・千葉県・新潟県・長野県）がそれぞれ、上記財源をもとに基金を設置した。基金の運用については各県が直接行う「直営方式」が採用され、県が作成した要項にもとづき、基金から市町村に事業分の金額が配分される形式がとられた⁵。基金は産業復興・地域振興対策にも費やされ、県事業としては被災商店街の復興支援や地域産業再生のための販路開拓支援、市町村事業としては仮設商店街の復興イベントに対する助成が対象となるなど、ソフト事業を中心に幅広い活用事例がみられる⁶。ただし、阪神・淡路大震災・新潟県中越地震の復興基金とは異なり、東日本大震

² 阪神・淡路大震災復興基金の財源としては県債が発行され、その償還について国は普通交付税で財源措置を行った。中越大震災復興基金についても県債が発行されたが、基金の財源は県債を地方銀行3行に貸し付けた際の利子が用いられた（内閣府・防災情報のページ「災害対応資料集」http://www.bousai.go.jp/kaigirep/houkokusho/hukkousesaku/saigaitaiou/output_html_1/case200404.html#id3、2017年5月31日取得）。

³ 阪神・淡路大震災復興基金では、113事業が対象となり、地域産業分野については新産業創造のための支援、市街地再開発商業施設への入居支援、商店街・小売市場に配慮した支援、失業に伴う雇用を奨励する支援などが対象となった。中越大震災復興基金では、130事業が対象となり、農林業・畜産業・養鯉業への資金支援や経営再建に対する支援等が対象となった（青田ほか 2010: 3-4）。

⁴ 被災者復興支援会議は三期間にわたり開催された。第一に1995年7月～1999年3月、第二に1999年4月～2001年3月、第三に2001年4月～2005年3月と、発災から10年間に渡り活動が継続された。

⁵ 豊田利久は東日本大震災において「取り崩し型」の復興基金制度が設計された背景として、2010年代の日本社会における経済環境が影響していると指摘する。過去の災害時の復興基金は、運用益により運営されていた。豊田は「事実上のゼロ金利状態では基金の運用益による事業展開ができないという現在の経済環境下では、[東日本大震災において]従来型の復興基金は維持不可能」と言及している（豊田 2012）。

⁶ 復興庁、2014、『復興の取組と関連諸制度』復興庁ホームページ（http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/20140530_torikumi_seido.pdf、2017年5月31日取得）。

災の復興基金の運用には被災住民と県を媒介する中間支援組織が介在しておらず、復興基金の拠出にかんする判断は県と市町村のあいだで調整されている。

東日本大震災の産業復興制度は、復興交付金・中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業に代表されるように、政府（省庁）一県一市町村と地域諸団体による調整によって運用されるものが目立つ。この点で東日本大震災の産業復興制度は、過去の災害と比較して事業内容の決定などの判断について、非政府セクターの関与が小さく、その影響をうけ政策ネットワークの形成にさいして、政府セクターの関与が大きくなっていると推察される。

3 震災発生前の公民連携の状況

本稿の事例対象地域は、東日本大震災において津波による甚大な人的・物的被害をうけた宮城県女川町・東松島市である。両地域ともに、震災後は居住地の移転を伴う大規模な復興事業（被災市街地復興土地区画整理事業・防災集団移転促進事業）を展開している。震災前の主な産業は、女川町が水産業、東松島市が建設業・観光業と異なる。ただし、ともに震災前から行政と産業団体による連携をもとに、産業政策が進められてきた。本節では、震災後の事例対象地域における政策ネットワークの変化、自治体の役割の変化を明らかにする準備作業として、震災前の公民連携にもとづく産業振興政策の状況を確認する。

3.1 女川町における震災発生前の公民連携

震災前の女川町では、行政と産業団体の共同出資にもとづく複数の第三セクターが設置されていた。1990年代にバブルが崩壊したことともない、観光業者などを中心に、町内の事業者の経営破たんが相次いだ。町行政と町内産業団体はその事業を継続するため、新たな経営主体を立ち上げるため、共同で出資して会社を設立し、これらの新会社が経営破たんした事業者が担っていた様々な事業を継承していった。

表1 震災前に設置されていた女川町の公民連携組織

会社・施設名	業種	設立年	資本金・出資者(比率)	背景
オーテック	情報サービス	1993	資本金1億1000万円 (町外事業者、女川町、石巻市、東北電力、女川魚市場買受人協同組合など民間11団体)	1990年度電源地域振興指導事業の南三陸地域振興計画事業において、「情報サービス企業立地による地域振興」が盛り込まれた。企業誘致が困難な状況下で、経済活性化や雇用創出による人口流出食い止めに狙って設立された。
マリンバル女川	水産・観光	1994	女川町100%	地場産品の販路拡張と魚食普及、町の水産・観光を狙って事業化。財源は電源立地促進対策交付金で、1992～1993年度に事業費1831900千円のうち、1390000千円が交付された。運営はマリンバル女川事業協同組合(町内商工業者・水産加工業者で組織)が担う。
女川観光ホテル	観光	1998	資本金4000万円 (町外事業者55%、女川町25%、町内産業団体(3団体)20%)	1965年に建てられた270人収容の町内最大の宿泊施設。1992年から徳陽シティ銀行の関連会社2社が経営するも、1997年に徳陽が経営破たんし、ホテルの存廃が課題になっていた。町は商工会、体育協会、旅館組合、マリンバル女川事業協同組合などのホテル存続を求める要望書をもとに、第三セクターでの事業継続に踏み切った。
女川魚市場	水産	2006	資本金3000万円 (宮城県漁業協同組合60%、女川町25%、女川魚市場買受人組合15%)	1995年、気仙沼・花咲(北海道)を抜いてさんま水揚げ数量・金額ともに日本一に。しかし、第三セクター化する前は経営難に苦しんでいた。とりわけ、市場使用料・事務所使用料(2004年)は問題の種で、宮城県漁連が市場開設権者の女川町に、再三にわたり使用料・事務所使用料撤廃を求めていた。
潮プランニング	観光	2008	町内水産加工業者、遠洋漁業事業者による共同出資	女川と金華山をむすぶ定期船を運営。2007年12月に定期船を運営していた丸中金華山汽船が破産申請。その後の業務を町有志が引き継いだ。中古旅客船2隻(19トン・定員62名と65名)を8500万円で購入、取得費用8500万円は全額女川町の補助(2008年度一般会計補正予算)『河北新報』朝刊2008.10.24)

出典：『河北新報』『広報おながわ』各号を参照し筆者作成

これらの新会社の社長・幹部には、女川町商工会・女川魚市場買受人共同組合（水産加工業者の組織、以降「買受人組合」と表記）の幹部が兼任する事例がみられた。新会社の出資比率をみても（表 1）、女川町の産業団体が水産業や商工業という団体会員の事業に直接関わるものだけではなく、町民生活に関わる公共的な事業の運営のために出資する能力、マンパワーを提供する能力をもっていたこと、女川町が町内産業団体を連携の相手としてみなしていたことが読み取れる。女川町では、政府セクターと非政府セクターが対等に財源・マンパワーを拠出し、産業政策にかかわる第三セクターを運営していたといえる。

3.2 東松島市における震災発生前の公民連携

震災前の東松島市では、観光関連事業をおこなう事業者として、1994年に「奥松島公社」と呼ばれる第三セクターが設立されていた⁷。同公社の設立にさいして、市内の民間12団体に株式が発行された⁸。出資比率は鳴瀬町（73.6%）、鳴瀬町農協・鳴瀬町漁協ほか農漁系5団体（12.0%）、奥松島観光協会（8.4%）鳴瀬町商工会（1.2%）となっており（『広報なるせ』274号（1994.2.10））、代表取締役社長には鳴瀬町長が就任した⁹。

奥松島公社の出資状況をみると、鳴瀬町（東松島市）には各産業団体をはじめ、第三セクターの経営を担うアクターの数は多かった。ただし、各産業団体の経営基盤は必ずしも盤石なものではなく、これらの産業団体が第三セクターの経営を主導することは困難であった。そのため、鳴瀬町（東松島市）が中心となり事業を運営していた。東松島市では、政府セクターの主導のもとで、産業政策にかかわる第三セクターが運営されていた。

4 震災発生後の産業復興過程における公民連携

4.1 女川町の産業復興過程における公民連携

震災発生後の女川町では、復興計画策定期に中核的な役割を果たした産業団体が主導して、様々な公民連携組織が設立された。2011年度初頭に、買受人組合・商工会・観光協会など、町内中心部を活動の拠点とする産業団体の連携のもと、女川町復興連絡協議会（以降、FRKと表記）が設立された。FRKは設立以降、水産や商業といった委員会ごとの協議、全体会による協議を重ね、その結果を災害復興計画のグランドデザインとして結実させ、同計画を町に提案した。女川町行政・議会は、FRKの計画案を復興計画として受け入れ、2011年度の段階で現行の復興計画・事業の方向性がおおむね決定した（黒田・辻 近刊）。

産業団体は復興計画への提言にかんする活動と並行して、水産業の再開にむけて迅速に地域外への働きかけを行った。とりわけカタル政府の「フレンド基金」を活用した水産業関連施設の再整備は、町の復興における象徴的なプロジェクトとなった。買受人組合幹部は2011年度より日本財団の支援をとりつけ、大規模冷蔵施設の整備を計画していった。その結果として、2012年10月に多機能水産加工建設「マスカー」が操業開始することに

⁷ 同公社は遊覧船の運営、歴史資料館「奥松島縄文村」の運営などの事業を展開していた。

⁸ 2005年に鳴瀬町・矢本町が合併して東松島市が誕生した。奥松島公社は鳴瀬町および町内団体が設立したものであり、矢本町の行政・産業団体は関与していない。

⁹ 2005年に鳴瀬町が矢本町と合併し、東松島市が成立した後も公社は継続しており、合併後は副市長が同公社の社長に就任する慣行が続いていた。

なった。なお、このプロジェクトは買受人組合・女川町・日本財団・カタール政府の四者の連携により進められた。カタール政府は助成金を拠出し、日本財団はカタール政府と女川町・買受人組合の調整役を担った。助成金は女川町が受け入れ、事業の運営は買受人組合が担った（ソーシャルイノベーション研究会 2015: 87-8）。

2013年度以降は、駅前におけるテナント型商店街の整備が進められた。ここでも、公民連携による事業が運営されている。商店街の経営にさいして、町とFRKを構成していた各産業団体に加え、FRKの若手メンバーが設立したまちづくり会社（復興まちづくり女川合同会社）の出資のもと、2014年6月にTMOである「女川みらい創造株式会社」が設立された¹⁰。町はTMOの設立にあわせて、2014年度に庁内に公民連携室を設置し、事業用地や補助金申請等の調整を担うことで、側面からTMOの事業・活動を支援している。

4.2 東松島市の産業復興過程における公民連携

震災発生後の東松島市では、市の復興計画に明記された「環境関連産業の振興と誘致」という課題にもとづき、市行政が主導して、環境関連産業にかかわる地域内外のアクターを媒介する中間支援組織を設立した。

震災前の東松島市には、環境関連産業の蓄積はみられなかった。しかし震災前に閣議決定された「新成長戦略」に位置づけられた国家戦略プロジェクトのひとつである「環境未来都市」について、震災発生後に内閣府から提案募集がなされると、2011年10月24日に東松島市は提案書を提出した。その結果、2011年12月22日に市は環境未来都市に指定された。指定後、市は環境未来都市の推進にむけた体制整備のため、2012年10月に「一般社団法人東松島市みらいとし機構（略称「HOPE」、以下HOPEと表記）を設立した。

表2 東松島市の環境未来都市関連事業

プロジェクト名	業種	時期	内容
東松島市×バンダアチェ市の相互復興	漁業再生支援、災害の教訓伝承など	2012年度～	<ul style="list-style-type: none"> ・市がJICAのJ草の根技術協力事業の一環 ・2012年11月に市がJICAと共同で調査団を派遣 ・バンダアチェ市職員を市に招いた長期研修、両市の漁業者の交流支援などを実施
東松島「絆」カーポートソーラー	太陽光発電	2013年3月～	<ul style="list-style-type: none"> ・市コミュニティセンター（約180キロワット）、鷹来の森運動公園（63キロワット）、大塩市民センター（26キロワット）の各駐車場に設置 ・災害などによる停電時に非常用電源として利用可能 ・事業提案者・事業者は三井物産
奥松島「絆」ソーラーパーク	太陽光発電	2013年10月～	<ul style="list-style-type: none"> ・津波で浸水した奥松島公園（野蒜地区）の跡地を利用 ・4.7ヘクタールに容量1990キロワットのメガソーラーを建設 ・年間の発電量は、一般家庭約600世帯分の年間使用電力量に相当する約210万キロワット ・事業提案者・事業者は三井物産
希望の大麦プロジェクト	農業・食品加工	2015年度～	<ul style="list-style-type: none"> ・HOPEとアサヒグループホールディングスによる連携事業 ・津波が浸水した農地に大麦を栽培し、2015年6月に初めて約1.2トン収穫 ・収穫した大麦はビールや菓子の製造・加工に使用される

出典：『河北新報』『石巻かほく』『朝日新聞』をもとに筆者作成

¹⁰ 資本金は1000万円、出資者・出資比率は商工会（26%）、町（24%）、買受人組合（20%）、観光協会（20%）、復興まちづくり女川合同会社（10%）である（守山久子「町有地＋テナント店舗」をまちづくり会社が運営、女川町」『新・公民連携最前線、PPPまちづくり』
<http://www.nikkeibp.co.jp/atcl/tk/15/434167/072600005/?P=3>、2017年5月12日取得）。

HOPEは環境未来都市に関わる諸事業の統括管理を担っており、社員は東松島市・市社会福祉協議会・市商工会の三者により構成されている。HOPEの組織体制の特徴は、地域外の様々な団体・組織（民間企業・NGO・大学など）を会員として募集し、これらのアクターの提案やノウハウの活用を試みている点である¹¹。HOPEは2016年度までに、市と企業の連携のもとで様々な事業を展開している（表2）。HOPEは市が主導して整備した産業政策の運営組織である。同時に、地域内外のアクターに環境関連事業にかかわる機会を提供することで、地域外の資源を調達し、復興事業に還元する中間支援組織の役割を志向している。

5 おわりに

本稿の知見は以下の通りである。第一に東日本大震災の産業復興過程からみられる震災前後の政策ネットワーク形成の変化について、女川町・東松島市ともに、省庁・自治体などの政府セクター主導か、産業団体などの非政府セクター主導かという点については、震災前から変化はみられない。とはいえ震災発生後、両地域ともに地域内外から産業復興に関与するアクターを積極的に受け入れており、政策ネットワークは開放に向かっている。

第二に産業復興における地方自治体（市町村の行政組織）の役割については、東日本大震災の産業復興制度では中間支援組織が機能しなかったこともあり、政策ネットワークを形成するうえで相対的に地方自治体の役割が大きくなっている。とりわけ、地域内外のアクターとの調整を行い、地域内の産業団体や民間企業の活動を側面から支援する役割が、東日本大震災の産業復興の過程では重要になりつつある。

本稿で確認してきた東日本大震災の産業復興における公民連携の状況をみると、地方自治体の政策志向と合致しない場合、非政府セクターの創意やノウハウが活用されにくいという課題が見え隠れする。地方自治体のスケールや政策志向とは自律した、非政府セクターの力を引き出す制度をいかに整備すべきかという課題は、阪神・淡路大震災以来の「古くて新しい」課題として、東日本大震災においても顕在化していると考えられる。

【付記】本研究はJSPS 科研費（15J10638、15H03408）による成果の一部である。

【文献】

- 青田良介・室崎益輝・北後明彦，2010，「災害復興基金と中間支援組織が連動した上での地域主導による復興推進のあり方に関する考察」『地域安全学会論文集』12：1-10.
- 黒田由彦・辻岳史，近刊，「女川町の復興と原発——原発と地域社会」吉野英岐・加藤眞義編『シリーズ被災地から未来を考える（第三巻）震災復興と展望——持続可能な地域社会をめざして』有斐閣.
- ソーシャルイノベーション研究会，2015，『震災復興に挑む、キリンの現場力。——「復旧」ではなく「復興」を！』日経BPマーケティング.
- 豊田利久，2012，「復興資金—財源と用途を巡って」『復興』5：13-8.
- 横田尚俊・浦野正樹，2011，「災害とまちづくり」玉野和志・三本松政之編『地域社会学講座3 地域社会の政策とガバナンス』東信堂，103-18.

¹¹ 会員は82社（2013年6月18日・HOPE職員への聞き取りより）。年会費は正会員・帮助会員10万円、特別会員：中小企業（A会員）3万円 / 事業者となる大学・個人・NPO・自治会等（B会員）1万円。

防災・減災をめぐる地域コミュニティの持続可能性

——南海トラフ地震への対応を迫られる高知市の事例——

藤田 香¹・大塚 健司²

キーワード：地域コミュニティ・減災ガバナンス・南海トラフ地震・高知市下知地区

1 はじめに

本稿では、経済開発、環境破壊、自然災害などにより脆弱化が進行する地域の環境・減災ガバナンスのあり方を探求するにあたり、日本における防災・減災をめぐる地域コミュニティの持続可能性に注目して議論を行う。具体的には、南海トラフ地震の発生により津波浸水被害が想定される高知市の防災・減災対策についてのヒアリング調査をもとに、災害への備えにあたって地域コミュニティが果たす役割と課題について考察する。阪神・淡路大震災、そして東日本大震災は大規模災害時における公助の限界とともに、自助、共助による地域防災力強化の重要性を明らかにしてきた。わたしたちの社会が持続可能なコミュニティを目指す場合、いかにして地域の問題を解決すべきか。長期浸水被害の経験から地震・津波の危機と向き合ってきた高知市下知地区の自主防災組織による取り組みを対象事例として、防災・減災をめぐる地域コミュニティの持続可能性に関する課題を明らかにしたい。

2 補完性の原理による政策決定

公共政策の決定はいかにあるべきか。補完性の原理とは、元来キリスト教社会倫理に由来する考え方であり、政策決定はより影響を受ける市民、コミュニティなどのより近いレベルで行われるべきだという原則と理解される。補完性の原理はヨーロッパ地方自治憲章で条文化され、国連の世界地方自治憲章草案にも盛り込まれていることから、現在では個人の自立を前提とした社会の構成原理として、また各主体のあり方を考える基本的視点として理解される。これは、問題はより身近なところで解決されなければならないとするもので、自助（個人ができることは個人で解決）から互助（個人ができないときは家族が支援）、互助から近助、あるいは共助（家族での解決が難しいときには地域あるいはNPOなどの民間団体が支援）、さらにこれらで解決することができない諸問題は共助から公助として、政府が支援するとした考え方である。また政府による支援のあり方についても、まずは基礎自治体である市町村、次に広域自治体である都道府県、最後に中央政府により支援されることが基本的方向となる。近年では、政府間による互助や共助、例えば基礎自治体間の

¹ 近畿大学総合社会学部、〒577-8502 大阪府東大阪市小若江 3-4-1、E-mail: fuji-ta@socio.kindai.ac.jp

² アジア経済研究所、〒261-8545 千葉市美浜区若葉 3-2-2、E-mail: kenji_otsuka@ide.go.jp

連携や広域自治体間の連携などのいわゆる水平補完の可能性も議論されている。しかし、これが成り立つためには各主体の自立と各主体間が対等であることが前提となることから、ともすれば、個人の自己責任の追及となったり、より遠い主体からより近い、身近な主体への押しつけとなったりすることが懸念される場合もある。社会は自己責任を負えないリスクを共同でプールし、共同で対処する場であることから、現実には自己決定できる範囲は限定的である。このため、社会的連帯の回復、すなわち個人の責任を追及するより社会的セーフティネットを張り替えることが重要であり、つながりや知恵を出しあえる社会づくりが望まれる³。

災害発生時に被害の拡大を防ぐためには、国や都道府県、市町村による公助だけでは限界があるため、自分の身を自分で守るといった自助とともに、地域や近隣の人々が集まって、互いに協力し合いながら、防災活動に組織的に取り組むといった近助や共助が必要である。こうした自助、互助、近助、共助、公助がつながることにより、被害の軽減を図ることができる。特に地域防災の中核を担う自主防災組織は、互助、近助、共助により地域が協力し合う体制や活動として期待される。

3 自主防災組織の現状と課題

阪神・淡路大震災以降、防災の担い手として、地域住民による活動の重要性が指摘されている。東日本大震災ならびに熊本地震においても、事業者や地域住民の連帯による防災活動が重要であった。地域住民による日常の取り組みが、緊急時の危機管理において有効であることから、地域における防災活動の重要性や自主防災組織の育成が安心・安全なまちづくりの一環として関心が高まっている。全国をみると自主防災組織は15万9967団体、自主防災組織活動カバー率⁴は81.0%（平成27[2015]年4月1日現在）となっており、増加傾向にある⁵。高知県では、自主防災組織数、自主防災組織活動カバー率ともに増加しており、自主防災組織数2836、自主防災組織活動カバー率95.0%となっている（平成29[2017]年4月1日現在）⁶。なお高知県では、県下34市町村のうち、33市町村で自主防災組織活動カバー率が90.0%以上を、このうち18市町村で100%を達成している⁷。

高知市においても自主防災組織数、自主防災組織活動カバー率は平成11[1999]年度の74、14.4%から平成29[2017]年度の771、92.3%まで増加している（図1）。また地区別にみると南海トラフ地震における長期浸水予想地域でもある下知地区には29の自主防災組織がある。高知市の自主防災組織における主な活動としては、防災マップ・ハザードマップの作成といった地域の災害危険の把握、地域防災・家庭内の安全対策など防災知識の広報ならびに啓発、避難・救出救護・消火訓練などの防災訓練の実施がある。高知市では自主防

³ こうした新しい市民社会の形成については、例えば神野・澤井（2004）を参照されたい。

⁴ 自主防災組織活動カバー率は、自主防災組織が組織されている地域の世帯数を管内世帯数で除して算定される。

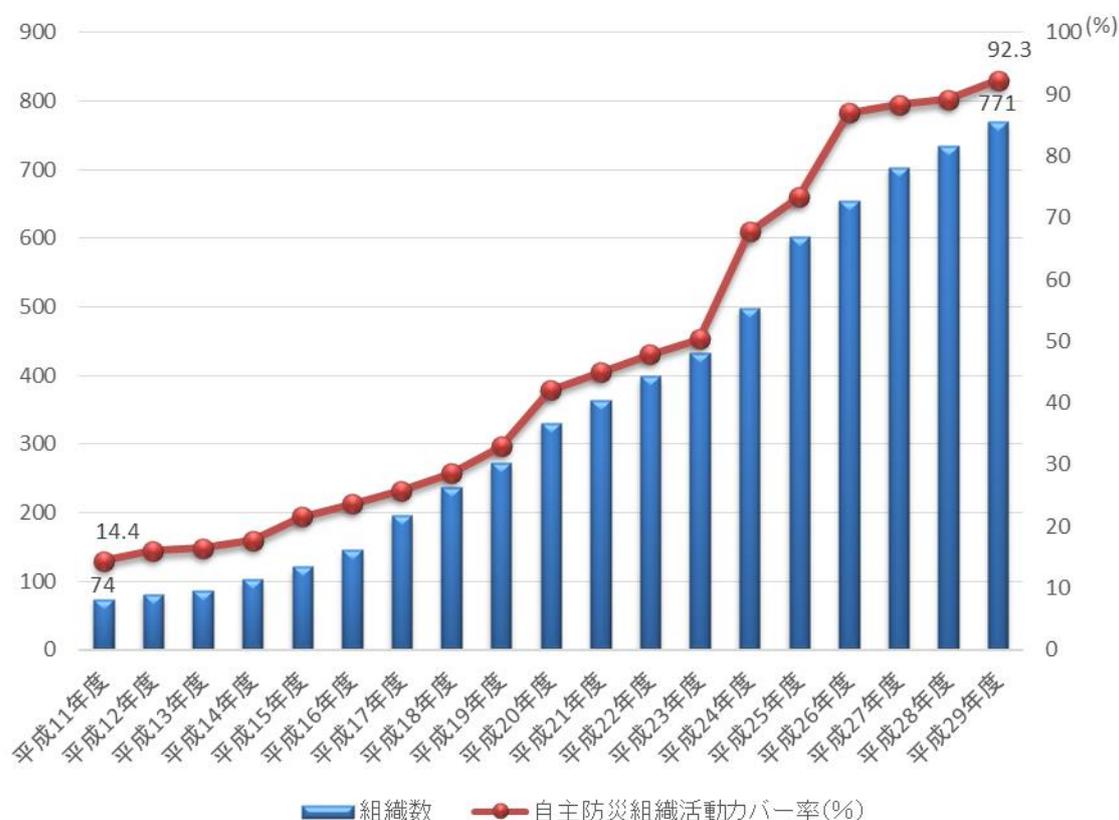
⁵ 総務省消防庁、2015、『平成27年版 消防白書』（<http://www.fdma.go.jp/html/hakusho/h27/h27/index.html>）

⁶ 平成17[2005]年4月1日時点の自主防災組織結成数878、自主防災組織活動カバー率32.6%と比較しても、急拡大していることがわかる。

⁷ 高知県ウェブサイト（<http://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/010201/jishubousosikiritu-h27.html>）

災組織育成強化事業（講習会・学習会、防災倉庫整備、資機材購入、避難路整備・維持管理、防災訓練等）や防災施設整備事業補助金などを通じて共助の支援を行っている。

平成 25[2013]年災害対策基本法改正により、地域コミュニティにおける共助による防災活動推進の観点から、地区居住者などが行う自発的な防災活動に関する地区防災計画制度が創設された。地区防災計画は地区居住者によるボトムアップ型の提案制度であること、地区の特性に応じた計画を立てることも可能となったことから、高知市においては自主防災組織などを含む地区居住者などが、地区防災計画の素案を作成して、市町村防災会議に提案を行うこととなった。この結果、高知市下知地区は平成 27[2015]年度内閣府モデル事業としてアドバイザー派遣のもとで下知地区防災計画を高知市防災会議に提案することになった。



(出所) 高知市ヒアリング資料ならびに高知県統計資料より作成。

図1 高知市における自主防災組織数ならびに自主防災組織活動カバー率の推移

4 コミュニティ間の共助の取り組み——疎開保険を事例として

持続可能な地域コミュニティのあり方を考える上で、自然災害時の公助の限界に地域はどのように対応すればよいのか。地方自治体の取り組みといった公助に加え、住民や地域が緊急避難場所や長期避難先の確保への取り組みを始めている。本稿では、共助と共助との水平補完の一例として、高知市下知地区と高知県仁淀川町間の住民交流を通じた疎開保

険を取り上げる⁸。

南海トラフ地震の危機と向き合う高知県東部の高知市下知地区は平成24[2012]年10月、二葉町自主防災会など地区内の10余りの自主防災組織が集まり、下知地区減災連絡会を発足させた。下知地区減災連絡会では、地域の危険個所を検証する「減災まちあるき」などを通じて、地域の問題点を共有し、日常的に住民が顔を合わせることで、近助がすすみ、地域の防災力強化につながっている。なかでも二葉町自主防災会の住民は、下知減災連絡会発足前から、長期浸水した際の集団疎開を念頭に、独自に防災対策の強化に取り組んできた。こうした二葉町地区の住民と仁淀川町の住民が協力して「疎開保険」の仕組みづくりを進めているのである。これは避難側である二葉町地区の住民は事前に保険料（会費）を支払い、受け入れ側である仁淀川町の住民グループが保険料（会費）で空き家調査などを進め、災害時の避難場所提供に備えるもので、現在では耕作放棄地を一緒に整備して食料備蓄にいかすことも計画している。

高知市中心部で鏡川にも近い二葉町地区は、南海トラフ地震で長期浸水が予想される標高0メートル地帯にある。昭和21[1946]年の昭和南海地震でも長期浸水を経験しており、大地震が起これば地盤沈下し、長期浸水地域となる可能性が高いため、浸水で長期間家に戻れなくなる恐れがある。このため二葉町自主防災会と仁淀川町の住民グループ「によど自然素材等活用研究会」のメンバーらは、平成23[2011]年4月から津波による被災時の疎開を前提とした交流を開始した。現在まで田植えなど、日常にお互いの催しに参加し、農作業や農作物の販売を一緒に行うなど関係を深めている。仁淀川町側は、二葉町側の会員からの会費により農作物を作り、災害時の生活場所を確保する。育てた農産物は、通常は定期的に二葉町の会員に届け、災害時は食料とする。平成25[2013]年度には二葉町の住民が仁淀川町に宿泊する「おためし疎開」も実施された。参加人数などの課題はあるものの、田植えなどの体験や、相互に地域の祭りなどに参加することで、都市部の住民と中山間部の住民との自然な交流がうまれる。現状では、高知市と仁淀川町による行政同士の交流・連携はなされておらず、災害時の具体的な施設の利用や資源の活用などについても未検討であるが、今後こうした交流を経て、災害時における水平連携がすすむことが期待される。こうした疎開保険の取り組みは、公助の限界への対応としての共助と共助との水平補完、すなわち水平的連携の一例として位置付けることができる。

5 コミュニティの持続可能性

高知市下知地区の取り組みは地域内の共助の蓄積が地域間の共助へと発展した一例として考えられる。地区の住民は、共助、近助の幅をひろげ、地震・津波による長期浸水への備えを実践している。今後、人口減少と高齢化という社会動態変化の中で、地域における社会的資本の減少とこれともなう地域の活力低下が急速に進行することが予想されるため、地域コミュニティの持続可能性への対応は喫緊の課題であり、この課題にこたえることが結果として災害への備えと地域コミュニティの持続可能性へとつながっていくのである。

⁸ 以下本節は、藤田（2015）を加筆修正した。

平成 28[2016]年に行われた高知市防災意識調査によれば、「あなたがお住まいの地域に自主防災組織はありますか？」という問いに対して、全体の約 6 割の住民が「自主防災組織の有無を知らない」と答えている。なかでも 20 代および 30 代の層では約 8 割が「知らない」と回答している。さらに自主防災組織について「ない」「知らない」「参加したことがない」「無回答」を合わせると全体の約 82%となっていることから、自主防災組織の活動が地域住民全体の活動となっていない可能性が高いことが指摘されている⁹。

高知市においても活動するメンバーの高齢化は問題になっており、実際には活動に参加しない会員が構成員の多くを占めている可能性もある。そもそも弱体化した地域コミュニティのなかに自主防災組織を立ち上げ、自主防災機能を高めようとしてもうまくいかないケースも指摘されている¹⁰。しかし下知地区では、自主防災活動を地域内外に新たな関係をうみだす契機として、例えば小学校や小学校 PTA と連携した避難訓練の実施や地元商店会（のれん 33 番地）との学習会の開催など地域の暮らしに根ざした新たな関係性、社会関係資本の構築を試みている。既存組織を基礎としながらも、それを越えるつながりや幅広い参加者を促す工夫による地域の活性化を試みているとあってよい。

今後の地域コミュニティの持続可能性は、地域内の対応だけでは限界がある。このため、今後は地域と地域の相互信頼関係や地域間の水平補完、水平的連携も含めた機能分担のあり方をどのように構築するのかについて検討することが重要である。また、住民の相互連携や多様な主体による地域間連携の実践など、地域コミュニティを維持するために、ますます多様な連携が必要となろう。

6 おわりに

本稿では、防災・減災をめぐる地域コミュニティの持続可能性について、南海トラフ地震への対応を迫られる高知市下知地区の事例を対象として議論した。地域コミュニティの持続可能性を考える場合には、「客体としての住民」という行政との依存関係を越えて、いかにして地域コミュニティの「主体としての住民」を取り戻していくかを改めて考える必要がある。依存がないボトムアップ型の自治を考えていくことが重要である。

自主防災組織は自分たちの地域は自分たちで守るという共助と連帯に基づくものである。しかし、自主防災組織は町内会などを基礎としたものが多い。その運営組織をみると、①町内会などの代表者や役員が自主防災組織の代表者や役員を兼ね、自主防災会と町内会が重複している場合、②下部組織として町内会などの下に独自の代表者や役員をもつ自主防災部門をつくりその部門を自主防災組織とする場合、③別組織として町内会などが中心となって町内会とは別個に自主防災組織を結成する場合などがあり、地域の実情によって異なる組織運営がなされている¹¹。これまで自主防災組織は町内会を母体としているものが多く、上からの政策ごとに組織を作っていく構図があった。一方で、近年では町内会の解散や町内会の加入率の低さなどが地域の課題となることから、いかに地域コミュニティの

⁹ 高知市, 2016, 「平成 28 年度高知市防災意識調査 調査結果報告書」(<http://www.city.kochi.kochi.jp/uploaded/attachment/48940.pdf>)

¹⁰ 高知市ヒアリング（平成 28[2016]年 10 月）による。

¹¹ 高知市ヒアリング（平成 28[2016]年 10 月）による。

なかで共助の仕組みを考えていくのか、あるいは従来の自治会を越えた、新たなコミュニティづくりを模索していくのかが問われている。

自助、共助（互助、近助を含む）、公助は必ずしも排他的な役割分担や責任の分割ではないことに留意する必要がある。個人も地域も公共もそれぞれ重なりあい、話し合いによって地域コミュニティの社会関係資本を築くことが望まれる。住民に近い公共であるにもかかわらず、地方自治体と地域コミュニティとの間に乖離が生じている場合には、自助、共助に対してあるべき公助とは何か、平時の地域コミュニティの課題が総決算のように表出する災害時に、平時を想定した行政がどのような調整を行うのか、災害時を想定した中長期的な目標とそれを達成するための計画をどのように考えていくのか、地域の個性に応じて地域住民が地域の話し合いに参加できる場をいかに整えていくのか、などが重要になってくる。

経験の検証と知見の共有を図りながら、「対話」の公平性、平等性、民主性を確保しつつ、現場での実践をいかにスケール・アップして「協働」に転じることができるのか。地域コミュニティの持続可能性と補完性の原理をふまえた防災・減災ガバナンスを実現するにあたっては、多くの検討課題がある。

*本研究は、平成 26 年度～平成 28 年度・基盤研究（C）「地域の実践的連環知に基づく環境・減災ガバナンス—日本・中国における比較事例研究」（26512018）の成果の一部である。

【謝辞】

によど自然素材活用等研究会、二葉町自主防災組織、下知地区防災連絡会議、高知市、高知県の関係者のみなさまのご協力、ご教示に感謝いたします。

【文献】

- 大塚健司編，2015，『アジアの生態危機と持続可能性—フィールドからのサステイナビリティ論』，アジア経済研究所。
- 藤田 香，2015，「災害への備えと地域コミュニティの持続可能性—高知市二葉町を事例として」，『環境経済・政策研究』，Vol. 8 No. 2，pp. 70-73。
- 神野直彦，澤井安勇編著，2004，『ソーシャルガバナンス』，東洋経済新報社。

第3部 災害過程の健康維持とメディアの可能性／農業復興

熊本地震における民間の避難所支援とその課題

平木 繁¹

キーワード：熊本地震・避難所・避難所運営・紙管の間仕切

1 研究の背景と目的

2016年4月14日、16日に観測史上初めて2度の震度7の地震が益城町で観測され、各自治体の避難所には、ピーク時、県人口の約1割に当たる18万人の人々が避難した。また住民を受け入れる避難所では照明設備や天井材等の破損により安全が確保できないなどの混乱が見られた。熊本地震では、車中泊やペット家族への支援、避難所でのプライバシー確保の間仕切支援など全国から多様な支援活動が行われた。指定管理者による避難所運営も行われた。

避難所運営に関する先行研究では、柏原士郎・上野淳・森田孝雄による「阪神・淡路大震災における避難所の研究」（大阪大学出版会）など、行政と住民の自主的な避難所運営を主体としたものは多い。一方多様化する住民ニーズに対応する支援活動の検証と避難所運営へのフィードバックが必要である。ここでは、避難所生活環境に着目し、環境向上に役立つ支援を取り上げる。

本研究の目的は、避難住民支援活動を調査し、その課題を探ることである。また指定管理者等含めた民間の避難所運営可能性の検証も試みたい。

調査対象は、益城町総合体育館と御船町スポーツセンターとする。両施設ともそれぞれの町の最終の集約避難所であり、NPO（VAN：ボランティア・アーキテクト・ネットワーク）による紙管の間仕切り設置後およそ半年に及ぶ長期避難所生活が行われた。

2 御船町スポーツセンターの避難所の運営

御船町は、発災前、人口約17,800人、世帯数約6,200世帯であった。地震による死者2人、重軽傷者18人、全壊842棟、半壊1,535棟、一部損壊3,903棟である。（9月14日役場の掲示板より）。御船町全体では、4月17日、18日には最大で40の避難所に6,191人が避難した。（熊本県災害対策本部会議資料より）。御船町スポーツセンターでは、避難住民は、最大で252人（4月16日）であった。隣のカルチャーセンターでは、同日230人で、周辺には、御船町全避難者数6,191人のうちの7.75%に当たる480人の避難住民がいた。

御船町スポーツセンターでは、地震でアリーナが使えなくなり、1階と2階の廊下、カフェスペース、多目的室に人があふれた。毛布もないため体育用のマットを廊下に並べて対応した。スポーツセンターには、25mプールがあり、その水をバケツリレーしてトイレに流して発災直後から館内のトイレが使える状況であった。このプールの水は、隣のカルチャーセンターや、小学校でも使われるなど災害時に有効に機能した。入浴は近隣温泉施設が使える、5月5日からは自衛隊の支援もあり、入浴できない状況ではなかった。

¹ 首都大学東京大学院都市環境研究科都市システム科学域博士後期課程 sha@s-h-a.jp

御船町スポーツセンターの避難住民は、発災後の250人から6月7日には、17人となり、避難所の集約にともない、6月11日には、発災時に近い218人に戻っている。6月初め、体育館天井の補修が終わり、6月4日にNPOによる紙管の間仕切が設置された。NPOによれば、東日本大震災時は、避難生活者が寝ている体育館に立ち入り、布団を動かし時には高齢者に移動してもらうなど設置に困難を伴ったが、熊本地震では、廃校になった体育館や天井が落ちてその補修後、誰もいない施設での設営が多く、2～300セットの間仕切りが午前中で一気に設置できる等大幅な時間短縮が実現できた事が特徴であった。紙管の間仕切りは、300セット用意され、御船町の指導により避難住民の配置は、元の避難場所ごとに出来るだけまとめて割り振られた。高齢者や障害者のいる家族の希望により、トイレの近くへ移動する微調整がなされたものの大きな混乱はなかった(図1)。

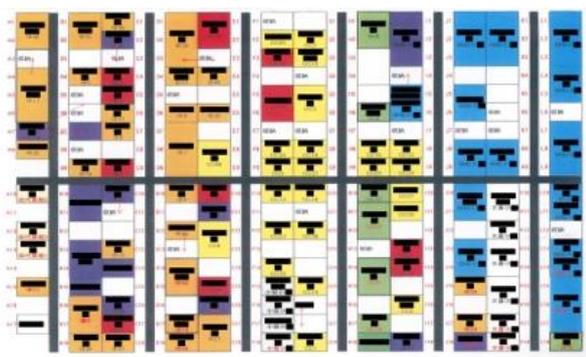


図1 アリーナ内の紙管の間仕切りのレイアウトと住民の配置
(同じ色は同じ地域を、黒い帯は通路を示す)

元の避難所住民による班長制で住民自治がなされた点は、御船町スポーツセンターの特徴である。

3 避難所の集約による避難所の混乱

発災当初から同じ施設内で過ごしてきた人々は、仲が良く絆が生まれやすく団結力もある。避難所の状況に応じた生活ルールや環境が出来上がる。一方集約避難所にもその施設なりのルールや環境があり、集まってきた避難所毎のルールの違いが住民トラブルの原因になりやすい。従って避難住民集約化の時期には、他の避難所の住民との新しい関係構築と避難所の新しい環境整備が始まる事になる。

例えば御船町スポーツセンターの隣のカルチャーセンターでは、家族単位で部屋が専有出来ていて、冷暖房管理もしっかり整っていたこともあり、スポーツセンターの2m×2mの紙管の間仕切とは環境が違い過ぎる。従って住民の理解を得るのに苦労し、入居時期が6月初旬から7月末まで遅れた。御船町の指定管理者は避難所集約前に避難所ルールの周知を図る必要があった。どんなに事前にルールの周知を図ったとしても環境が変われば避難住民から不満や要望が上がってくる。その際にも「あなたたちに言っても同じだが、、、」という前置きがあるなど、直接行政への要望と異なり、指定管理者が避難所運営していることが、防波堤やクッションの役割を果たし、住民の要望をある程度吸い上げ、意見集約して行政が検討できるなど、混乱を和らげる事が出来たとの事。7月になり、避難所の生活が落ち着いて来ると、原則禁酒である避難所も住民同士の飲酒によるトラブルや、睡眠薬の服用により救急搬送される等、長期生活故の問題が起きてくる。また、この時期は暑くなる季節であり、体力的な限界とともに避難所生活への不満、将来の不安による精神的な影響も大きいと想像できる。指定管理者によると、町からの見舞金支給時期と重なり、お酒を購入する住民が増えたことも原因の一つにあげられた。

また、避難所を運営管理する側にも変化がみられる。例えば、何度注意してもトラブルを起こす人がいて警察や町へ相談をして、とても手を焼いていたスタッフは、その人に直接関与することを控えていた。しかし一向にトラブルは収まらないので、ある時考え方を180度変え、その人への声掛けを多くした。そうするとだんだんと打ち解けてトラブルは少なくなっていったとの事。トラブルを起こす人を変えるのではなく、管理する側が姿勢を変えたことで少しずつトラブルがなくなってくるのを実感でき、何とかしてあげたいと思うようになったとの事。時に微笑みながら話をするスタッフの忍耐強さに感銘を受けた。避難所の管理だけにとらわれない、人に向かう姿勢こそが円滑な避難所運営につながったと考えられる。

4 益城町総合体育館の避難所の運営

益城町は、発災前、人口が34,200人、世帯数は13,200世帯であった。地震で死者23人、重軽傷者128人、住宅の全壊は、2,714棟、半壊は、2,897棟、一部損壊は、4,567棟である。(熊本県災害対策本部会議資料より)益城町全体では、最大で4月17日に町民の約半数に当たる16,050人の避難住民が10箇所の避難所に避難している。益城町総合体育館には、4月



図2 益城町総合体育館の避難者の推移

17日に300人、18日に850人が避難した。益城町総合体育館の避難住民のピークは、1,352人で5月12日である。5月17日の避難者の内訳は、建物内に539人、屋外テントに729人、車中泊は、38人であった。建物内分布では、メイン、サブアリーナが使用不能な中、武道館200人、会議室35人、多目的室35人、通路270人であった(図2)。

益城町総合体育館での指定管理者であるNPOは、発災時の対応を町と協議していなかったため手探りに近い自力による避難所運営に突入して行く。

4月14日前震の翌日には、自衛隊による物資のピストン輸送が行われた。16日の本震の際には、メインアリーナの天井が落下したが、指定管理者の適切な判断により、避難住民をメインアリーナに受け入れていなかった為、二次災害を防いでいる。支援物資は、スペース不足で1階から2階への大階段に並べられ、施設はますます混乱した。自衛隊の風呂支援は、発災から10日後開始。仮設トイレも発災翌日には、外部に並べられたが、5月18日に下水が使えるようになるまで、水のバケツリレーや汲み取り業者を探すのに苦労している。5月1日には避難住民数は、850人で2週間ほぼ変動していない。避難住民数は、5月3日になると一気に1285人となり、ピーク時の5月12日以降、6月1日まで1,000人を超す避難住民の受け入れ先となった。

5 車中泊という避難の形

車中泊は、熊本市近郊の広域型被災地に顕著に表れた避難形式の一つである。益城町総合体育館の指定管理者によると500台収容できる駐車場は、発災後から常にいっぱい、道路や空きスペースなども車で埋め尽くされた。その結果、駐車場に自転車を置いたり、電気釜、ペットボトルを置いたりして場所取りが行われていた。車中泊の人数は、記録に残っている範囲で、5月6日が最大で90台。5月10日から8月半ばまで継続的に30台が駐車していた。行政も指定管理者側も避難所内の対応で手いっぱい、駐車場での車中泊の人数は把握できていないのが実情である。



写真1 駐車場の場所取りの様子

6 車中泊対策としてのテントプロジェクト

車中泊のエコノミー症候群対策として、新しい民間支援の形が現れた。4月24日、登山家と岡山県総社市支援によるテント村プロジェクトである。(写真2)。足を延ばせるテントとタープ、荷物を積んだ避難住民の車が一台となり400Mトラックに、156張り用意され、合計500人を超す人々が避難生活を過ごした。このテントプロジェクトは、町長の一任で始められ、指定管理者の管理とは切り離された。



写真2 テントと自家用車

運動場を管理する指定管理者にとっては、トラックにペグが打たれ、水はけもよくないことからテントは不向きとの見解であった。テントの設置場所については、今後解決すべき問題の一つである。暑さ対策としてテントの上をタープで覆う工夫もされたが、梅雨に入る前の5月末には、熱中症への恐れ等考慮し完全撤去された。テントゆへの機動性は、発災初期には効果を発揮する。一方天候の影響を受けやすい故に長期生活や、常時滞在する空間に使用するためには解決すべき問題点も多い。

7 ペットと避難住民専用のテント村

本来避難所では、ペットと避難住民は分離すべきであるが、当初通路にあふれていた避難住民の中にはペットと避難生活をする人もいた。5月からは、ペットと暮らす避難住民のためのテント村が、NPO(Civic Force/A-PAD ジャパン/Peace Winds Japanとの協同)により屋外に設営された(写真3)。このテントプロジェクトも熱中症対策や梅雨への懸念から5月末で撤去された。



写真3 テントとゲージ

8 紙管の間仕切り支援

益城町総合体育館では、5月半ばまでには、メインアリーナとサブアリーナの補修、点検工事が終了した。メインアリーナの天井は鉄骨がむき出しであることなどから施設管理者とNPOにより、天井を隠す天幕が張られた。5月17日、NPOと熊本大学等による約350ユニットの紙管の間仕切り支援が行われ、天幕と間仕切りに用いられた布との統一感のある避難所空間が作られた。サブアリーナには、用意できただけの畳が下に敷かれた。メインアリーナの天幕は、「天井が落ちた場所」を視覚的に隠すと同時に天井の高い寝床になれない避難住民のため天井を低くして、住宅に近い空間にする効果もあった。加えて天幕は、空調効率を上げる効果もあった（写真4）。



写真4 天幕と紙管の間仕切り

武道館で雑魚寝状態の人や、通路で寝ていた人々、車中泊の方々を対象に指定管理者は、5月22日から紙管の間仕切りの内覧会をスタートさせ、ここへの住民の移動を誘導している。その際住民の割り振りは、地域ごとに集約することが検討されたが、余震が怖い避難住民の中には、出口近くで寝泊まりすることを希望する人も多く、また高齢者はトイレに近いところを希望するなど大人数故に調整ができない状態となり、最終的には、優先順位だけ決めて、早い者勝ちで配置が決まった。これは、1000人を超える大規模な益城町総合体育館の収容規模によるところが大きい。小規模ながら行政が強いイニシアチブをとった御船町スポーツセンターとの違いである。間仕切りの住戸間での班分けや自治も益城町総合体育館では行われていない点も異なる。紙管の間仕切り設置後も武道館で雑魚寝に近い状態で間仕切りのない発災直後と同様の生活をする場所が共存していたのものが益城町総合体育館の特徴である。あるお年寄りは、「カーテンの閉塞感が怖く」またこれまでと同じ顔に見える武道館での生活を望む方もいて、指定管理者も「全て間仕切りがあるほうがいいわけではない」という判断によるものであった。柔軟な避難所運営姿勢と多様な避難住民ニーズがうかがえる。

指定管理者へのヒアリングでは、紙管の間仕切りの良い点として、周りに気を使わなくてよいこと、プライバシーが確保できること。布が柔らかいと感じる人がいる一方、「病院みたい」と感じる人もいた。運営側としては、間仕切りにこもらないように、「見守り」に気をつかい、呼びかけは意識的に行われた。また熱がこもりやすいため、温度の管理や、広いアリーナ内での外周部と中央での温度差が激しいなど温熱環境の管理の点では、改善の余地がある。またどこも同じような白い布で覆われているために場所を特定するため、ぬいぐるみを使った目印も住民により工夫されている。御船町では、昼間はカーテンを開けるルールもつくられた。この事はメインアリーナ全体の空気の流れをよくすることと、掃除をやすくすることなど衛生の面からも効果があるが、カーテンを開けることは、部屋をのぞかれることでもあり、プライバシーとの両立には課題もある。益城町では、毎日お掃除タイムが設けられ、学校が始まるまで子供たちの「わくわくワーク隊」が活躍した。その他、紙の間仕切りの課題としては、増える荷物により、紙管のフレームが変形してくる

こと、ベッドしかないため、ベッドに座って食事をせざるを得ず、寝るところと食べるところが一緒になり、ダニの発生や衛生上の問題が懸念される。

衛生問題は、御船町スポーツセンターでも共有された。益城町では、寝食を分けるテーブル席をアリーナ外に作って対応したが、寝たきりになりがちで、高齢者に対する配慮は必要だと考えられる。紙管間仕切は、撤去も楽であり、避難住民の縮小により、順次撤去がなされて間引きがなされ、次のステップへの雰囲気作りもしやすい特徴がある。（写真5）



写真5 御船町スポーツセンター

指定管理者の紙管の間仕切の評価は高く、隣同士の声によるトラブルは少なく、避難生活5ヶ月過ぎの10月ごろには、原則禁止であったTV、扇風機、PC等電気製品の持ち込みの為に、いつの間にか上部紙管つたいに配線事がなされるなど住民による住空間の改良が見られた。

9 避難所の集約による避難所の混乱

益城町総合体育館は、当初から収容人数が多く単独での避難所運営が続けられていたが、8月18日から21日にかけて、益城町保健福祉センター、広安小学校、広安西小学校、益城中央小学校の各避難所から益城町総合体育館への集約が行われた。この時益城町総合体育館では、集約による不平不満への対処に苦慮している。

御船町と同様、益城町総合体育館のルールはできるだけ変えないという理念による運営が引き続き行われた。スタッフによると「手ごわい、タフな精神が求められた」とのことであった。

10 避難所の閉所に向けて

益城町総合体育館は、10月末に閉所された。指定管理者は、仮設へ自立する方には、引っ越しの支援を。自宅に戻る方には、情報の支援を。出たくても出られない人、踏み込めない領域の人には、役所や各種NPO団体と連携しながら支援活動をおこなっている。

健康づくりという本来の指定管理者の目的を見据えながら、地震により、地域の住民の方とは絆が生まれ、これまで果たしてきた役割も周知され、地域の団体とは、「同志」感覚が芽生えている。地震後の避難所運営を終えて、平常時に向かって施設運営に対する前向きな姿勢をスタッフから聞くことができた。

指定管理者による避難所運営のメリットは、役所のように指示系統が複雑でないこと、判断のタイムラグがないこと、つながりのある民間の団体が多いので、住民の要求に柔軟に対応できることが考えらる。

デメリットは、避難住民から管理する側、つまり自治体と同等とみなされ、要求、要望への対応に追われること。ノロウイルスなどの衛生面に気を使いつつ「命を預かる」避難所運営を続けることは、スタッフの疲弊が大きく、常に強いストレスを受けていた様

子がヒアリングによりわかった。館長からの「目の前の人たちを想うしかなかった」という言葉にこれまでの苦労を想像せざるを得なかった。

一方御船町スポーツセンターも10月末に閉所された。この避難所では、これまで生活した避難住民の絆は強く、震災後毎月の集いが継続的に行われ、自宅や仮設に移った住民の参加もあった。指定管理者によると、これからの地域の人への健康づくりを見据えながら、ともに避難所生活をしたことで、その人たちの生活(人生)に入り込んでいる部分があり、この関係を大切にしていきたいという前向きな言葉も聞く事ができた。このような住民と指定管理者との関係は、同じ担当者が継続して避難所閉所後もそこにとどまることが可能な民間ならではのあり、回復期以後、これからの施設運営に有効に働くであろう。

1.1 まとめ——指定管理者(YMCA)による避難所の管理体制

指定管理者の避難所の管理体制は、図3の通りである。

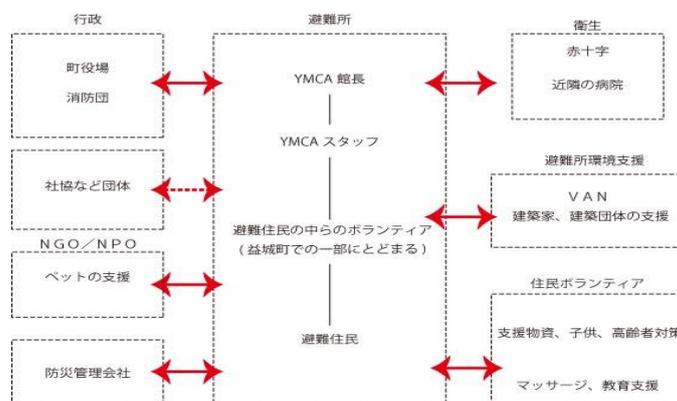


図3 益城町総合体育館での運営体制

行政からの担当者の派遣はあったものの、指定管理者と町役場や消防団など行政側組織とは切り離された関係にあった。益城町と御船町では、指定管理者自身の全国ネットワークにより避難所運営を乗り切っている。しかし言わば自前での避難所運営であり官、民一体となった安定的な組織づくりが望まれる。

行政の果たすべき役割の見直し、民間では対応できない「命を預かる責任」の行政側からの積極的な協力関係の構築の必要性を強く感じた。事前の行政との取決め想定がまず大切である。

一方他の民間の支援団体と指定管理者は、同等なフラットな関係であった。ここでは、民間の組織ならではの柔軟性が発揮された。

衛生、健康管理については、赤十字や近隣の病院など外部から来る医師や保健所チームとの共同で危機を乗り切っている。

紙の間仕切支援のNPOとの協働も同様である。避難所環境の改善については、紙管の間仕切によるプライバシー確保の効果により、長期生活が支えられた。

結果として、熊本地震での指定管理者による避難所運営は、民間同士の協働によりうまく行ったと考えられる。行政を補助する民間支援が改めて見直されたといえるであろう。

東日本大震災以前の宮城県民の精神的健康状態と

社会構造との関連

——エコロジカルスタディによる分析——

三澤仁平¹

キーワード：精神的健康状態・K6・東日本大震災・宮城県・社会構造

1 はじめに

2011年3月11日に起きた東日本大震災（以下、震災）は、私たち日本人に多くの被害をもたらした。2017年3月1日時点で、震災（その後の余震を含む）および津波によって、死者19,533人、行方不明者2,585人、負傷者6,230人の人的被害があったことが報告されている（総務省消防庁 2016）。さらに、住家について、全壊121,768棟、半壊280,160棟、一部破損744,396棟の住家被害があったとされている。とりわけ、多くの被害が宮城県で生じている。先述の報告書において、人的被害は、10,556人の死者、1,234人の行方不明者、4,148人の負傷者、住家被害は、全壊83,000棟、半壊155,129棟、一部半壊224,202棟と報告されており、全体の半分以上が宮城県における被害であったと言える。

さらに、震災の影響をうけた地域は、このような家屋などの物理的な被害ばかりでなく、そこに居住する住民の精神的健康状態にも大きな影響があった。震災から12ヵ月後に実施された日本国民全体を対象にしたインターネット調査によれば（Sugimoto et al. 2015）、およそ9%の人びとが深刻な精神的健康状態であることが示されている。被害が大きく津波の影響もうけた地域を対象にして震災から6～12ヵ月後に行なわれた調査によれば（Yokoyama et al. 2014）、対象者の6.2%が深刻な精神的健康状態への影響があったとされている。また、被害の最も大きかった宮城県にしぼってみると、宮城県石巻市雄勝・牡鹿地区の住民調査では、7.3%の住民が心理的な苦痛をうけている（辻・永野 2011）。さらに宮城県岩沼市の仮設入居者に焦点をあてると、34～38%がうつ傾向であることが新聞記事で報道されている（河北新報 2012）。これらの結果からも、震災の影響をうけた、とりわけ宮城県に居住する住民は精神的健康状態を著しく影響をうけたと言えよう。

だが、ここで気をつけなければならないのは、震災以前の精神的健康状態がわからず議論されているにもかかわらず、一般の人々はもちろんメディアや研究者でさえも被災地における人びとの精神的健康状態への影響を疑うことはないという点である。確かに、宮城県をはじめとして震災の被害をうけた地域の住民は精神的健康状態が不良であることは先にも見たとおりである。この状況を踏まえて、何らかの対策をとることの重要性や実際の介入方法などが指摘されている（Oe et al. 2016; Otsuka et al. 2014）。しかし、震災以前の状況を理解することなしに、現在の精神健康に関する苦難への対策を論じたところで

¹ 日本大学 j-misawa@umin.net

意味のある対策になり得るとは考えにくい。

震災以前において、震災の影響を受けた地域住民の精神的健康状態はどのような状態であったのかを、当該地域における社会構造との関係で、詳細に示すことができれば、当該地域に根ざした精神健康に対する適切な支援の方法を構築することに大きく貢献できると思われる。つまり、震災以前における地域の社会構造と当該地域住民の精神的健康状態とのマクロ的關係を示す必要があると言えよう。社会構造は心理社会的インパクトがあると指摘されており (Wilkinson 2005)、精神的健康状態への社会構造の影響は関連があるように思われる。本稿ではとりわけ震災被害の大きかった宮城県を対象として、震災以前における地域の社会構造と住民の精神的健康状態とのマクロ的關係を示したい。

では、震災以前の宮城県の社会構造はどのようなものであったのだろうか。図1は、基本的な社会構造の指標や精神的健康状態に関連していると思われる指標として、高齢化率、失業率、第一次産業就業者割合、人口10万対病院数、人口10万対精神科病院数、人口千対精神科病院病床数、人口千対医師数、生活保護世帯割合を取り上げ、1980年から2010年までの趨勢を、統計でみる都道府県のすがたデータから5年単位でみたものである²。これをみると、高齢化率が一貫して上昇傾向で、1990年以降失業率が増加し、さらに、第一次産業従事者割合が一貫して減少傾向にある。しかし、ヘルスケアに関する構造は、1980年以降で大きく変化していないことがわかる。

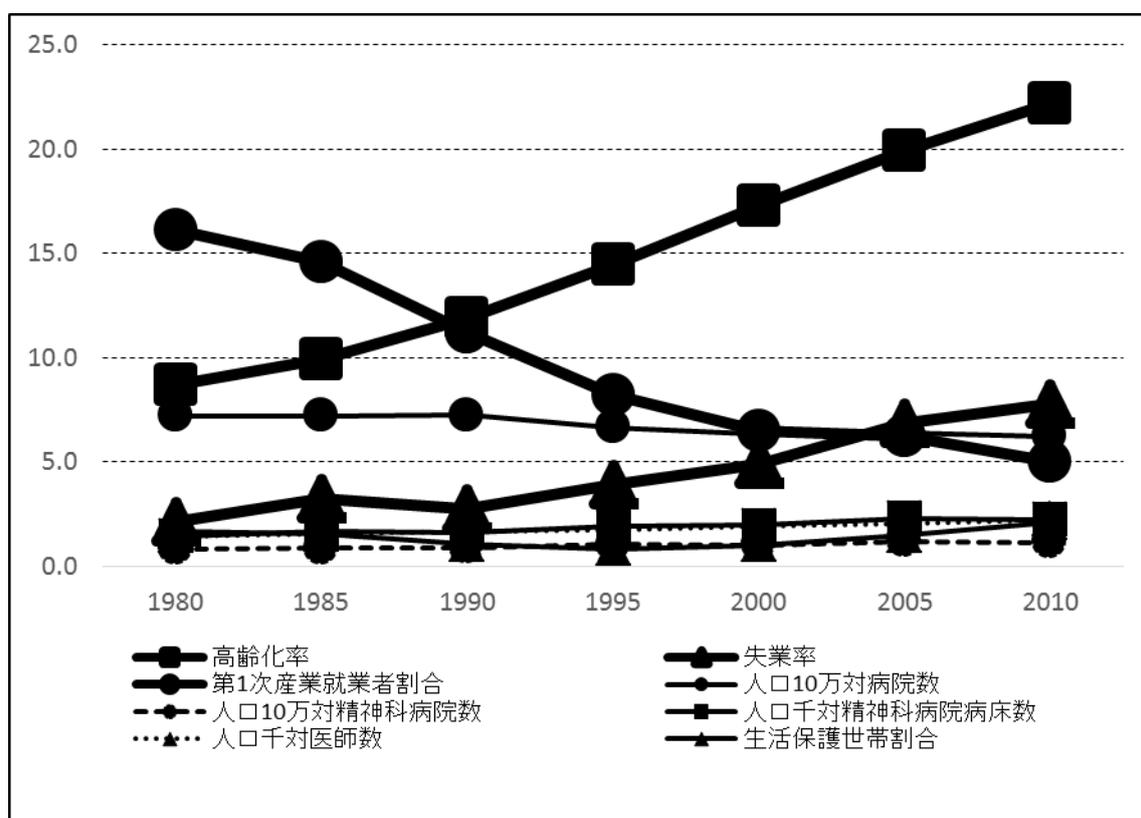


図1 宮城県における社会構造に関する趨勢

² ただし、人口10万対医師数のみ、1985年、1995年、2005年ではなく、1984年、1994年、2004年データを用いている。

このように宮城県の社会構造の趨勢をみると、とりわけ社会経済的状況に関する社会構造が大きく変動していることがわかる。しかも、震災以前から東北地方の経済状況は決して良好ではなかったという指摘もあることから（大滝 2013）、震災以前における社会構造として、社会経済的状況が人びとの精神健康を蝕んでいた可能性を検討する余地はあるように思われる。とりわけ高齢化率、失業率、第一次産業就業者割合の観点から本稿では、震災以前の宮城県民の精神的健康状態との関連を明らかにしたい。したがって、本稿は、まず震災以前の宮城県における精神的健康状態の分布を明らかにし、つぎにそれらの分布に社会構造としての社会経済的状況—高齢化率、失業率、第一次産業就業者割合—とのマクロ的関係を明らかにしたいと考える。

2 方法

2.1 使用するデータと変数

まず、震災以前の宮城県民の精神的健康状態を測定するために、2011年2月に、無作為に抽出された宮城県在住の20歳から74歳の男女2,500名を対象とした郵送調査による統計的社会調査データを用いた。回収数（率）は1,543名（62.5%）であった。ただし、欠損値を除いた1,489名を分析対象者とした。

このデータセットを用いて精神的健康状態を測定するのに K6 日本語版を用いた（Kessler et al. 2002; Furukawa et al. 2008）。K6 は6つの質問項目から構成され、それぞれ過去30日のあいだで「全くない（0点）～いつも（4点）」の5件法で評価する、精神疾患をスクリーニングできる尺度である。K6 は、0～24点の範囲をとり、本稿では13点以上を精神的健康状態の不良とみなして（川上 2006）、宮城県の39市区町村ごとに、精神的健康状態の不良割合を算出した。

つぎに、社会構造として高齢化率、失業率、第一次産業就業者割合を測定するために、2010年国勢調査の公開データを用いた。これらの変数について、高齢化率は65歳以上人口を人口総数で除した値、失業率は完全失業者数を労働力人口で除した値、第一次産業就業者割合は第一次産業就業者数を就業者数で除した値を、宮城県の39市区町村ごとに算出した。

2.2 分析方法

はじめに、震災以前の宮城県における精神的健康状態の分布を明らかにするために、宮城県の39市区町村すべての精神的健康状態の不良割合の分布を示した。つぎに、精神的健康状態の不良割合、高齢化率、失業率、第一次産業就業者割合の変数を用いて、宮城県39市区町村を対象として（N=39）、地域相関分析によるエコロジカルスタディ（生態学的研究）を行った。統計学的な有意水準は5%とした。

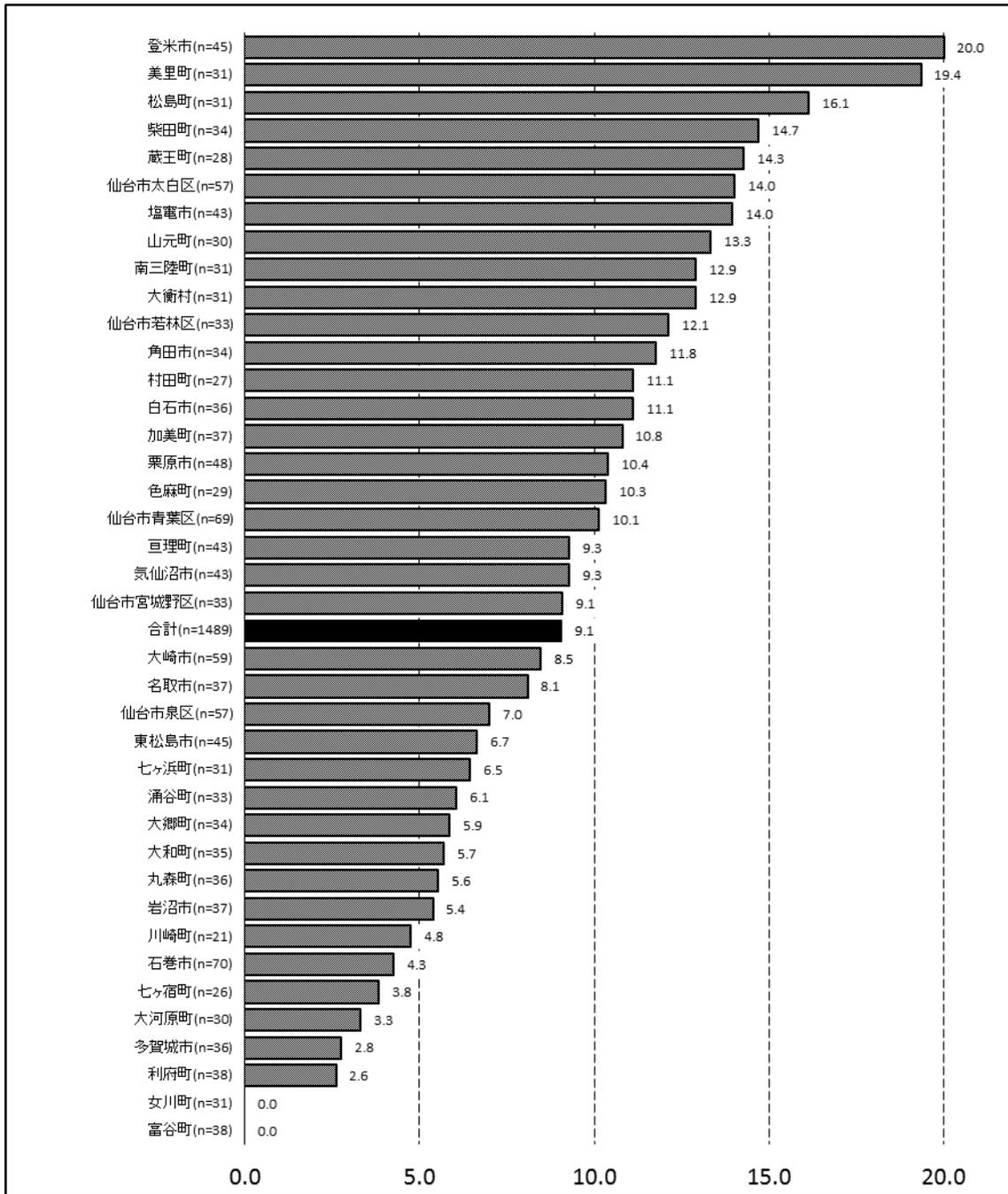


図2 宮城県 39 市区町村の精神的健康状態の不良割合を高い順に並べたもの

表1 記述統計量

	平均値	中央値	標準偏差	最小値	最大値
精神的健康状態の不良割合	9.1	9.3	4.8	0.0	20.0
高齢化率	25.4	27.1	6.2	13.6	44.2
失業率	7.7	7.9	1.3	4.6	10.0
第一次産業就業者割合	8.6	8.8	6.6	0.5	26.8

表 2 相関係数の結果

	精神的健康状態の 不良割合	高齢化率	失業率	第一次産業就業者割合
精神的健康状態の不良割合	1.000	0.167	0.193	0.093
高齢化率		1.000	-0.191	0.808 **
失業率			1.000	-0.448 **
第一次産業就業者割合				1.000

** : p < .01, * : p < .05

3 結果

宮城県全体の精神的健康状態の不良割合は9.1%であった(図2)。もっとも高い精神的健康状態の不良割合は登米市の20%で、もっとも低い精神的健康状態の不良割合は女川町、富谷町の0%であった。

また、精神的健康状態の不良割合の高低を宮城県の地図上であてはめると、精神的健康状態の不良割合は特定の地域に偏在しているわけではないことが明らかとなった。

つぎに、精神的健康状態の不良割合、高齢化率、失業率、第一次産業就業者割合それぞれの記述統計を示した(表1)。高齢化率、失業率、第一次産業就業者割合の平均は25.4%、7.7%、8.6%であった。

またこれらの変数と精神的健康状態の不良割合との関係について、相関係数を算出した(表2)。精神的健康状態の不良割合は高齢化率、失業率、第一次産業就業者割合それぞれと正の相関が見られたが、統計学的に有意ではなかった。しかし、第一次産業就業者割合と高齢化率、失業率と統計学的に有意な関連がみられた。

4 考察

まず震災以前の宮城県における精神的健康状態の分布について、宮城県民は、東日本大震災の1ヵ月前時点において、精神的健康状態が不良の状態なのは全体の9.1%であった。この結果は、全国平均が3%程度(川上2006)であったことを考えれば、非常に大きい値であると言えよう。宮城県に住む人びとは震災以前から、精神面に関する健康状態がよくなかった可能性が示唆されたと言えよう。しかも、最大と最小とで20ポイントもの差があり、市区町村によって精神的健康状態の不良割合が大きく異なっていることも明らかになった。精神的健康状態の不良割合は特定の地域に偏在しているわけでもないため、住民の精神的健康状態をする上で、地域がどこにあるのかではなく、地域の社会構造がどのような特徴であるのかという社会構造的な視点による分析可能性を示唆していると言える。

つぎに、震災後の宮城県民の精神的健康状態と比べてみたい。そのためにK6を用いた先行研究にしばってみると、2011年5月に宮城県職員を対象にした調査では、K6が13点以上の割合は震災被害が少なかった群で3.0%、被害が大きかった群で5.9%であった(Fukasawa et al. 2015)。このことから宮城県民の精神的健康状態は震災以前からあまりいいものではなかったことが言えよう。対象が宮城県職員であったことで一般住民と異なる

ることを考慮に入れたとしても、宮城県民は精神的健康状態の不良で苦しんでいたと言えよう。一方、震災による多大な被害をうけたと思われる地域の対象についてはどうだろうか。宮城県沿岸地域の労働者を対象とした調査では 14.9%で (Sakuma et al. 2015)、岩沼の仮設住宅に住む被災者を対象とした調査では 35.9%であった (Koyama et al. 2014)。このことから、震災によって大きな被害をうけた者にとっては顕著に精神的健康状態が不良になることの影響が出やすいようである。しかし、宮城県全体で考えた場合、震災以前から精神的健康状態が不良であった割合が大きかったことは看過できない問題であろう。

つぎに、この精神的健康状態の不良割合に関する社会構造の影響を検証するために実施したエコロジカルスタディによる地域相関研究の結果では、高齢化率、失業率、第一次産業就業者割合はいずれも統計学的には有意な関連はみられなかった。とりわけ、第一次産業就業者割合は精神的健康状態の不良割合に直接的な効果は小さいと言えよう。だが、高齢化率、失業率は統計学的に有意ではなかったものの、関連の傾向がありそうである。高齢化率、失業率と精神的健康状態の不良割合とのあいだに統計学的な関連が見られなかったのは、第一次産業就業者割合の間接的な効果があったためではないかと考えられる。というのは、第一次産業就業者割合と高齢化率、失業率とのあいだに統計学的に有意な関連があり、しかも高齢化率と第一次産業就業者割合との関連が非常に高い相関関係であったからである。その意味で言えば、本稿では検討しなかったものの、第一次産業就業者割合で統制することで高齢化率、失業率と精神的健康状態の不良割合との関連を検討する必要があるのかもしれない。

そのような検討の余地はあるものの、高齢化率、失業率と精神的健康状態の不良割合とのあいだに関連の傾向が見られた本研究結果から、高齢化という社会構造の変化と、失業の増加という経済構造の変化という二重の影響が、社会・経済構造に対応できない者の声なき声として精神問題を生じさせた可能性を指摘することができよう。これは、宮城県において震災以前から精神的健康状態で苦しむ割合が高かったのは、社会の高齢化によって職を得ることができないでいる若者たちの苦しみをあらわした結果ともいうことができよう。ただし、本稿ではエコロジカルスタディによる地域相関分析にとどまったため、年齢階級を考慮に入れた分析が望まれる。

では、高齢化率と失業率が精神的健康状態の不良と関連の傾向が見られた本研究結果から震災の影響をうけた地域における精神的健康状態の問題を改善するためにどのような方策を構築していったらよいただろうか。今後、高齢化は避けられない社会構造上の問題であるため、失業問題という経済構造上への対策がもっとも実施しやすい対策になるだろう。もちろん、震災によって大きな被害をうけた者にとっては精神的健康状態が不良になりやすいことは先にも述べたとおりであるため、経済対策のみで精神的健康状態を良好化できるとはいえないが、地域住民の生活基盤を整える経済活動の充実を図ることは非常に重要な政策的対策であるように思われる。

最後に、本稿は震災以前の宮城県における精神的健康状態の分布を明らかにし、高齢化率、失業率、第一次産業就業者割合と精神的健康状態の不良割合とが関連しているかどうかをエコロジカルスタディによって明らかにすることを目的とした。震災以前の宮城県民の 9.1%は精神的健康状態が不良の状態であった。また市区町村水準で地域相関分析を行なったところ、精神的健康状態の不良に高齢化率と失業率とが関連する可能性が示された。

今後は、第一次産業就業者割合や年齢階級などさまざまな要因の影響を考慮に入れて詳細な分析を行なうことが求められる。

[文献]

- Fukasawa M., Suzuki Y., Obara A., and Kim Y., 2015, " Relationships between mental health distress and work-related factors among prefectural public servants two months after the Great East Japan Earthquake," *Int J Behav Med*, 22(1): 1-10.
- Furukawa T. A., Kawakami N., Saitoh M., Ono Y., Nakane Y., Nakamura Y., Tachimori H., Iwata N., Uda H., Nakane H., Watanabe M., Naganuma Y., Hata Y., Kobayashi M., Miyake Y., Takeshima T., and Kikkawa T., 2008, " The performance of the Japanese version of the K6 and K10 in the World Mental Health Survey Japan," *Int J Methods Psychiatr Res*, 17(3): 152-8.
- 河北新報, 2012, 『仮設 40 代男性 6 割うつ傾向東北大グループ岩沼で調査』河北新報朝刊.
- 川上憲人, 2006, 「全国調査における K6 調査票による心の健康状態の分布と関連要因」橋本英樹『国民の健康状態に関する統計情報を世帯面から把握・分析するシステムの検討に関する研究』厚生労働科研費報告書: 13-21.
- Kessler R. C., Andrews G., Colpe L. J., Hiripi E., Mroczek D. K., Normand S. L., Walters E. E., and Zaslavsky A. M., 2002, " Short screening scales to monitor population prevalences and trends in non-specific psychological distress," *Psychol Med*, 32(6): 959-76.
- Koyama S., Aida J., Kawachi I., Kondo N., Subramanian S. V., Ito K., Kobashi G., Masuno K., Kondo K., and Osaka K., 2014, " Social Support Improves Mental Health among the Victims Relocated to Temporary Housing following the Great East Japan Earthquake and Tsunami," *The Tohoku Journal of Experimental Medicine*, 234(3): 241-7.
- Oe M., Maeda M., Nagai M., Yasumura S., Yabe H., Suzuki Y., Harigane M., Ohira T., and Abe M., 2016, " Predictors of severe psychological distress trajectory after nuclear disaster: evidence from the Fukushima Health Management Survey," *BMJ Open*, 6(10): e013400.
- 大滝精一, 2013, 「東日本大震災被災地における産業再生と雇用創造 (特集 東日本大震災復興の道筋と今後の日本社会)」『学術の動向 : SCJ フォーラム』18(2): 44-50.
- Otsuka K., Sakai A., Nakamura H., and Akahira M., 2014, " [After the Great East Japan Earthquake : suicide prevention and a gatekeeper program]," *Seishin Shinkeigaku Zasshi*, 116(3): 196-202.
- Sakuma A., Takahashi Y., Ueda I., Sato H., Katsura M., Abe M., Nagao A., Suzuki Y., Kakizaki M., Tsuji I., Matsuoka H., and Matsumoto K., 2015, " Post-traumatic stress disorder and depression prevalence and associated risk factors among local disaster relief and reconstruction workers fourteen months after the Great East Japan Earthquake: a cross-sectional study," *Bmc Psychiatry*: 15
- 総務省消防庁, 2016, 『平成 23 年(2011 年)東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)について(第 155 報)』.
- Sugimoto T., Umeda M., Shinozaki T., Naruse T., and Miyamoto Y., 2015, " Sources of perceived social support associated with reduced psychological distress at 1 year after the Great East Japan Earthquake: Nationwide cross-sectional survey in 2012," *Psychiatry Clin Neurosci*, 69(9): 580-6.

辻一郎・永野拓紀子, 2011, 「INTERVIEW 喪失体験、失業、孤立に被災者は苦しんでいる : 東日本大震災健康調査から考える今後の被災地支援 : 辻一郎氏 東北大公衆衛生学教授」『日本医事新報』(4569): 18-21.

Wilkinson G. R., 2005, *The Impact of Inequality*, New York Press.

Yokoyama Y., Otsuka K., Kawakami N., Kobayashi S., Ogawa A., Tanno K., Onoda T., Yaegashi Y., and Sakata K., 2014, "Mental health and related factors after the Great East Japan earthquake and tsunami," *PLoS One*, 9(7): e102497.

被災地の復興支援としての映画上映(2)

——岩手県沿岸部と宮城県石巻市の事例から——

石垣尚志¹

キーワード：映画館・映画上映会・野外上映・地域コミュニティ

1 はじめに

本稿は「第1回東日本大震災研究交流会」（2015年3月）で取り上げた事例のその後を考察するものである。岩手県沿岸部（主に宮古市、釜石市）と宮城県石巻市における映画上映会を事例として取り上げ、とくに映画上映会と地域コミュニティとの関係に着目して、地域コミュニティの再生・活性化に対する映画上映の可能性を検討する。

2 岩手県沿岸部

2.1 宮古市「みやこシネマリーン」

岩手県宮古市の映画館「みやこシネマリーン」の支配人は、2011年5月から避難所・仮設住宅の集会所などでの巡回上映会を始めた。宮古市内だけではなく、岩手県沿岸部の久慈市、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、陸前高田市まで広がり、2017年3月末で400回以上の巡回上映会を行ってきた。

2016年の第70回毎日映画コンクール（主催・毎日新聞社ほか）では、被災地での巡回上映会の実績を評価してシネマリーン支配人に「特別賞」が贈られた。特別賞は「映画産業の発展に寄与した映画人、当該年に目覚ましい活躍をした映画人等の功績をたたえる」もので、興行関係者として初の受賞だった。

しかし、シネマリーンは震災後から続く観客減少のため2016年9月25日に閉館することとなった。運営団体である「みやこ映画生協」は存続して自主上映会などの上映イベントと被災地域での巡回上映会は継続している。

シネマリーン閉館をめぐって「ありがとうシネマリーン：映画館の話をしよう」というシンポジウムが宮古市内で開催された（2016年8月5日）。そこでは、参加者である市民がシネマリーンの思い出を語り合い、これからの宮古市と映画についての意見交換を行った。また、市民に閉館までの日数を書いたボードを持ってもらい、それを写真に撮ってFacebookに毎日掲載したり、シネマリーン来場者に「ありがとう みやこシネマリーン」と書いた大漁旗に寄せ書きを書いてもらったりした。これらのイベントは、2012年から年1回開催されている「みやこほっこり映画祭」の市民スタッフが中心となって企画・実施されたものである。映画館は閉館してしまうが、シネマリーンを中心として「映画（館）」をめぐるネットワークが形成されているといえる。これに加えて、シネマリーンの巡回上

¹ 東海大学文学部 gaki@tokai-u.jp

映会は他の地域に新しいネットワークを生み出してもいる。

2.2 釜石シネクラブ

シネマリーンの巡回上映会から展開された取り組みのひとつとして、また新しいネットワークの形成のひとつとして釜石市での各種活動がある。

まず、2016年1月に開業した多目的ホール「チームスマイル・釜石PIT」での映画上映会「CINEPIT」である。同年3月から月1回程度で実施され、映写はシネマリーン・支配人が担当する。10月以降はシネマリーンのデジタル映写機器一組を移設して、最新の映画上映できるようになった。2016年3月から2017年3月までに13作品が上映された。

つぎに、釜石での巡回上映会を行うグループ「釜石シネクラブ」と「釜石てっぱん映画祭」がある。

シネマリーンの巡回上映会の拠点を三陸各地につくりたいという考えから、2015年6月、上映会に関わってきた釜石の団体・個人が「釜石シネクラブ」という自主上映グループを結成した。同年7月から月1回程度の上映会を行っている（映写はシネマリーンの支配人が担当）。復興住宅の上中島復興公営住宅内にある中妻公民館が主な会場である。釜石シネクラブの目的は「映画上映などの文化活動を通じて人と人をつなぎ、釜石の映画文化の再生を目指す」とされている。

2017年3月までに25作品が上映され、毎回30～50名程度の観客を集めている。上映会の前後にはNPO法人カリタス釜石の協力でお茶飲み会（「お茶っこ」）の場と時間を設け、映画にちなんだイベントを企画している。例えば、昭和の時代が描かれる映画の上映会では「昭和の釜石」という写真展（釜石市郷土資料館の協力）、イタリア映画のときには「ラテアート」ワークショップ、クリスマス映画では「クリスマスのオーナメント作り」、さらには鑑賞した映画を題材にした「映画クイズ大会」などを行っている。

上映会に来る人たちの反応としては、リピーターが増えたり、毎月のチラシ（全戸配布）を楽しみにしている人がいたり、「映画クイズ大会」をきっかけとして復興住宅内で挨拶をする人ができたというものがある。シネクラブの映画上映会によって、復興住宅内で人びとが「集まる場」がつけられ、復興住宅という新しいコミュニティのなかに人のつながりがつけられているといえる。釜石シネクラブはシネマリーンの巡回上映会をきっかけとして形成された新しいネットワークである。シネクラブは、今後も中妻公民館での上映会を継続して、さらに他の復興住宅の集会所などへ活動を展開していくことをめざしている。

2016年8月26～28日の3日間、釜石PITを会場として「釜石てっぱん映画祭」が開催された。釜石シネクラブのメンバーとみやこ映画生協が中心となって企画・運営された。映画祭には釜石の市民を巻き込もうとする工夫が見られる。14名の市民セクターが上映候補の14作品を選び、市民投票で上映作品（6本）を決定した。実行委員会の推薦3本を加えて、計9本の映画が上映され、映画俳優・永瀬正敏のトークイベントも行われた。

3 宮城県石巻市

3.1 「ISHINOMAKI2.0」の取り組み

一般社団法人ISHINOMAKI2.0（以下、「2.0」）は2011年6月、石巻のまちづくりと地域

再生をめざすことを目的として設立した。まちづくりのためのさまざまな活動の中に二つの上映会がある。石巻市の伝統的な夏祭りの時期に行われる野外上映会と定期的な上映会（「ISHINOMAKI 金曜映画館」）である。

3.2 野外上映会

津波でできた空き地にイスとベンチを並べ、子供たちが寝そべて映画を観られるように人工芝のシートを敷き、日没後、ビルの外壁に投影する。主に子供向けのアニメーション映画を上映し、300～400人の来場者を集めてきた。

2016年7月は旧北上川の中州にある中瀬地区で行い、600名を超える来場者が集まった。そこは、津波で流出してしまうまで約160年続く芝居小屋・映画館の「岡田劇場」（1948年から映画館）があった場所である。ここでも地震・津波がつくりだした被害（空き地）を創造的な空間へと転換しようとする意図が見られる。野外上映会は屋内での上映以上に準備に人手と時間が必要となる。会場設営、飲食物の販売などで「2.0」や金曜映画館のスタッフ以外の人たちが参加している。「映画」をめぐるネットワークに広がりがある、あるいは野外上映会によってネットワークが形成されていると考えることができる。



図1 2016年の野外上映会の様子（撮影：筆者、2016年7月16日）

3.3 「ISHINOMAKI 金曜映画館」（定期的な上映会）

一般社団法人コミュニティシネマセンターの支援を受け、2012年12月より月1回程度の定期的な上映会（金曜映画館）を行っており、2017年3月までに37作品（31回）を上映した。2016年2月、「2.0」の事務所兼コワーキングスペースである「IRORI 石巻」がリノベーションされ、以前よりも広くなり、かつカフェも設置された。金曜映画館の会場と

しても利用するようになり、会場づくりの工夫を凝らすようになっている。

金曜映画館では映画を上映するだけではなく、会場づくりやトークイベント、来場者へのプレゼント、ワークショップの開催など「映画+α」の楽しさを提供しようとしている。以下では「+α」の工夫の例を紹介する。

2015年12月の『ムーミン：南の海で楽しいバカンス』上映会では、親子連れが楽しめるように「親子セット券」(前売1000円/当日1200円、大人1人と子供1人)を設けた。会場ではムーミンに登場するキャラクター(ニョロニョロ)を風船で約50体作り、会場の中や外に設置して、上映会後は子供たちにプレゼントした。会場内ではムーミンのグッズにくわえて、ムーミンや北欧にちなんだ飲食物を販売した。

「耳をすませば」(2016年3月)の上映会では、市内高校の合唱部と仙台フィルハーモニー管弦楽団のピオラ奏者による合唱(主題歌「カントリーロード」)が上映前に行われた。

「黄金のアデーレ」(2016年5月)は、グスタフ・クリムトの絵画「アデーレ・ブロッホ＝パウアーの肖像」の返還をめぐる物語である。上映前に市内中学校の美術教員によるクリムトについてのトークを行った。

「かもめ食堂」は2006年に公開された映画であるが、上映会のアンケート(上映してほしい映画)で人気が高いため、2016年12月の金曜映画館で上映作品に選んだ。この上映会のために主演・小林聡美から直筆メッセージが届けられた。上映前に作品解説のトークを行い、そのなかでメッセージを代読し、来場者にコピーを配布した。

「タイマグラばあちゃん」(2017年2月)の上映会では、上映会前日に「上映ワークショップ」を行った。上映日には石巻市の追分温泉で4月～9月の第三日曜日に開催している「峠の市」の出張開催があり、また監督によるトークイベントも行った。「上映ワークショップ」は、みやこシネマリーンの支配人が講師となり、上映会の作り方(作品選定や映画料についての講義、映写機器設置の実習)の講習を行った。8名の参加者のうち金曜映画館で映画を観たことがあるのは1名のみであった。さまざまな取り組みによって、徐々にではあるが新しい参加者を集めているといえる。

「+α」では金曜映画館や「2.0」のスタッフだけではなく、例えば市内高校生や中学校教員、「峠の市」など、地域コミュニティ(人びとや団体)の参加によって可能になっている。金曜映画館には地域コミュニティの協働的な参加があると言い換えることができるだろう。さらに、「+α」によって(または地域の協働的な参加によって)、単なる映画上映会ではなく「その場限り」の、「いまここ」の上映会になっていると考えられる。また、上述したように、上映会ワークショップなどのさまざまな取り組みを行うことで、新たな参加者を集めることができている。

4 まとめ——被災地における映画上映会の機能

映画上映会には、まず、映画を見る「楽しさ」を提供する機能がある。それは他の観客と映画を見る楽しさを共有するという「映画館体験」のような楽しさでもある。

つぎに、映画上映会にはコミュニケーションの「場」(時間と空間)を提供する機能がある。それは単に上映会に人が集まるという意味にはとどまらない。上映会の前後に集まった人たち同士でコミュニケーションを楽しみ、新しいつながりを形成するための「場」を

提供している。宮古や釜石では上映会の前後に「お茶っこ」やイベントが行われ、そこで出会った人たちが会話を楽しみ、さらにそこでの出会いが日常生活での「つながり」（挨拶する間柄になるなど）を形成している。石巻の上映会場である IRORI はカフェでもあり、上映後に飲み物を購入して上映会場に残って会話を楽しんでいる人たちがいる。

事例の考察を通して、「地域の人びとやコミュニティの協働的な参加がある」ということも指摘できる。岩手県沿岸部では地域のさまざまな団体や個人の協力によって上映会が可能になっているし（石垣 2013: 188）、そのような協働的な参加から釜石では自主上映グループ（釜石シネクラブ）が結成された。石巻でも、野外上映会と金曜映画館に対して地域の人びとや団体の協働的な参加が見られた。石巻では、上映会ごとに会場づくりやイベントを企画して、そこに地域の人びとや団体・地元事業者の協働的な参加を促すような工夫をしている。

ここで注目したいのは、「映画（文化）→地域コミュニティ」という一方向の関係ではなく、地域コミュニティの協働的な参加があるからこそ映画上映会が持続可能になっていることである。さらに、地域コミュニティの参加によって地域性のある上映会（「その場限り」の上映会）が作り出されている。

東日本大震災の被災地では今後、仮設住宅から復興住宅への移住が進んでいく。櫻井・伊藤（2013）では、新しいコミュニティを形成するさい、人びとの話し合いやコミュニケーションを促すことが課題であり、そのための支援が必要であると指摘されている。そのような支援を受けて新たなコミュニティを形成しているところもあるが、他方で複数の仮設住宅から移住してきた復興住宅でのコミュニケーションの不在（「つながり」の希薄）が問題となっているところもある。

宮城県沿岸部の女川中心部にある鉄筋コンクリート造 4 階の復興住宅には、約 200 世帯が暮らしている。ここに一人で暮らす男性（67）は「住まいとしては今が快適。だけど、居心地は前の方が良かった」とこぼす。前とは 3 年前まで住んでいた近くの仮設住宅だ。／男性は今でも、前にいた仮設住宅で行われるラジオ体操や茶飲み話に顔を出す。その仮設住宅も移住が進み、ピーク時の 150 世帯から今春には 30 世帯ほどに減る見込みだ。（読売新聞 2017 年 3 月 5 日）

このような状況に対して、「楽しみ」と「コミュニケーションの場」を提供できる映画上映会には、地域の人びとの「協働的な参加」を促して、地域コミュニティの再生・活性化に寄与する役割があるのではないか。その可能性と課題を検討するためにも、今後も調査研究を続けていきたい。

【文献】

石垣尚志, 2013, 「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: 183-94.

櫻井常矢・伊藤亜都子, 2013, 「震災復興をめぐるコミュニティ形成とその課題」『地域政策研究』15(3): 41-65.

岩手県三陸地方震災後の取り組み；宮古と田老の2つの活動

——メディアを利用した活動から——

土屋葉子¹

キーワード：みやこほっこり映画祭、学ぶ防災ツアー

1 はじめに

東日本大震災後、外からの援助ではなく、地域に基づいた支援活動が多く見られている。形態や活動の内容は、非営利型、コミュニティまたはソーシャルビジネス型、観光ツーリズム型などさまざまであるが、ここでは、映画やDVDなどメディア媒体を利用した地域に基づく活動について参加した経験を含めてご報告したい。

2 2つの活動例

2.1 岩手県宮古市「みやこほっこり映画祭」

みやこほっこり映画祭は、内閣府復興支援型地域社会雇用創造事業「文化なしごと創造事業」研修事業として、被災後の地域参加と町を考える映画祭として2012年に始まり、2016年で5回目を迎える。「財団法人 地域社会振興財団」の「長寿社会づくりソフト事業」の交付金、「芸術文化振興基金」の他に協賛、サポーターさんとよばれる個人からの寄付、映画祭参加者からの上映料でまかなわれている。2016年度の主催団体は、ほっこりみやこ実行委員会、共催は、シネ・マリーヌ・みやこ映画生活協同組合など4団体、後援は、岩手県、宮古市13団体、他に協力および協賛が6団体などである。

上映作品は、セレクトとよばれる映画が好きな一般人が決定する。セレクトは、宮古市内だけではなく、盛岡市、東京、沖縄、埼玉などさまざまな地域から選択されている。選択される映画の内容はさまざまにハリウッド映画や世界各地の名画、アニメや日本映画などであり、被災地のドキュメンタリーフィルムや監督や出演者のトークショーなどのイベントも各種含まれる。

2.1.1 2016年の活動

2012年から市内3会場で平均20作品ほどが上映されてきたが、2016年は主会場であり、活動に活発に参加してきたシネ・マリーヌが震災後の来客者数の落ち込みから閉館となり、映画祭は岐路に立たされたが、新しく会場となったのは、藩制時代からの商家の築100年の蔵「東屋」を改築して会場となった（写真1）。

震災関連プログラムでは、南相馬市の映画館の閉館を追ったドキュメンタリー「ASAHIZA 人間はどこへ行く」、宮古市のシネ・マリーヌ閉館をおったドキュメンタリー映画「煙突と映

¹ 早稲田大学人間総合研究センター y.tsuchiya4@kurenai.waseda.jp

画館」および震災から5年後の漁師の漁の取り組み、中学生の伝承としての演劇活動、保育園の再建にとりくむ活動「震災ドキュメンタリー/第2回スクールオブシネマ」が上映され、監督と出演者のトークショーが行われた（写真2）。



写真1 蔵を利用した東屋会場



写真2 監督とのトークショー

「煙突と映画館」（監督：立木祥一郎氏）は、地域内外の多く人をインタビューすることによって、東日本大震災後に映画が果たした役割が浮き彫りになるドキュメンタリーである。

2.1.2 この映画祭の意義および課題

まず、東日本大震災後に映画が映画祭の来訪者数の推移を図1に示す。来訪者数から見ると、決して大規模な映画祭とは言えないが、主催者によると最初は市外からの外部ボランティアによって運営が行われていたが、現在ではほとんどが市民ボランティアによって運営されている。事実、誘導、案内など多くの市民ボランティアが参加していた。

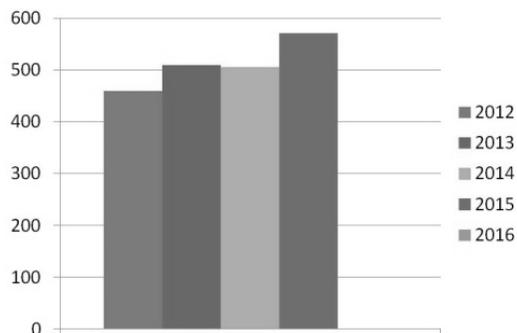


図1 映画祭来訪者数推移

ほっこり映画祭主催者は、その意義として地域（コミュニティ）のための映画祭、祭りとしての映画祭を行いたかったと述べている。映画祭の社会、文化人類学上の定義は定かではないが、森田は、祭りの一般の定義の基礎として周期性、共同体関与、聖性/日常性からの離脱をあげて論じている。

遠藤は、東日本大震災後の祭りの意味について、震災後人々は改めて「絆」（共同的なるもの、社会的なるもの）の重要性を再発見し、「絆」の再確認、再結束の思いは、地域の祭りへの思いとつながるとしている。映画祭を祭りとしてとらえると、市民ボランティアの増加は、この「絆」の現れであり、それだけでも意義があると考え。震災後に映画が人に夢を与える意味で果たした意義は大きく、それに加えて映画というメディアを利用して活動を発信する意義も加わり、さらに情報を発信し、市外および県外の非被災地からの来訪者数を増やして欲しいと考える。

2.2 宮古田老町 「学ぶ防災ツアー」

東日本大震災後の活動に、ツーリズム型活動も多く含まれる。関は、災害を契機として生まれる、被災地内外を人々が行き来するツーリズムを「災害ツーリズム」および被災地を訪問するツーリズムを「被災地訪問型ツーリズム」と定義している。

岩手県宮古田老町の「学ぶ防災ツアー」は、訪問者に東日本大震災から防災を学んで欲しいとスタートしたツアーである。宮古田老町には、2つの震災遺構がある。1つは旧防潮堤（高さ10メートル全長2.4キロメートル）であり、そのうち60メートルを2014年に国の復興交付金を使用して遺構とし、また「たろう観光ホテル」も遺構とされた。いずれも保存工事が終了し、公開されてこれらを尋ねるツアーを（一般社団法人）宮古観光文化交流協会所属のガイド（現在6名）が行っている（写真3および4）。防潮堤とたろう観光ホテルを訪ねる短時間コースと、それに、実際の避難路とジオパークを歩く長時間コースがあり、いずれも有料で全額田老の復興へ寄付されている。このたろう観光ホテルは、4階までが東日本大震災時の津波によって崩壊しているが、6階ではその部屋で実際に撮影されたDVDを視聴し、実際にそこで体験された津波の様子を見ることができる。



写真3 旧防潮堤



写真4 たろう観光ホテル

2.2.1 この活動の意義と課題

三陸地方には、昔より岩手の方言で「てんでんこ」という言葉の伝承がある。矢守は、「てんでんこ」が意味するものは「(津波・命) てんでんこ」であり、その始まりは定かでは無いが、少なくとも100年は大きく超えて存在しているとしている。山下は後に、これを防災の意味から明確に「津波てんでんこ」と定義している。この口伝えによる伝承が、東日本大震災で果たした役割も認められているが、東日本大震災後、新たな伝承の取り組みが多く行われその活動が見直されている。保田らは、伝承とは、災害の体験・経験と教訓を整理し解析し、これを後の世代に伝えることであるとし、将来の防災・現在へつなげることでありとしている。この宮古田老町の「学ぶ防災ツアー」では、DVDという新たなメディアを使用し、実際の津波の様子を撮影された場所で視聴することによって、特に災害を体験していない人が、非常につらい内容ではあるが、その体験および感情を津波体験者と少しでも共有し、多くを学ぶことは、大変意義があると考え。課題は、この活動の持続可能性であり、将来震災を知らない世代にも活動を引き継いでいく必要があると考える。

3 結語

テレビ、映画、漫画などメディア媒体を使った取り組みは、伝承の意味からも重要であるだけでなく、発信源としてのメディアの活用を、さらに見直されるべきであると考え。

[文献]

- みやこほっこり映画祭, 2016, 「みやこほっこり映画祭」, みやこほっこり映画祭ホームページ, (2016年12月1日取得, <https://www.hokkori385.com/>).
- ワークショップ2 (抄録) 映画祭と映画上映振興策 (コミュニティの中の映画祭の可能性), 事業報告: シンポジウムとワークショップ, コミュニティシネマセンターホームページ, (2016年12月1日取得, http://jc3.jp/wp/wp-content/uploads/2016/05/conference2014_workshop2.pdf).
- 森田三郎, 1991, 「祭りの文化人類学」, 世界思想社.
- 遠藤薫, 2013, 「大震災後の社会における [祭り] と [復興] ——東日本大震災からの復興に向けた総合的社会調査 (全国調査&三件調査) から」『新情報』31(11): 1-10.
- 学ぶ防災概要, 2016, 「学ぶ防災概要」, 宮古観光文化交流協会ホームページ, (2016年12月1日取得, <http://www.kankou385.jp/pickup/678.html/>).
- 保田真理, 今村文彦, SUPPASRI Anawat, 2013, 「東日本大震災の経験・教育を伝承する取組」『津波光学研究報告』30: 117-22.
- 関美菜子, 2014, 「東日本大震災と [災害ツーリズム] の人類学的研究」『東北人類学論壇』13(3): 88-104.
- 矢守克也, 2012, 「[津波てんでんこ] の4つの意味」『自然災害科学』31(1): 35-45.
- 山下文男, 2008, 「津波てんでんこ——近代日本の津波史」, 新日本出版社.

伝承メディアとしての災害漫画

——東日本大震災を対象とした内容分析——

近藤誠司¹

キーワード：災害漫画・伝承メディア・内容分析・リアリティ

1 はじめに——問題の所在

東日本大震災では、大量の情報がマスメディア—たとえば、新聞や雑誌、テレビやラジオ等—によって発信された。その中で災害について描かれている漫画も数多く発刊された（図1）。さらに、災害に関する漫画が世間の耳目を集めるような事態も散見され、たとえば、雁屋哲原作・花咲アキラ作画の人気漫画『美味しんぼ』は、一部のシーンが社会的な問題となり、国会で取り沙汰される騒動にまでなった。

こうした社会現象の出現は、これまでは単なる若者向けの“娯楽メディア”として受け止められがちだった漫画が、実は、災害を伝承するうえで大きな力を秘めていることの証左だと考えることもできる。さらにいえば、漫画は独自の表現手法によって、他のメディアとは異なる「リアリティ」（近藤 2015a; 2016）を形成することに寄与している可能性を指摘することもできる（近藤 2014; 2015b）。

ところで、このような問題意識のもとで「災害漫画」を分析した先行研究は、ほとんど見当たらない。日本マンガ学会において、「震災とマンガ」をテーマにしたシンポジウムが開催されるに至ったのは2014年、東日本大震災から約3年後のことだった（日本マンガ学会 2014）。このときに中心的に議論された内容は、漫画家がどのように災害と向き合ったのか等であり、いくつかの災害漫画の作品が紹介されてはいるが、それらを網羅的・客観的・定量的に分析した研究報告はなされていない。

そこで本研究では、東日本大震災以降に発刊された「災害漫画」に照準をしばって、そこで描かれた内容にはどのような傾向があり、どのようなメッセージを伝承するポテンシャルがあったのか検討することにした。

2 対象と方法

日本十進分類法（新訂10版の第3次区分表）では、項目ナンバー726に「漫画」という項目があるが、「災害漫画」というキーワードで該当作品を抽出することはできない。そこで、大型ネット書店のレコメンド機能を活用する等して、入手可能な災害関連の漫画を網羅的に収集することにした。

¹ 関西大学社会安全学部 kondo.s@kansai-u.ac.jp

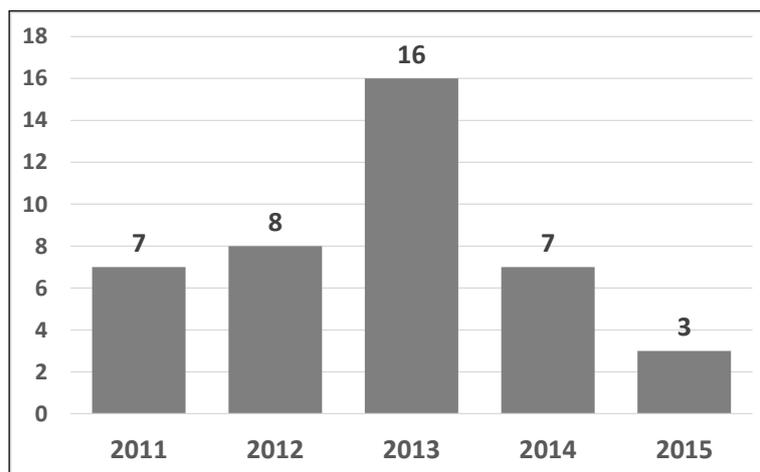


図1 発行年別の「災害漫画」の冊数
(ただし、筆者が入手できたものに限って集計した)

なかには、インターネットでのみ公開された作品もあることが判明したが、発表作品が最終版であるのか確認が取れないものもあるため、本研究の分析対象からは除外することにした。また、文字テキストの分量のほうが多くを占める一たとえば、漫画を挿絵程度の扱いに留めている一出版物も複数見つかったが、これらも分析対象からは除外することにした。

こうした実際的な観点もふまえて、本研究における「災害漫画」の定義は、「災害を主題としており、ストーリー性を持ち、かつ、作画したコンテンツのプレゼンスが大きい作品」とすることにした。収集できた「災害漫画」の数は41タイトルとなった。総ページ数は、合計7,515ページとなった。

このようにして集めた「災害漫画」を精読し、質的／量的、両方のアプローチから内容分析（たとえば、有馬 2007）をおこなった。分析に用いた観点は、(1)「主題のカテゴリー」、(2)「描かれた地域」、(3)「作品の形式」、(4)「作中に登場する他のメディア」、(5)「特別な瞬間の描写」、(6)「Days-Before の語りの有無」、(7)「遺体の描写の仕方」、(8)「解説文などの補助テキストの配置」の8つである。

3 結果

3.1 主題のカテゴリー

災害漫画の主題を、「防災減災系」、「被災復興系」、「原発事故系」の3つのカテゴリーに分けてその数を集計した。たとえば、原発事故とその避難者の暮らしを描いた作品は、「被災復興系」と「原発事故系」の2つのカテゴリーに重複して該当するものとした。

その結果、最も多かったのは、「被災復興系」で、全体の76%を占めることがわかった。

3.2 描かれた地域

作品に登場する地域を分類集計したところ、福島(35%)、宮城(25%)、岩手(16%)の順となった(図2)。全体として、マイナーな被災地が描かれることは少なく、漫画独自の取材力を感じさせる作品はごくわずかしかなかった。

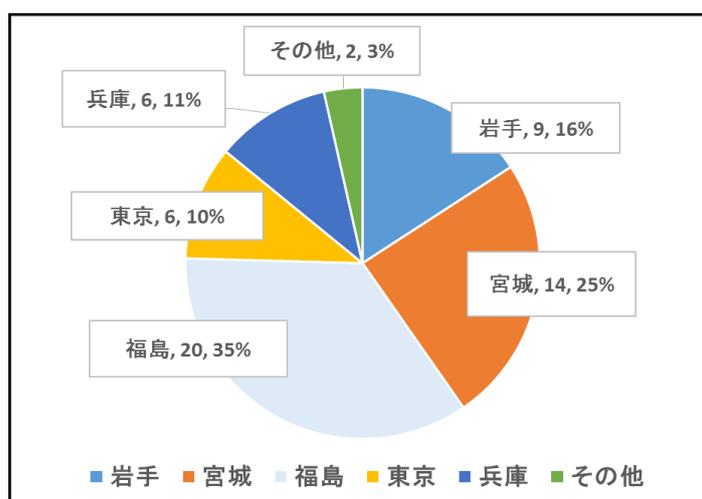


図2 描かれた地域の分類集計（重複集計あり）

3.3 作品の形式

また、作品の形式を分類した結果、ノンフィクション—本研究では簡便のため主人公が実在するか否かで判別した—が全体の66%を占めていた。このことから、ポスト3.11の災害漫画は、被災の実情に迫った（迫ろうとした）作品が多いことがわかった。

3.4 作中に登場する他のメディア

災害漫画の作中に描き込まれた、漫画以外のメディアを分類集計した結果、「テレビ」が最も多いことがわかった。次に多かったのは、「新聞」だった（図3）。

これらのマスメディアは、主人公による批判の矛先になっている場合が多く、たとえばテレビ番組をみながら主人公が“マスゴミ”と毒づいているようなシーンも見受けられた。災害漫画は、その主張の独自性を補強するために、敢えてマスメディアを引き合いに出している傾向がうかがえる。

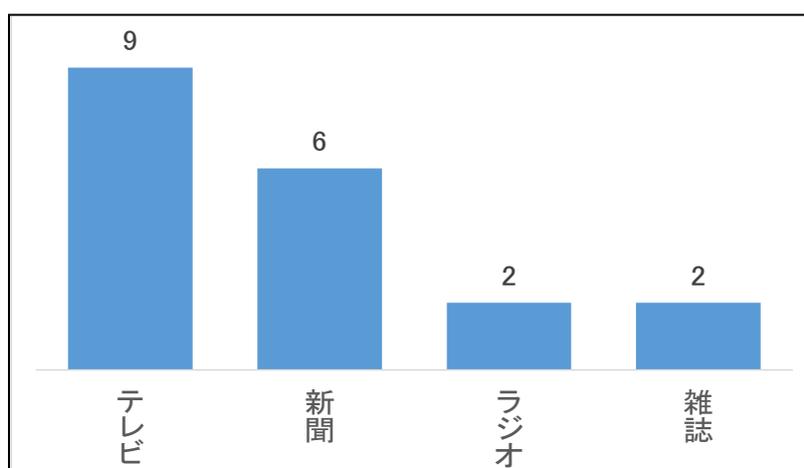


図3 描かれた他のメディアの分類集計（重複集計あり）

3.5 特別な瞬間の描写

災害漫画のカットやシーンの特性として、テレビカメラではとらえることが難しい場面—“特別な瞬間”—が数多く描かれていたことがわかった。たとえば、地震で揺れている瞬間を、主人公をフレームの中に入れ込んだ視点から描いたり、家族が安否不明になった知らせを電話で受ける瞬間を描いたりしていた。このことから、災害漫画は、主人公や登場人物の心情をリアルに伝えることにおいて、きわめて表現の自由度が高いメディアだと言える。

3.6 Days-Before に関する語り

多くの災害漫画の作品の中で、Days-Before の語り（矢守・杉山 2015）が豊かに描写されていることがわかった。Days-Before とは、災害が起きる前には存在していたはずの—災害が起きたことを前提としない—「何気ない日常／普段の暮らし」のことなどを指す。

対象とした 41 タイトルの中で、こうした Days-Before のシーンがあったのは、全体の 34.1%にあたる 14 作品にのぼった。Days-Before のシーンは、読者に主人公や登場人物が生きてきた場所や時代の空気感、心模様や息遣いまでも想起できるように描かれていることが多い。Days-Before の語りを通じて、読者はまさに、災害によって何が失われたのかを実感することができる。こうした表現が自在にできることも、災害漫画のポテンシャルティを特徴づける特性であるといっていよう。

3.7 遺体の描写

災害の実像を伝える中で、特にその「事実」の取り扱い方が難しい情報として、「遺体」をあげることができる。この点に関して災害漫画の作品における描き方の傾向を確かめたところ、遺体の描写があった作品は、全体の 17.1%にあたる 7 作品だった。中には、遺体安置所で検視作業をおこなった女性歯科助手を主人公とする作品があり、そこでは死者の顔の表情までもが克明に描写されていた。

「災害漫画」において、このような表現上の模索がなされていることは、「戦争漫画」や「原爆漫画」と比べたときに、もっと注目されてよいのではないかと考える。

3.8 解説文などの補助テキストの配置

今回分析した 41 作品の中には、扱われている情報量が明らかに不足していたり、もしくは、作者の主張が著しくバランスを欠いていたりする作品も見つかっている。しかし同時に、そうした課題を軽減する方略として、補足資料が掲載されている作品も数多くあることがわかった（分析対象のうち、実に 34%にのぼる）。

漫画（単行本）の巻末に、参考文献リストが付いていたり、詳しい用語解説のページが付いていたりした作品が、それぞれ複数見つかった。読者が作品を批判的に検討する際に、ひとつの手掛かりとなるものと考えられる。

4 考察

内容分析の結果から、災害漫画には、災害の実像や被災することのリアリティを伝承するポテンシャルがあることがわかった。現に、宮城県石巻市のように、復興情報を漫画雑誌媒体で公刊し続けている被災地さえある。

しかし、課題も見つかった。盛り込まれている情報が不足していたり、メッセージが偏っていたりする作品が散見された。災害漫画を伝承メディアとして有効に活用していくためには、災害に関心を持った読者を他のメディアにも誘導するなどの工夫が求められるだろう。巻末に参考文献リストを掲載している災害漫画もあり、これなどはその好例として評価することができる。

災害漫画のポテンシャルを精確に捕捉するためには、今後、分析対象を広げていくこと以外にも、作り手／売り手／読み手、それぞれのアングルからも分析を進めていく必要があると考える。

〔文献〕

- 有馬明恵, 2007, 「内容分析の方法」, ナカニシヤ出版.
- 近藤誠司, 2014, 「災害漫画のポテンシャルに関する考察—東日本大震災を例に一」, 『日本災害復興学会 2014 長岡大会講演論文集 (アオーレ長岡)』, pp. 62-63.
- 近藤誠司, 2015a, 「災害漫画における可視化の模索 —福島 3 つのインビジブルを例に一」, 『日本災害復興学会 2015 年度学会大会 (専修大学) 予稿集』, pp. 66-67.
- 近藤誠司, 2015b, 「ポスト 311 における災害ジャーナリズムの役割」, 関西大学社会安全学部 (編), 『リスク管理のための社会安全学—自然・社会災害への対応と実践—』, ミネルヴァ書房, pp. 210-231.
- 近藤誠司, 2016, 「ポスト 3.11 における災害ジャーナリズムの課題と展望」, 関西大学社会安全学部 (編), 『東日本大震災 復興 5 年目の検証 —復興過程の実態と防災・減災の展望—』, ミネルヴァ書房, pp. 250-268.
- 日本マンガ学会, 2014, シンポジウム「マンガと震災」, マンガ研究, vol. 21, pp. 134-249.
- 矢守克也・杉山高志, 2015, 「Days-Before」の語りに関する理論的考察, 質的心理学研究, 第 14 号, pp. 110-127.

津波来襲地における農業再編の理想と現実

——仙台市A地区における水田作農業再編の課題——

飯坂 正弘¹

キーワード：地域社会・農業法人・仙台市

1 問題の所在

東日本大震災研究においては、

- ・コミュニティ再編
- ・ボランティア 自助 共助 etc.
- ・NPOほか各種組織
- ・原発事故
- ・避難生活（一時避難所・・・応急仮設住宅・・・復興支援住宅）
- ・生活再建に向けた課題

といった方向に関心が向けられており、産業・職業について社会学の領域からはほとんど関心が払われていなかった。

ところで小職は農林水産省所管の国立研究開発法人であり、農業にふれないわけにはいかない。そこで今年、石巻以南の砂浜地帯における水田農業の再編と課題について、仙台市東部地区の農業法人を事例として報告することとした。

その背景として、国の農政レベルでは、将来の「担い手不足」を鑑み、土地利用型農業については、経営面積 100ha を超える法人型経営体を育成していく（関東平坦地では 500ha）ことが目標とされている。なお農業法人等で生じる経営管理・人材育成といった課題を解決することが、小職における現在の担当研究課題である。一方、津波来襲地の県・市町村レベルでは、水田等農地の大区画整理と大型機械化による作業効率の向上と大規模（農業）経営体の育成および集落営農から地域営農への経営体の面的拡大が課題とされている。

もうひとつ忘れてはならないのが、2018年作から、いわゆる「減反政策（コメの生産目標配分）の廃止」が始まることである。東北各県では、対応にバラツキがみられるのだが、震災（とりわけ津波）による被害を受けた東北太平洋貞観の水田作地帯では、農機無償リース・被雇用者への賃金補助といった震災復興関連事業が終了する時期とも重なり、より一層の対策が求められる

これらの課題への対応を1年以内に求められているのが、仙台市東部地区である。

¹ 国立研究開発法人 農業・食品産業技術総合研究機構

2 対象地及び対象法人の概要

対象地における近年の農政・農業史については、年表形式でまとめた。

2005年 からの「品目横断的経営」：経営安定政策

2006年 仙台市東部では営農組織が次々に形成：食用米と大豆が主

2008年 「水田フル活用」：新規需要米（飼料用米など）の作付面積増

2011年 震災の被害→集落営農組織リーダー層の死亡→集落営農の参加戸数減少と再組織化

2012~14年 それまでA地区には「A集落営農組合」「A農産(株)：災後解散」が存在
→「農事組合法人A」と「(株)A」(今回の事例)へ整備後の農地が貸与
また、今回対象とした農業法人Aの経営概要は、以下のようである。

- ・水田作 32ha（特別栽培米、飼料用米、大豆）ほかに水稲全面作業受託 3.8ha
 - ・水田はすべて震災後の区画再整理事業終了
 - ・通常畑で仙台曲がりねぎ サトイモ ビニースハウス4棟でキュウリ、トマト、仙台長なす他を栽培
 - ・コットンプロジェクトで綿花を栽培：ただし採算度外視
 - ・県の6次化推進関連事業の認定→市内の某住宅地にて、製粉加工業（2次）と直売所を経営（3次）
 - ・通年雇用が4名、うち2名は市の雇用安定化事業で全額賃金補助
- 代表取締役に聞いた、現在の法人が抱える課題は、以下のようである。
- ・復興支援関連事業が終了→償還が始まる
 - ・事業終了後の賃金確保（収益性の向上）が ひとつの大きな課題
 - ・もうひとつ大きな課題が 2018年以降のいわゆる「減反政策廃止」以降のコメ価格変動
 - ・転作奨励金廃止による大豆作・飼料用稲作の維持
 - ・6次産業（化）への取り組みが、いまひとつ収益につながっていない
 - ・近い将来、経営破たんした近隣の農業法人の農地管理も引き受けることになるであろう

代表取締役は、JA広域合併前の元単協組合長であることから、近隣の中小規模農業法人が、このままでは経営が立ちいかなくなるのではないかと危惧しており、その時にはうち（法人A）が、農地を引き受けることになると、覚悟している。とはいえ

「まあねえ先生（＝著者のこと）、ムラのしがらみ、つてのは、そう簡単にいがねえ（いかない）もんで

すよ、そんなに簡単にいぐ（いく）んだったら、集落ぐるみ営農のときに、なんとかなっていてさ！」

とも話している。

この「ムラのしがらみ」をほどこ解いたうえで、集落をコミュニティとして今後も維持させるためのツールは、経済学・経営学よりも、本来は社会学が持っているはずである。この現場からの問いかけに答えていくことが、筆者ら社会学の視座で被災地へ入っている者たちに、求められている。

なお当日の報告で行った、数理計画モデルによるシミュレーション結果は、ブラッシュアップをおこない、別の学会誌（フードシステム研究）にて報告する。

[参考文献]

- 佐々木孝弘, 2013, 仙台市農業の復旧・復興の取り組み, 農業法研究, 49, pp. 78-84.
- 内田多喜生, 2014, 大震災から 3 年を経た農業復旧・復興政策の動向と農業の取り組み, 農林金融 3 月号, pp. 15-25.
- 熊田絵里・竹ヶ原秀俊・宇山藍里, 2014, 被災地における集団営農の役割-イーストアグリ六郷を事例に-, 地域構想学研究教育報告（東北学院大）5, pp. 75-82.
- 伊藤房雄, 2014, 津波被災地における新たな食料供給の取り組みと今後の課題, 農業経済研究 86-3, pp. 225-230.
- 高野岳彦・前川貴史, 2015, 仙台平野の農業復興と組織経営体の動向-集落営農組織にみる復旧と構造変化のゆくえ-地域構想学研究教育報告, 6, pp. 13-27.
- 牧山正男・山下良平, 2015, 仙台東地区における復興圃場整備までの道のり-特に関係各主体の連携に着目して-, 農村計画学会誌 33-4, pp. 431-436.
- JA 共済総合研究所調査研究部震災調査班, 2015, JA 出資による被災地農業の担い手, 法人支援-JA 仙台管内 3 法人の取り組みを中心に-, 共済総研レポート 4 月号, pp. 26-33.

第4部 住宅再建・災害復興をめぐる活動と課題

大規模移転地におけるコミュニティ形成の成果と課題

——東松島市あおい地区を事例に——

松原久¹・磯崎匡²・岩尾紘彰³

キーワード：コミュニティ形成・地域社会再編・復興まちづくり・大規模移転

1 問題関心

東日本大震災から6年以上が経過し、津波被災地では、徐々にではあるが、生活の基盤である住宅再建が進行してきた。一方で住宅再建の特徴を見ると、震災前からあった転出志向（三陸沿岸の過疎地域に顕著）、津波被害による安全性への懸念、復興事業による宅地造成工事の遅れ、あるいは復興事業の制度的特質（例外的な現地再建）といった要因から、沿岸部から内陸部や近隣都市へ移転する被災者が一定数の割合を占めている⁴。さらに被災者の移動を受けて、転出元、転入先、それぞれの地域社会は再編され、再編に伴った多様な課題が浮上してきたといえる。

このような論点について、先行研究では、吉野（2012）や植田（2016）など、被災した地域社会に着目する分析が中心を占めてきた。とはいえ津波被災地では、内陸部や近隣都市部に多くの災害公営住宅・集団移転地が造成されており、当該地域における地域社会の再編過程も解明すべき対象である。とりわけ大規模移転地では、被災前の居住地、住居形態ともに多様な住民から構成されるなかで、新たな住民同士がともに信頼関係を構築しながら新たな地域社会の姿を描く作業、いわゆるコミュニティ形成が求められる（櫻井・伊藤 2013: 56-7）。それとともに、コミュニティ形成に向けた住民の議論・参加を促すうえでは、その主体や、被災前の地域社会がもつ関係性の維持や課題となる（櫻井・伊藤 2013: 59）。また被災者一人ひとりの視点からみると、移転を受けて生活環境が変化するなかで、新たな環境への適応過程、「生活復興」（大矢根 2007: 22）も課題となる。

2 問いと方法

以上のような関心を背景に、本報告では、宮城県東松島市のあおい地区を対象とした事例研究を行なう。当該地区の特徴としては、第一に、内陸部に造成された大規模移転地にあたる。あおい地区は沿岸部から内陸に約4km、JR仙石線東矢本駅北に位置しており、東松島市で最大となる580戸の住宅・宅地（災害公営住宅307戸、自立再建用宅地273戸）

¹ 東北大学大学院文学研究科博士後期課程 kyu.matubara@gmail.com

² 東北大学大学院文学研究科博士後期課程

³ 東北大学大学院文学研究科博士後期課程・単位取得退学

⁴ 津波被災地のリロケーションは、二つの次元（①自治体間の移動、②自治体内の移動）が想定できるが、本報告は後者に着目するものである。これまで被災自治体から仙台都市圏への人口集中など、前者に着目した報道は頻繁になされているが（例えば河北新報 2016. 1. 13）、後者については不足してきた。

が供給された。第二に、住民構成としては、近隣にある大曲地区⁵（56.3%）と矢本東地区（12.0%）からの移転者が7割強を占める。一方で利便性の高さ等により、その他の地域からの移転者も2割強にのぼる。それゆえあおい地区では、複数地域から住民が入居するなかで、新たな地域社会のあり方が問われてきた。第三に、多彩な復興まちづくりの取り組みがある。あおい地区では、入居予定者による複数回の懇談会をへて、住民組織「あおい地区まちづくり整備協議会」を結成し、日本一のまちづくりを合言葉に、住民主体の復興まちづくりを進めてきた（櫻井・伊藤 2013；金菱 2016）。例えばソフト面の取り組みとしては、表1にある通り、被災前の知りあい関係に配慮した「ブロック入居制度」を設けるとともに、イベントなどを通して新たな住民同士の交流を促してきた。住居形態の多様性に関しても、自立再建、災害公営住宅が一体となった自治会を設置し、一体感の醸成を促している。さらに住民参加を促す取り組みとして、多様な属性（女性、災害公営住宅入居者、現役世代、少数地域からの移転者）に対する役員割り当てや、勉強会・ワークショップなどの開催を進めてきた。これらの取り組みから、あおい地区は、復興まちづくりやコミュニティ形成に関する先進事例と位置づけられている（櫻井・伊藤 2013；金菱 2016）。

表1 あおい地区まちづくり整備協議会の主な活動・取り組み

種類	課題	課題に対応する主な活動・取り組み
ハード面の取り組み	元からの景観・街並みの不在	街並みルールの形成
	同じような公園や集会所の建設	場面や用途に応じた使い分け
ソフト面の取り組み	元から知りあい関係にある住民同士のつながりの断絶	知りあい関係への配慮（ブロック（班）入居制度）
	知りあい関係にない住民同士のつながりの欠如	ブロック内の顔合わせ会、交流会・イベントの頻繁な実施
	自立再建、災害公営住宅の共存	両者一体となった自治会づくり
	生活ルールの不在	ペット所有者のルールづくり
住民参加の取り組み	参加者属性の偏り	会議時間帯の工夫（夜間中心） 多様な属性をもつ住民の役員割り当て
	住民間の情報格差	まちづくり通信の発行
	住民間の議論参加度の格差	勉強会（6回）・ワークショップ（7回）の実施

出典：辻（2013）、金菱（2016）をもとに筆者作成

以上のような特徴をもつあおい地区では、住宅・宅地の引き渡しを2016年7月に終え、これまでの取り組みの成果や課題が一定程度検証可能な段階に入っている。そこで本報告では、住民参加の取り組みに関して、①多様な属性をもつ住民の役員割り当てや役員以外の参加を促す活動は機能してきたのかという問いを、ソフト面の取り組みに関して、②出身地域や住居形態の差異は、付きあいへ影響しているのかという問いを設定する。

⁵ ここでいう地区とは、おおむね小学校区の範囲にあたる。東松島市では地区を単位として市民センター（旧公民館）や住民自治組織（自治協議会）を設置してきた。

方法としては、まちづくり整備協議会役員への半構造化インタビュー（役員 34/38 名を対象：2016 年 9 月実施）と、全世帯の世帯主を対象とした質問紙調査（264/514 世帯から有効回答。回答率 51.9%：2016 年 12 月実施）を行なった。

3 住民参加の取組みの検証

最初にインタビュー対象となったまちづくり整備協議会役員の属性をみると、表 2 のようになった。全体の分布としては、高齢者、男性、自立再建（持ち家）、退職者といった、一般に地域活動への参加率が高い住民層の割合が高い（内閣府 2007）。また出身地区としては、大曲の出身者が 64.7%を占め、全体比（56.3%）を上回っていた。ただし、自発的な役員就任者は少ないであろう住民層（65 歳未満の現役世代、女性、災害公営住宅の入居者、少数地区の出身者）も一定数を占めており、多様な属性をもつ住民を割り当てた結果を見いだすこともできる。

表 2 あおい地区まちづくり整備協議会役員の属性

年齢層	性別	住居形態	出身地区	職業
50 歳未満 2	男性 22	自立再建 24	大曲 22	会社員 7、会社経営 3、自営業 3、
50-65 歳 14	女性 12	公営住宅 10	矢本東 4	パート・アルバイト 3、非常勤公
65 歳以上 18			その他 8	務員 1、無職 14

出典：役員へのインタビューをもとに、筆者作成

このような割り当てがもつ機能を、役員活動への取組み姿勢から検証する。まちづくり整備協議会には最大 8 部会があり、複数部会をかけた役員は、多い時期だと「週 2-3 回程度、年間 100 回以上は集まりに参加した」（69 歳男性、副会長）という。それゆえ割り当てから半ば義務的に就任した役員、とりわけ有職者は、会議に割かれる時間の多さに負担を感じていた。一方で「仕事に影響が出てしまうこともあったが、自分たちのまちだから「いいまちをつくりたい」という思いで活動した」（60 歳男性）など、負担のなかにもやりがいを見いだす役員もみられた。また質問紙調査から現役員⁶の継続意思をみると、継続意思をもつ回答者は 25/40 名（続けたい 4 名、続けてもよい 21 名）であり、理由としては、「活動への興味」（9 名）、「他にやる人がいない」（8 名）といった要素が挙げられた（複数回答可）。ここからは、積極性の程度に幅があるものの、継続意思をもつ役員が多数派を占めることが分かる。

対して非役員層の特徴をみると、役員への就任意思をもたない回答者は 197/206 名（どちらともいえない 75 名、やりたくない 122 名）を占め、理由としては、「時間的余裕のなさ」（98 名）、「適性不足」（88 名）といった要素があげられた（複数回答可）。さらに役員以外の参加を促す取り組みとして、ワークショップと勉強会の参加率をみると、役員経験者と未経験者のあいだで、明瞭に違いがあらわれた。すなわち、ワークショップに一度で

⁶ あおい地区まちづくり整備協議会は、2016 年 10 月に解散し、三つの自治会と自治会の連合組織（地区会）からなる新体制へ移行した。そこで質問紙調査時点における現役員とは、地区会・自治会の役員を意味している。

も参加したことのある回答者は、役員経験者のうち 89.8% (35/43 名) を占めていたが、役員未経験者では 25.9% (58/223 名) であった。勉強会でも同様の比率をみると、役員経験者が 74.4% (29/34 名) であるのに対して、役員未経験者では 14.3% (32/223 名) となった。ここから、非役員層における役員への就任意思は低いものであり、役員以外の参加を促す取り組みであっても、参加する住民層は、多く見積もって 4 分の 1 程度であったことが確認できる。

4 ソフト面の取組みの検証

まずは出身地域の違いが、あおい地区での付き合いに与える影響を検証する。第一に、震災前からの知りあい関係の視点でみると、あおい地区では知りあい同士が同じブロック（班）に入居できる仕組みとして「ブロック入居制度」が設けられてきた。そこで質問紙調査から「同じブロックにいる震災前からの知りあい」をみると、58.5% (120/205 名) が「いる」と回答していた。この回答を出身地区別にみると、あおい地区の近隣では、大曲地区で 67.7% (86/127 名)、矢本東地区で 50.0% (12/24 名) と高くなっている。その他の地区についても、野蒜地区で 50.0% (12/24 名)、赤井地区で 50.0% (4/8 名) となるなど、「いる」とした回答者は複数名にのぼっている。ここから、近隣以外から入居した住民層であっても、(少なくとも一部の住民は) 震災前からの知りあい関係を維持してきたことが示唆される。同様の傾向は、設問「震災前後でみた近所付き合いの変化」の回答結果からも確認できる。あおい地区に入居しても近所付き合いが「変化しない」とした回答者は 44.3% (98/221 名) にのぼっており、「濃くなった」あるいは「どちらかといえば濃くなった」回答者も 17.2% (38/221 名) 存在していた。さらに出身地区別でも、有意な関連性は見いだせなかった。

第二に、付き合いに関する意識の視点でみると、設問「付き合いへの不満」(複数回答可) では、「特にない」とした回答者が 66.1% (156/236 名) であり、「震災前に同じ地区へ住んでいた人同士で固まっている」とした回答者は 3.4% (8/236 名) にとどまっていた。また役員に対する「出身地域の違いによる付き合いへの影響」のインタビュー結果をみても、「ない」が 70.6% (24/34 名) にのぼった。その理由としては、「震災前に近所に住んでいた人が、今も近所に多い」(3 名) といった要素の他に、「仮設住宅に住んでいた時期の付き合いがある」(6 名)、「あいさつをきっかけに親しくなれた」(2 名) という点が挙げられた。以上から、調査結果をみる限り、実際の付き合い関係と意識いずれをみても、出身地域の違いによる明確な影響は読み取れなかった。

代わって住居形態の違いによる、付き合いへの影響を検証していく。あおい地区では、災害公営住宅エリアと自立再建エリアで一体となった自治会を形成しているが、ブロック（班）としては各々独立している(図 1)。そこで第一に、ブロック内における付き合い関係や付き合いに対する意識からみていくと、「同じブロックにいる震災前からの知りあい」が「いる」回答者は、自立再建で 72.9% (78/107 名)、災害公営住宅で 48.3% (46/106 名) となり、自立再建で高くなった。また「付き合いへの不満」(複数回答可) をみると、「周囲に知りあいが少ない」とした回答者は、自立再建の 7.8% (9/115 名) に対し、災害公営住宅では 19.3% (23/119 名) と高くなっていた。ここから災害公営住宅では、震災前

からの知りあい関係が希薄であり、知りあいの少なさに不満を抱く住民層のいることが確認できる。

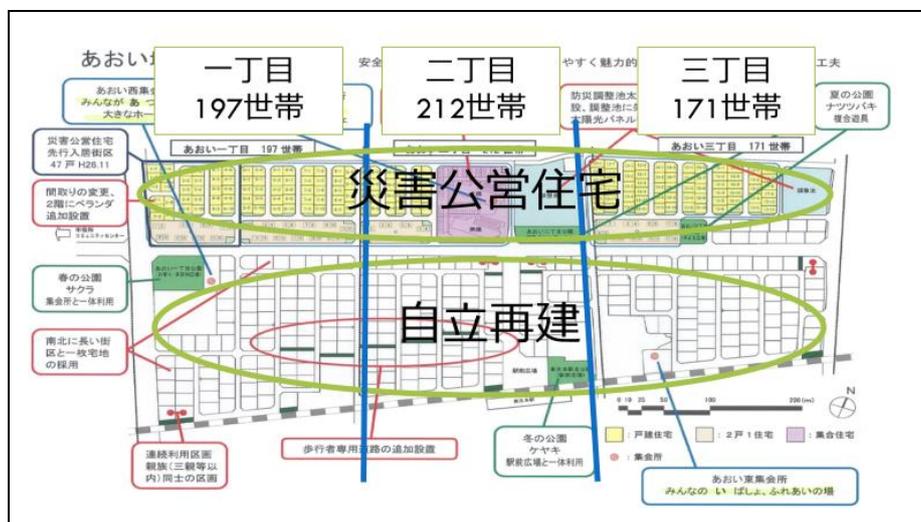


図1 あおい地区の区分図

第二に、災害公営住宅エリア、自立再建エリアを合わせた一体感の視点から影響をみると、役員に「住居形態の違いによる付き合いへの影響」をインタビューした結果、何かしらの面で「ある」とした回答者が73.5% (25/34名) を占めた。その理由としては「自立再建エリアと公営住宅エリアの間にある太い道路によって、精神的・物理的な隔たりを感じる」(9名)、「自立再建の住宅に住んでいるが、公営住宅にどんな人が住んでいるのか分からない」(5名)、「持ち家(自立再建)か借家(公営住宅)かによって、まちづくりへの積極度に差を感じる」(4名)、「公営住宅に住んでいるが、自立再建住宅に住んでいる人は、その人たちの間でまとまっている感じがする」(1名)といった点が挙げられた。言い換えれば、自立再建の住民は「顔の見えなさ」「まちづくりに対する積極度」の面から、公営住宅の住民は「まとまりの良さ」の面から、相互の隔たりを認識しており、両エリアの間にある道路が、物理的な距離に止まらず、精神的な距離の象徴とみなされていた。また質問紙で同様の質問をすると、非役員層と比較して現役員層でより強く影響を認識する結果となっていた(「ある」「どちらかといえばある」の回答者は、現役員で47.1% (16/34名)、非役員で24.5% (48/196名))。

5 考察

一つ目の問いに関して、多様な属性をもつ住民を役員に割り当ててきたことは、半ば義務的に就任した役員も含まれていた経緯から、役員活動に対する取組み姿勢の面でばらつきを生む結果となった。とはいえ協議会の役員は、勉強会やワークショップの高い参加率が示すように、たとえ消極的参加であれ、多様な議論・学習の機会を経験してきた。その経験は「正統的周辺参加」(Lave and Wenger1991=1993)の機会として、まちづくりの主体となる役員層の育成に、一定程度寄与してきたと考えられる。この点は、今の役員層の

うち、半数以上が継続意思をもつという特徴からも示唆される。一方で非役員層をみると、役員になってもよいという意識が低く、役員以外の住民参加を促す活動であっても、参加経験をもつ回答者は2割前後にとどまっていた。このような役員層と非役員層の間にある意識や参加状況の違いは、役員も認識しており、インタビューでも「役をやっている人がいろいろ吸収しており、逆に普通の人は吸収していないから、どうしても差がある」(61歳男性)といった声が聞かれた。ここから非役員層の参加をいかに促すかが課題として浮上している。

では二つ目の問いであるが、出身地域の違いによる付き合いへの影響をみると、質問紙調査では、実際の付き合い関係や意識の面で、出身地域による影響が読み取れなかった。このような結果は、知りあい関係に配慮した「ブロック入居制度」や、新たな住民同士の交流を促す多様な取り組みによる成果を示唆するものといえる。ただしあおい地区での付き合い全般に関していうと、出身地域に関わりなく「周囲に知りあいが少ない」「住民同士の交流の機会が少ない」といった「付き合いへの不満」を漏らした回答者が、少数ながら存在している。とりわけ「周囲に知りあいが少ない」ことへの不満は、住居形態と関連性があり、震災前からの知りあいは、自立再建と比較すると、災害公営住宅の入居者でより少なくなっていた。また両エリアの一体感という視点でみると、まちづくりに取り組む現役員層では、「道路による精神的・物理的な距離」をはじめとした課題を認識していたが、非役員層ではその割合が低くなっており、課題意識という面でも、限役員層・非役員層のあいだに違いのあることが分かる。

ここまで復興のまちづくりやコミュニティ形成に関する先進地域とされてきた東松島市あおい地区を事例として、住民参加の取組み、ソフト面の取組みの一部を取りあげ、その成果と課題を考察してきた。今回の報告から、あおい地区でこれまで行われてきた取組みは、複数の視点からみて成果を生んできた点が確認できたとともに、役員層と非役員層のあいだにある意識・参加程度の違い、あるいは自立再建と災害公営住宅で一体となったコミュニティ形成という課題が明らかになった。最後に、本報告の残された課題としては、他事例との比較検討をもとに、あおい地区で観察された特徴の一般性と特殊性を抽出する作業が必要となってくるだろう。

【付記】本報告は、東北大学文学部社会学研究室による2016年度社会学実習の成果の一部である。

【文献】

- 金菱清, 2016, 『震災学入門』筑摩書房.
- Lave J. and E. Wenger. 1991. *Situated Learning: Legitimate Peripheral Participation*. Cambridge University Press (=佐伯仲訳, 1993, 『状況に埋め込まれた学習——正統的周辺参加』産業図書).
- 内閣府, 2007, 『平成19年版国民生活白書: つながりが築く豊かな国民生活』内閣府.
- 大矢根淳, 2007, 「被災地におけるコミュニティの復興とは」浦野正樹・大矢根淳・吉川忠寛編『復興コミュニティ論入門』, 弘文堂: 18-23.
- 櫻井常矢・伊藤亜都子, 2013, 「震災復興をめぐるコミュニティ形成とその課題」『地域政策研究』15(3): 41-65.
- 辻岳史, 2013, 「仙台平野型混住地域におけるコミュニティの再編と機能回復——東日本大震災・宮城県

- 東松島市の事例から」『名古屋大学社会学論集』34: 1-32.
- 植田今日子, 2016, 『存続の岐路に立つむら——ダム・災害・限界集落の先に』昭和堂.
- 吉野英岐, 2012, 「東日本大震災農山漁村コミュニティの変容と再生——岩手県沿岸地域での調査から」
『コミュニティ政策』10: 61-84.

災害公営住宅の生活実態と課題

——釜石市での調査から——

吉野英岐¹

キーワード：災害公営住宅・釜石市・コミュニティの再生

1 はじめに——問題の所在

東日本大震災の津波被災地では仮設住宅から本設住宅への移行が進みつつある。本設住宅の確保には自力で住宅を再建する方法と、県や自治体が供給する公営住宅に入居する方法がある。震災で家族や財産や仕事を失った被災者のなかには十分な資産がない場合も多く、低所得者向けの公営住宅が大量に供給されているのが現実である。建設されている公営住宅の多くは集合形式（集合住宅）であるが、仮設住宅での生活を経て、さらに新しい住宅への入居が進む被災者に対して、自治体では自治会等の住民組織の形成を促し、コミュニティの再生を目指す政策がすすめられている。

本研究はこうした状況を背景に、公営住宅に入居した被災者の意識や行動を質問紙調査で明らかにして、これからのコミュニティの再生の可能性や課題を報告する。

2 災害公営住宅の整備状況と課題

一般的に災害公営住宅あるいは災害復興住宅と呼ばれている住宅は公営住宅法で規定されている住宅のことを指している。公営住宅法の第1条で「国及び地方公共団体が協力して、健康で文化的な生活を営むに足りる住宅を整備し、これを住宅に困窮する低額所得者に対して低廉な家賃で賃貸し、又は転貸することにより、国民生活の安定と社会福祉の増進に寄与することを目的とする」と述べられているとおり、公営住宅とは公共団体が住宅に困窮する低額所得者に対して低廉な家賃で賃貸する住宅を意味する。そして、第7条で「国は、事業主体が住生活基本法（平成十八年法律第六十一号）第十七条第一項に規定する都道府県計画（以下単に「都道府県計画」という）に基づいて公営住宅の建設等をする場合においては、予算の範囲内において、当該公営住宅の建設等に要する費用（中略）の二分の一を補助するものとする」となっているように、地方公共団体が公営住宅を建設する場合は、国がその建設費の2分の1を補助することが定められている。

さらに災害の場合は国の補助率が上がり、一般災害の場合の国の補助は3分の2、激甚災害の場合は4分の3を国が補助することも条文に明記されている。東日本大震災の場合は被災規模が甚大であったことから、東日本大震災復興交付金による追加的な国庫補助により、国の負担割合は8分の7に引き上げられている。さらに通常補助対象とならない用地取得造成費も補助対象となるなど、手厚い国庫補助が用意されている。

今般の災害公営住宅の整備状況は、2017年2月現在で、被災8県で30108戸の建設が計

¹ 岩手県立大学 yoshino@iwate-pu.ac.jp

画されている。最も多いのは宮城県で 15995 戸と半数以上を占め、次いで福島県が 7697 戸、岩手県が 5694 戸となっている。また建設の進捗率は 70%～80%である（表 1 参照）。

表 1 災害公営住宅の計画戸数と完成進捗率

県名	計画戸数	完成進捗率
岩手県	5694	75.9%
宮城県	15995	80.7%
福島県	7697	74.2%
うち津波・地震向け	(2807)	95.7%
うち原発避難者向け	(4890)	61.9%
うち帰還者向け	(未確定298)	-
8県合計	30108	78.4%

出典：復興庁ホームページ（2017年1月現在）²

このうち岩手県の状況をみると、12市町村192地区で建設が進められている。このうち県が整備する公営住宅は56地区で計画戸数は2760戸、市町村が整備する公営住宅が136地区で計画戸数は2934戸である。建設する地区は大きな差があるが、整備予定戸数は大きな差はないことから、県が整備する住宅のほうが1地区あたりの規模が大きいことがうかがえる。なお、完成進捗率はともに75%～76%である。

また自治体別にみると、地区と整備予定戸数がともに最も多いのが釜石市で45地区、1313戸となっている。以下整備予定戸数が多い順に、大槌町（924戸）、陸戦高田市（895戸）、大船渡市（801戸）、宮古市（766戸）、山田町（739戸）となっている。

表 2 岩手県内の災害公営住宅の整備状況

	建設予定地区数・戸数	完成進捗率
合計	192地区・5694戸	75.9%
県整備	56地区・2760戸	75.4%
市町村整備	136地区・2934戸	76.3%

出典：岩手県ホームページ（2017年1月現在）

3 釜石市における災害公営住宅入居者調査

このように大量に供給される災害公営住宅であるが、2つの問題がクローズアップされている。1つは空き室の発生である。岩手・宮城・福島で完成済22438戸のうち、すでに

² 8県とは標記3県と青森県、茨城県、千葉県、長野県、新潟県である。県合計の完成進捗率は帰還者向け住宅を含まない進捗率である。

6% (1394 戸) が空き室という報道がなされた (共同通信社 2017 年 3 月 7 日集計・岩手日報 3 月 8 日付記事)。うち岩手県内だけでも 511 戸が空き家となっている。空き家は家賃収入の減少にもつながり、財政的な問題が将来発生する可能性がある。もう一つの問題は入居者および地域社会におけるコミュニティ形成の問題である。入居者が災害被災者に限定されていることから、家族を亡くした方や経済的に厳しい状況におかれている場合が少なくない。またさまざまな地区からの転入により近隣に知り合いがいないケースもある。さらに、単独世帯の割合や高齢化の割合も高く、不慣れた集合住宅での生活でストレスが増していることも予想されることから、社会関係の構築がスムーズにいかなかったり、つながりが希薄であるといった調査結果も報告されている。

こうしたことを背景にして、災害公営住宅の居住者の生活実態・意識・行動を把握し、これからの生活の見通しを明らかにするために、詳細な実態調査が必要である。そこで本研究では釜石市役所の協力を得て、釜石市内に建設された災害公営住宅の入居者を対象とするアンケート (自計式調査票調査) を実施した。釜石市は前述のように岩手県内の自治体のなかで最も多くの災害公営住宅の建設を計画しており、県内で唯一 1000 戸を超える戸数を供給予定である。さらに、中心市街地が被災したが、浸水深が 2 メートル未満のところが多かったことから、中心市街地を再整備して多くの集合住宅を建設した。その結果、中心市街地に整備された災害公営住宅は 13 ヶ所、戸数は約 380 戸に達した。そのほか内陸部にも大規模な災害公営住宅を建設した結果、多くの被災者は震災前に居住していた区域や所属していた町内会のエリア外で新たに生活を再開させることになった。

調査対象は釜石市内の 27 団地の災害公営住宅入居者のうち、2016 年 12 月までに入居が完了し、原則として 20 歳以上 80 歳未満の居住者である。調査対象は 676 世帯、1061 人となった。調査票の配布は 2017 年 1 月 16 日～18 日に釜石市役所職員によるポスティングで実施し、回収は直接郵送で行った。最終的な回収期日を 2 月 20 日としたが、3 月 1 日現在で 312 世帯の 456 人から調査票を回収した。有効回収率は世帯では 46.2% 個人では 43.0% となった。

4 調査結果

回答者の属性をみてみると、性別では男性が 41.3%、女性 58.7%、年齢別では高齢者の割合は 58% だった。出身地は釜石市内が 74.2% とほぼ 4 分の 3 を占めた。仕事は無職が 54.3% と過半数を占めた。回答者のうち世帯主である割合は 64.8%、入居時期は平成 28 年が最も多く 50.2%、一人暮らし世帯の割合は 37.1% だった。

被災前の居住地は、釜石東部 (中心市街地) が 50.5% で半数を占めていた。被災前の居住形態は持ち家一戸建てが 71.8% と 7 割を占めていた。被災後の居住形態は仮設住宅が 74.2% で最も多く、ほぼ 4 分の 3 は仮設住宅の生活を経て、災害公営住宅に入居していた。現在の災害公営住宅での居住形態は集合住宅が 90.9% で、戸建て住宅の居住者は 1 割未満であった。今後の引越し予定は「ない」が 54.9% で、半数以上が定住を予定している。

現在の災害公営住宅で、世帯主に対して玄関ドア付近に表札を出しているかどうかをたずねたところ (N=295)、出している割合は 81.7%、うち「当然なので掲示している」が 78.6%、「入居時の市役所の指示により掲示している」が 8.5% で、ほとんどが掲示して当

然という意識をもっていた。さらに、集合住宅の場合、1階エントランス付近の郵便受けに氏名を掲示しているかどうかをたずねたところ(N=299)、掲示している割合は80.3%、うち「当然なので掲示している」が71.9%、「入居時の市役所の指示により掲示している」が8.4%で、こちらもほとんどが掲示して当然という意識をもっていた。市街地の集合住宅の場合、玄関表札や郵便受けに氏名を掲示しないケースが多く、釜石市内でも既存の集合住宅では表札を出していない例が多い。今回の調査はその点で大きな違いを見出せる。

住民組織への加入状況についても世帯主に質問した。被災前の町内会状況(N=302)については、「入っていた」は88.4%と9割近い高率であったが、被災前に加入していた町内会への現在の加入状況(N=289)については、「入っている」は22.8%にすぎず、もともと所属していた地域住民組織への被災後の加入率は大きく減少している。一方、仮設住宅の自治会加入状況(N=292)については、「入っていた」が62.0%で、6割以上は仮設住宅の自治会に加入していた。災害公営住宅の自治会加入状況(N=286)については、「入っている」が54.9%で半分以上に達しているが、仮設住宅居住時の加入率よりいくぶん低くなっている。また、公営住宅が建設されている地域にもともとあった町内会への加入状況(N=285)は35.4%に留まっている。

「災害公営住宅居住者による住民組織の必要性」(N=436)については、「強く感じる」が14.9%、「やや感じる」が38.1%、あわせて53%が必要性を感じていた。また、「地域コミュニティでの住民組織の必要性」(N=435)は「強く感じる」が12.9%、「やや感じる」が39.1%、あわせて52%が必要性を感じていた。ともに半数を超えているが、被災前の住民組織の加入率から見ると低くなっている。

近隣との関係についても質問した。「住戸の両隣の方とのお付き合い」(N=443)については、「たまに立ち話をする」が最も多く45.1%だったが、「交際はない」が17.4%に達した。「同じ団地内の仲のいい知人・友人」(N=436)については、「挨拶する程度の人はいる」が31.4%で最も多かったが、それ以上の付き合いは漸減する傾向であった。近所付き合いの頻度(N=420)を尋ねると、「仮設住宅と比べてだいぶ減った」が31.4%、「被災前と比べてだいぶ減った」は43.8%に達している。

「外出頻度」(N=439)については、「毎日どこかにはでかける」が46.0%と最も多かったが、「ほとんど外出しない週もある」と「全く外出しない」の合計も5.7%あった。「家族以外の話し相手」(N=431)については、「毎日だれかと話しをする」は45.5%で、「ほとんどだれとも話しをしない週もある」と「全く話しをしない」の合計も13.5%あった。「相談相手」(複数回答、N=454)としては、「家族・親戚」が最も多く78.9%であった。

「生活の満足度」については、「総合的な満足度」(N=436)では、「満足」が14.2%、「やや満足」が58.5%で、合計が72.7%が満足と回答した。個別の生活領域の満足度(「満足」+「やや満足」)をみると、「家族関係」(N=415)では37.6%、「日常生活」(N=441)では34.9%と比較的高かったが、「仕事」(N=306)では19.7%、「健康」(N=433)では16.4%、「家計経済」(N=432)では14.8%と低かった(図1)。

「生活面での不安」については、「今後のことが心配」(N=421)については、「あてはまる」(「あてはまる」+「ややあてはまる」、以下同じ)が78.1%、「体調維持」(N=414)が63.8%、「震災前を思い出す」(N=417)が58.0%、「気持ち整理が付かない」が41.0%、「孤独を感じる」(N=410)が34.9%だった(図2)。

「将来の生活の見通し」(N=435)については、「あまり希望がない」が52.4%、「希望がない」12.6%、「やや希望がある」が28.7%、「希望がある」が6.2%であった。

最後に、「公営住宅居住者のために市役所が取り組むべきこと」(複数回答、N=454)については、多い順に、「高齢者サポート」が42.7%、「医療機関の充実」が39.2%、「生活支援金の支給」が35.2%、「住民との協力関係の構築」が34.8%、「道路の整備」が23.8%、「住民ニーズの調査」と「防災対策」が21.8%、「こころのケア」が18.7%、「雇用の場の充実」が14.3%、「雇用の場の充実」が14.3%、「特にない」が8.6%、「観光活動」が5.7%、「その他」が1.5%あった(図3)。

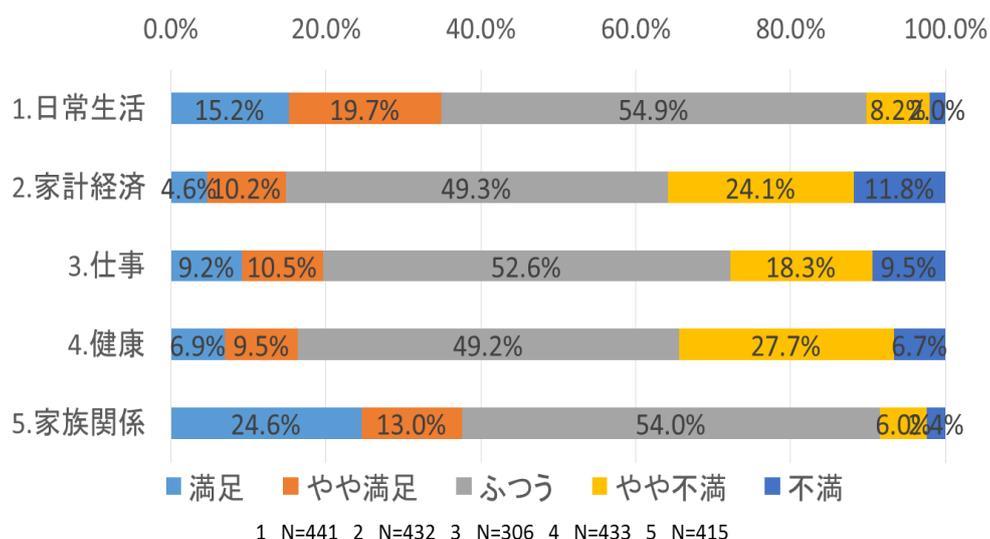


図1 個別の生活領域の満足度

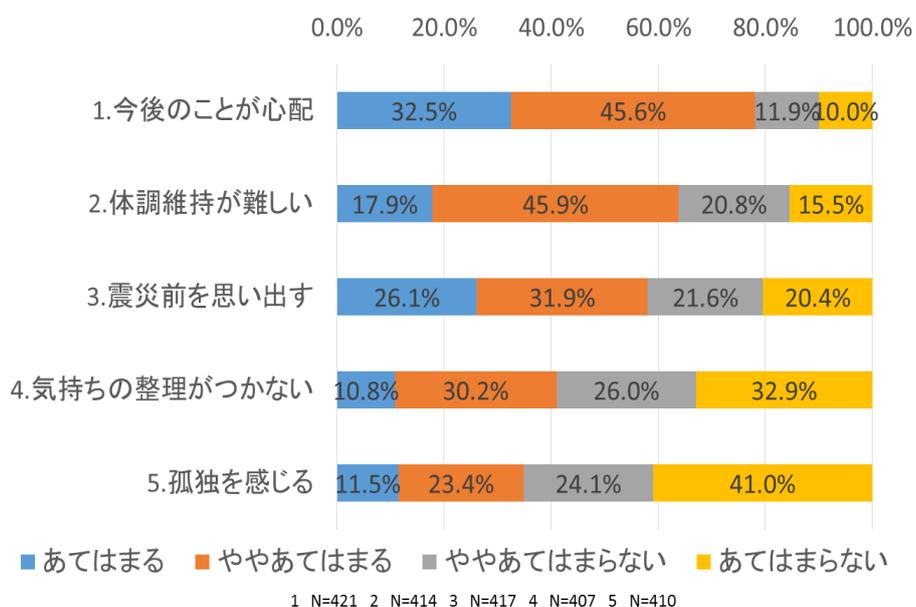


図2 生活面での不安

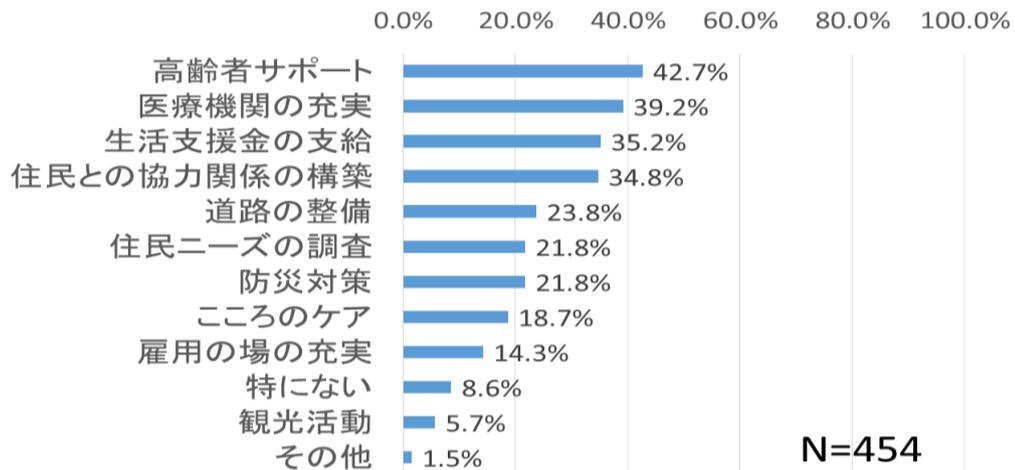


図3 公営住宅居住者のために市役所が取り組むべきこと

5 結論と今後の課題

災害公営住宅入居者は本設の住宅に入居して、生活の再スタートを切ることができた被災者である。調査結果については、今後クロス集計などを通じて更なる分析を行っていくが、現段階でわかっていることは、表札の掲示率は高いものの、コミュニティの再生（社会関係の再構築）はまだ十分には進んでいない点である。特に、震災前に比べて日常的な付き合いの減少が顕著である。住宅内の社会関係の構築については、行政や支援機関による継続的な働きかけが必要であり、住民自治の確立に向けたきめ細かな段取りが求められる。さらに、将来の生活の見通しとして、「希望がある」が少ない点が懸念される。単身の高齢者の割合が高い現実を前にこの課題にどのように対処していくかは大きな課題である。

また、釜石市の場合は中心市街地に災害公営住宅を集中的に整備した。整備予定戸数1314戸のうち563戸、全整備予定戸数の42.8%が中心市街地に整備されたことになる。このことは結果として、災害公営住宅を梃子として中心市街地を再整備し、中心市街地の人口の維持あるいは増加につながるのではないだろうか。住宅、商業施設、文化施設、医療機関等の再集積を進めながら、被災者を地域コミュニティになじませていくことや、行政や事業者側も被災者を新しい住民として認識しながら、賑わいや往来の回復を図り、被災者と街をともに元気にしていく活動を進めていけるかどうかを今後見極めていきたい。

【謝辞】

調査研究に際し、ご協力いただきました災害公営住宅にお住まいの皆様、釜石市役所の皆様、その他、お世話になったすべての方々に感謝申し上げます。ありがとうございました。

【付記】

本稿は科研費基盤B（25285155）「震災復興における新しいステークホルダーの合意形成とコミュニティの再生に関する研究」（H25～28、研究代表者吉野英岐）の成果の一部である。

[文献]

吉野英岐編, 2017, 『震災復興における新しいステークホルダーの合意形成とコミュニティの再生に関する研究 報告書』.

災害復興過程での住民活動の生成と「受援」経験に関する検討

——岩手県釜石市の活動団体を事例として——

大堀研¹

キーワード：住民活動・中間支援・受援・支援と受援の相互関係

1 問題意識

日本においては、災害が市民セクター活発化の契機となってきた歴史がある。阪神・淡路大震災におけるボランティア活動の隆盛が、NPO法の制定につながったことは代表的な事例である。東日本大震災もまた、市民セクターが活発化する契機となった。被災程度の高かった岩手県、宮城県、福島県では、震災後のNPO法人数の伸びが著しい。2011年2月末から2016年3月末にかけて、それぞれ37%増、38%増、55%増となっている。この間の全国の増加率は21%である²。本報告でとりあげる釜石市を含む岩手県沿岸南部の市町でも同様に、2008年5月と2016年5月のNPO法人数を比較すると³、宮古市14→23、山田町1→3、大槌町2→6、釜石市6→18⁴、大船渡市8→21、陸前高田市1→20⁵、となっている。

このように市民セクターが活発化している中で、復興期の特徴と思われる点として、新しい住民活動の生成を支援するという意味での中間支援的活動を行う団体がいくつか出現してきていることがあげられる。これは、被災した地域の活気を高めるために住民活動をより増やしたいという志向に基づくと推測できる。ただし、そうした活動を行っているのは当然に一部の団体である。また、中間支援を明確に掲げてはいない団体であっても、その種の活動に携わっている場合もある。

そこで本報告では、団体が中間支援的活動に取り組む背景や要因等について検討する。筆者が震災前より調査を行っている岩手県釜石市を対象とし、2節で釜石市および同市の住民活動を概観したうえで、3節で中間支援的活動を（も）展開する一般社団法人「三陸ひとつなぎ自然学校」と任意団体である「NEXT KAMAISHI」についてのケース・スタディを行う。両団体の活動内容や活動人員の特徴等をまとめた上で、4節で背景等を考察する。

¹ 元東京大学社会科学研究所助教。連絡先：kohri77@gmail.com

² 「内閣府 NPO ホームページ」(<http://www.npo-homepage.go.jp/about/toukei-info/ninshou-zyuri>; 2016年5月10日アクセス)をもとに筆者作成。なお宮城県の2016年3月31日のデータは、県認証386団体+仙台市認証421団体。

³ 岩手県によるNPO法人に関するウェブページ(<http://www2.pref.iwate.jp/~hp0301/npo-info/ninsho/ninsyo.htm>)のうち、各市町に事務所のある団体をカウントした。2008年5月、2016年5月のデータともに同年同月にアクセス。

⁴ 震災前のNPO法人数は、2010年には5団体となった。また2016年5月のデータには、活動を休止したとみられる2団体、株式会社化した1団体も含まれている。同様の団体が他市町についても含まれている可能性がある。

⁵ 2016年5月のデータでは、震災前の陸前高田市には2002年認証団体ならびに2006年認証団体の2つがあることになっている。しかし2008年5月に取得したデータを再確認したところ、一つしか確認できない。他の自治体から移動した団体の存在等が考えられる。

2 釜石市における住民活動の概況

2.1 釜石市の概要

釜石市は、1857年に南部藩士の大島高任によって洋式高炉が建設され、出鉄に成功したことで「鉄のまち」としての隆盛が始まった。第二次世界大戦末期には製鉄所を狙った米軍の艦砲射撃により市街地は壊滅したものの、戦後すぐに製鉄所は再建され、1950年代、60年代も製鉄所の企業城下町として発展した。1955年に旧釜石市と四村が合併、現在の市域となった。1963年には人口92,123人を記録した（住民基本台帳ベース）。

だが1960年代半ばより製鉄所の合理化が開始され、経済活動や人口も縮小するようになった。特に1989年の製鉄所の高炉の停止は、地域に大きな影響を与えた。震災直前の2011年2月には人口は4万人をわずかに下回るほどになった。

震災により、釜石市でも大きな被害が出た。釜石駅（最も近い海岸から直線距離で約1.5キロ）より東側にある市街地は、市役所を含め壊滅的な状況となった。震災での死者数は1062人（行方不明者152人、関連死認定者数104名を含む。2016年3月）で、人口の約3%であった。市内の地区別では、市北東部の鶴住居（うのすまい）地区は人的被害が583名（人口比約8.8%）と、被災した4地区の中で最大の被害となった。

2.2 住民活動の状況

震災前の釜石市では、企業城下町という特性からか、住民活動は必ずしも活発とはいえなかった。製鉄所が盛んであった1960年代には、相当量の降下煤塵が観察された。だが公害反対運動は起こらなかった。1955～67年にかけて釜石市長を務めた鈴木東民は、煤塵・騒音が最もひどい地域で開催した座談会で、住民から「『別段苦痛を感じていない』という返事がはね返ってきた」と書き残している（鈴木1973:155）。鈴木は、住民が運動を起こさない要因として企業城下町であることの影響をあげていた。

1960年代半ば以降の経済・人口の縮小局面でも、住民活動に大きな変化がみられたわけではない。もちろん皆無だったわけではなく、特に製鉄所の高炉が停止された1989年の前後には、その後長期にわたって市民が中心となり運営した活動がいくつか生まれている。だが、他の自治体と比較して市民セクターが顕著に活性化したとまではいえない。岩手県の沿岸や近隣の類似の自治体について震災前（2008年5月）の1万人あたりのNPO数を比較すると、久慈市2.4、宮古市2.4、大船渡市1.9に対し、釜石市は1.5となっている。こうした歴史や状況を踏まえてか、震災前のインタビューでは、「『住民』ばかりで『市民』がない」（2006年07月20日NPO職員インタビュー）という発言も聞かれた。

だが上述したように、震災後は釜石市でも市民セクターが活発化している。NPO法人以外にも一般社団法人や任意団体の設立が相次ぎ、震災前と比べ顕著に変化したといえる。

3 中間支援的活動の展開——住民活動のケース・スタディ

3.1 三陸ひとつなぎ自然学校

一般社団法人「三陸ひとつなぎ自然学校」（以下「三つな」と表記）は、2012年4月に設立された（2013年一般社団法人化）。主に鶴住居地区および市北西部の栗橋地区にて、

ツーリズム事業（ひとつなぎ）と子ども向け事業（自然学校）を展開している。

釜石市では1990年代後半にグリーン・ツーリズム事業が本格的に開始され、震災前は順調に拡大していた。2010年にIS氏が鶴住居地区の旅館である宝来館に入社、ツーリズムなどを担当するようになった。

だが震災で鶴住居地区は市内最大の被害を受け、宝来館も被災し営業を停止、避難所となった。市の指導で3月末には避難所も解散した。これ以降、IS氏は復旧・復興に向けた活動に注力するようになる。

震災直後の3月13日に、エコ・ツーリズムや環境教育などを手がける北海道のNPO法人「ねおす」が釜石入りし救援活動を開始した。鶴住居地区出身のKM氏が職員であったことが、同法人が釜石入りした理由であった。主に鶴住居地区で活動したことから、やがてIS氏と「ねおす」は協働して復旧・復興活動に取り組むようになった。6月にはIS氏が「ねおす」職員として採用され、同氏はボランティアをツーリズムと結びつける活動をKM氏などとともに担当するようになった。1年近く活動をともにした二人は、2012年4月に「三つな」を設立、IS氏が代表理事に就任した。

「三つな」の活動には、IS氏、KM氏の二名に加え、釜石市外から支援に訪れた人員が参加した。数日から1ヶ月程度の短期的なボランティアに加え、1年程度の期間をスタッフとして勤めた人物も複数存在する。東京のNPO法人「ETIC.」による「右腕派遣プログラム」によるスタッフ（3名、各人の期間は1年程度で時期の重複なし）、「ETIC.」の別事業によるスタッフ（1名、2014年度）、「釜援隊」⁶として勤務したスタッフ（2013年4月-15年4月）、などである。

「三つな」では、これら市外からのスタッフが団体運営の中心の一角を占めていた。2014年度には団体のビジョンの整備が進められたが、その際も市外からのスタッフが中心的な検討メンバーの一人だった。最終的に「地域のために立ち上がり、挑戦する人が多いまち、釜石」とのビジョンが決定され、地域のために活動する人を支援する、すなわち中間支援的活動を展開することが明確に意識化されていくようになった。

活動の柱の一つであるツーリズム事業として、2015年3月より「かまとら」が開始された。これは「釜石」での「トライ・トラベル」の意で、半日から1日程度の体験・見学プログラムを一定期間中に複数設定し、市内外から参加者を募るものである。参加者はプログラムに応じて参加費を支払う。それぞれのプログラムは「鉄人」、すなわち釜石を活気づけるような取組を行っている活動者や企業等によって運営される。「三つな」は「鉄人」の掘り起こし、プログラムへの錬成、集客等を担う。この「鉄人」の掘り起こしという点に、上述の団体ビジョンが具体化されている。

また2015年春頃から、高校生ボランティアの育成にも本格的に関与するようになった。2015年に釜石高校2年生（当時）TY氏の提唱で開始された、仮設住宅をマグネットアートで装飾する「マグネットぬりえプロジェクト」や、同年末に釜石高校1年生（当時）により開始されたボランティアグループ「K2TRYACTION」の活動を、他のNPO法人メンバーなどとともに支援した。これらの活動には資金的なメリットはほぼないものの、やはり上記ビジョンを具体化すべく取り組まれている。

⁶ 釜石市に勤務する復興支援員の通称（正式名称は釜石リージョナルコーディネーター協議会）。

3.2 NEXT KAMAISHI

任意団体である「NEXT KAMAISHI」（以下「NEXT」と表記）は2012年5月に結成された任意団体で、20～40歳代の人物20名ほどが主なメンバーとなっている。専従者は存在しない。年1回の夏祭りの運営やその他のイベントの開催を主要な活動としている。

震災後、若い世代がまちづくりについて声を上げるべきだ、などの意見が一致した建設会社専務AK氏と水産物販売会社専務KT氏の出会いが、「NEXT」設立の一契機となった。2012年3月初めに、市中心部の津波で流された商店街の近くへのショッピングセンター誘致の報道（2012年3月3日河北新報等）を受け、「行政の好き勝手にされて、魅力のないまちになってしまう」（2015年1月24日KT氏インタビュー）ことを危惧した両氏を含む数名は、大手企業社員だったKK氏（市外の人物）の助言を受け、まちづくりに関与すべく団体結成を進めることとした。

2012年5月20日に設立総会を開催し、「NEXT」が結成された。総会には25名が参加し、AK氏が会長、KT氏が事務局長に就任した。

設立後の「NEXT」の活動にも、市外から支援で訪れた人物が数多く参加している。震災を期に東京で設立された（一社）「RCF」の職員で釜石に赴任した人物達や、「東北未来創造イニシアティブ」（以下「イニシアティブ」と表記、詳細は後述）の職員などが、中心的な活動者の一角を占めた。

設立直後は具体的な活動について試行錯誤があったが、2013年に入り「釜石よいさ」の再開が目指されるようになった。「釜石よいさ」とは、1987年の製鉄所高炉停止決定（89年停止）を受け、同年に釜石で開始された夏祭り（8月開催）である。任意団体「釜石レボリューション」が運営を担っていたが、震災直前には、メンバーが壮年となり多忙化したことなどから終了も模索されていたとされる。そこに震災があり、自然に途絶えた形となった。「NEXT」は「釜石レボリューション」に相談し、バトンを受け継ぐ形で実行委員会の中心的団体となった。復活にあたっては、世界的な金融機関であるUBS証券の有志ボランティアなどから多くの助言・助力を受けた。同年9月に第25回「釜石よいさ」が開催され、その後毎年継続されている。

また2016年10月には「はしのうえ朝市」を開催した。これは、かつて釜石に存在した「橋上市場（きょうじょういちば）」を下敷きとする。橋上市場は、釜石駅と中心市街地の間を流れる甲子川（かっしがわ）に架けられた大渡橋（おおわたりばし）に、1958年に建設された常設の市場である。主に水産加工物、生鮮食料品などが扱われていた。大渡橋が老朽化し管理者である県が架け替えを決定したため、2003年に市場は取り壊された。この橋上市場をイベント的にでも復活させるべく、「はしのうえ朝市」が企画された。2013年頃から発案されていたが、大渡橋や付近の道路の使用許可が必要だったことなどから、実現には時間がかかった。長期の準備を経て2016年10月23日に朝市が開催された。10店ほどの販売者により海鮮品等が販売され、計400食分の振る舞いご飯が提供されたものの、8時過ぎには振る舞いご飯が品切れとなるなど、予想を上回る盛況となった。上記「RCF」の職員達も主要な役割を果たすなど、このイベントでも市外からの支援者も活躍した。

また、「NEXT」メンバーの発案に基づき2015年3-6月に開催された「釜石〇〇（まるまる）会議」は、中間支援的活動の場となった。これには「三つな」など「NEXT」以外の人物も関わっていることから、項を変えて記述する。

3.3 釜石〇〇会議

この会議の契機として、上述した「イニシアティブ」の存在があげられる。これは2012年4月に設立された震災復興機構で、東北大学などが全体主催、経済同友会が特別協力した。経済同友会会員企業の社員などを2年程度の任期で気仙沼、大船渡、釜石の各自治体行政に派遣したほか、人材育成を目的とした「未来創造塾」を開催するなどした。「NEXT」のAK氏、KT氏は他2名のメンバーと2013年8月からの塾（～14年3月）に参加した（大船渡・釜石会場）。その最終回（大船渡会場）で「大船渡未来創造会議」が設置されることを知ったAK氏、KT氏は、釜石でも同様の会を催したいとの意図から、「釜石百人会議」を企画するようになった（当初は「釜石未来創造会議」と呼称されていた）。釜石市役所に派遣された「イニシアティブ」の職員が実行委員会事務局として中心的役割を果たし、市役所職員も事務局を担った。「NEXT」KT氏、「三つな」KM氏が副実行委員長となった。

2014年6月に、「釜石百人会議」が開催された。これは単発だったものの、2015年3月～6月に今度は「釜石〇〇会議」として4回のワークショップが開催された。ここでは、住民活動グループの形成が目標とされ、回を通じてチームビルディングが進められ、最終的には9つのグループが結成された。実質的な活動をほぼ行わなかったものもある一方で、毎月に近い頻度でイベントを開催するグループも登場し、この会議が住民活動の生成の場として機能したと判断しうる。2016年度、2017年度と継続して開催されていることから、この会議が有意義なものを受け止められていることがわかる。

4 考察

4.1 中間支援的活動の背景/要因としての受援経験

「三つな」の高校生支援や「NEXT」発案による「釜石〇〇会議」などにみられるように、両団体は中間支援的な機能を果たすようになっている。上記以外にも、「三つな」のメンバーが関与する一般社団法人「根浜MIND」や、「NEXT」の20歳代メンバーにより「釜石の20代でつながろうぜ！の会」が設立されるなどしている（ともに2016年）。「三つな」と「NEXT」は当初は中間支援を活動の柱としていたわけではないが、釜石市における住民活動生成の基盤的存在の一端となりつつある。釜石市には、他にも中間支援を掲げる団体が存在する。この団体への調査が十分ではなく断言はできないが、あるメンバーは、住民活動生成の支援的活動としては震災後に設立されたNPOから設立前に相談を受けた程度と述べており（2017年3月14日インタビュー）、本報告の2団体はより積極的との印象をうける。また他に積極的な団体は見当たらず、釜石市においてこの2団体は特徴的である。

2節でみたように、釜石市では震災前は住民活動が活発とはいえなかった状況で、かつ震災により地域社会の縮小ペースは速まっている。中間支援的な活動によって釜石市の市民セクターが活性化すれば、縮小する状況に対応しうる可能性が多少なりとも生じることとなる。活動が展開された背景や要因を明らかにするよう努めることは必要な作業といえる。

では、この2団体がこうした活動を展開する背景や要因には何があるか。これまでみてきたように両団体は市外からの支援者との関係が深い。「三つな」は北海道の「ねおす」の支援を受けて設立され、市外からのスタッフも団体運営の中核にいた。「NEXT」も、設立の際の市外のKK氏の助言は重要であったし、設立後も「RCF」や「イニシアティブ」からの

メンバーが団体運営の重要な担い手の一部となり、UBS 証券有志ボランティアなどの助力も受けた。釜石市の他の団体でも、市外からの支援者を受け入れている場合がある。だが外部支援者が団体の意思決定に十分に参加できていないと感じている場合や、外部支援者を一度は受け入れたものの、業務の進め方の違いなどから受け入れを停止した場合などがあつた。本報告の2団体は、外部支援者との関係が特に良好と見受けられる。こうした外部支援者との関係の深さは、ポジティブな「受援」経験の蓄積と表現できるだろう。

上記を整理すると、本報告の2団体は新規住民活動の生成支援という意味での中間支援的活動に積極的であり、また2団体はポジティブな「受援」経験を蓄積した。では、支援と受援との間につながりを認めることはできるのだろうか。(川脇 2014) では、個人を対象とした調査であるが、日本 NPO 学会が東日本大震災の被災三県において被災者を対象に行なった調査の個票分析が行われ、「受援者の 55%が支援を実施、非受援者の 16%が支援を実施」「支援者の 75%が受援、非支援者の 32%が受援」などの分析結果に基づき、支援と受援に相互関係があるとしている。この相互関係に関連するものとして、(嶺崎 2013) は、「援助は、受援者の自尊心や自立心を損なう危険と隣り合わせ」であり(同上書: 47)、東北の被災地では受けた恩は必ず返すべきものと認識されていると述べられている。これも個人に関連する記述であるが、釜石における団体にも共通する機序なのではないか。すなわち、本報告の2団体においても支援と受援の相互関係が存在しており、外部からの援助を積極的に受けたことが、新たな住民活動の生成支援に転化している可能性があるということ、暫定的な仮説として提出しておきたい。

4.2 今後の課題

本報告の結論は、上述の通りあくまでも暫定的な仮説に過ぎない。「受援」は東日本大震災後に使用例が増加した新しい用語であり、十分な概念規定がなされているとはいえない。「受援」の具体的内容(人員かノウハウか資金か)を明らかにする必要もあるだろう⁷。さらに、本報告の2団体においては「恩を返す」ことが明確に意識されているとまではいえず、上記仮説の妥当性は未だ強固ではない。積み残された課題は多い。

実践的にも、今後外部支援者の被災地からの撤退が予想されるなかで、住民活動がどのような影響を受けるかという問題がある。引き続き検討していきたい。

[文献]

- 川脇康生, 2014, 「地域のソーシャル・キャピタルは災害時の共助を促進するか—東日本大震災被災地調査に基づく実証分析—」『ノンプロフィット・レビュー』14(1, 2): 1-13
- 嶺崎寛子, 2013, 「東日本大震災支援にみえる異文化交流・事前・共生: イスラーム系 NGO ヒューマニティ・ファーストと被災者たち」『宗教と社会貢献』3(1): 27-51.
- 鈴木東民, 1973, 『ある町の公害物語』, 東洋経済新報社.

⁷ 第3回東日本大震災研究交流会における筆者の報告に際し、高木竜輔氏(いわき明星大学)より「受援」の中身を明確にすべきとの指摘を受けた。記して感謝申し上げたい。

記憶の忘却・継承から見た災害の被害構造と復興

——岩手県大槌町における地域の記憶継承をめぐる取り組みから——

野坂 真¹

キーワード：災害検証・災害復興・防災・地域アーカイブ

1 はじめに

1990年代以降の災害社会学では、災害前の社会過程と災害後の復興過程を連続する一連の過程として捉える視点が重視されており、災害復興においても「被災地域の地域的・歴史的・文化的諸特性を反映させて被災者の総意として発信される構造」が重要であることが指摘されてきた（大矢根 2007）。しかし実際の被災地域では、災害前の社会過程（災害に対する地域社会の脆弱性が深化していく過程、地域の生存戦略の変遷など）を十分に検証する間もなく、復興計画や防災対策が決まっていくことが多々ある。その意味では、災害前の社会過程の忘却を防ぐことが災害復興において重要となる。災害前の社会過程のうち地域の生存戦略の変遷は、前年度の報告書にてまとめた（野坂 2017）。本稿では、災害に対する地域社会の脆弱性が深化していく過程に重点を置く。

災害前だけでなく、災害後の復興過程においても、様々なプロジェクトが立ち上がっては消えていくことを繰り返し、復興に向けた各住民層の意向の変遷や議論の経緯は忘却され、住民層同士で復興に向けたビジョンが共有されていないことが多々ある²。そうした状況下では、たびたび住民層同士のすれ違いや潜在的な軋轢が蓄積されていき、地域課題の解決に向けた協調的な取り組みが行いにくくなっていく。その意味では、災害後の復興過程の忘却を防ぐこともまた災害復興において重要となる。

そこで本稿では、地域の記憶継承をめぐる取り組みが、災害前の社会過程（特に、災害に対する地域社会の脆弱性の深化）および災害後の復興過程の忘却を防ぐことにいかに貢献しうるかを検討する。手法としては、東日本大震災（以下、3.11）津波で大きな被害を受けた岩手県大槌町を対象とした事例分析を行う。特に、安渡地区における地域アーカイブプロジェクトを中心的な事例とする³。

2 問いの提示

本節では、まず基礎情報として地域特性を示す。国勢調査によれば、町内では1980年に人口のピーク（21,292人）を迎えた後、人口減少と少子高齢化が進んでおり、2010年時点で人口は16,171人、人口に占める65歳以上の人口比率は全国平均に比べ約8.5%高かった。他方、そうした状況下でも、祭りや地域活動に多くの住民が関与することで、パ

¹ 早稲田大学文学学術院助手 sn.nozaka@gmail.com

² 例えば、大槌町では「メディア commons」や「メディアセンター」に関する構想などについて、構想発表段階でのコンセプトが忘却されつつある（東野 2016）。

³ なお、著者のフィールドとの関わりは（野坂 2017）を参照。

一ツナルなネットワークは強く維持されていた。安渡地区や吉里吉里地区など一部の地区では、3.11 津波前に町内会が主体に自主防災活動を展開し、避難経路マップや避難所運営における役割分担計画なども作成しており、地域のリーダーの防災意識は高かったと予想される。

以降では、災害に対する地域社会の脆弱性の深化、および復興に向けた住民の意向や議論の経緯を検討する上でのポイントを問いの形で示す。

2.1 災害に対する地域社会の脆弱性の深化を検討する上でのポイント

3.11 津波では、死者・行方不明者 1286 名、対人口比で 8.4%と県内で最も大きな被害を受けた。大槌町は過去に何度も大きな津波災害に見舞われており、そうした教訓から地域防災活動を実践していたはずの安渡地区でも被害は甚大で、死者・行方不明者の対人口比で 11.2% (216 名) であった。そこで、安渡地区では、町内会を中心に安渡防災検討会を立ち上げ、3.11 津波当時に住民が実際に取った避難行動から、被害拡大の要因を検証した。

検証の結果、被害が拡大した大きな要因として、比較的高台に近い場所に住む人々に、避難しなかったケースが多かったことが分かってきた。その背景には、個々人あるいは近隣で共有されている浸水域の想定内で津波はとどまるという意識を持つ住民が多かったことがある。例えば、安渡防災検討会で実施された「死亡状況調査」(2013 年 1 月実施、同年 8 月までに集計)にて、死者・行方不明者が被災したと町内会役員らが推測した場所を地図上にプロットしたところ(図 1)、死亡場所が推測できた 195 人のうち 137 人(70.3%)が自宅か自宅付近で亡くなっている。地域では、戦前まで地域のメインストリートとして使われてきた弓なりの道路を境に山側/海側という認識が持たれている。それを区切りに死者・行方不明者の被災した場所を比較したところ、山側では 110 人のうち 89 人(80.9%)が自宅または自宅付近で亡くなっているのに対して、海側では 85 人のうち 48 人(56.5%)が自宅または自宅付近で亡くなっている(Yoshikawa 2015)。また、「避難行動調査」(2012 年 11 月実施)では、3.11 津波発生時に「避難開始が遅れた」と回答した 101 人(全回答者の 34%)のうち 48%が、避難が遅れた理由として「地震発生当時においた場所まで津波が来るとは思わなかったから」(想定外)を挙げている(安渡町内会防災計画づくり検討会 2013)。

以上から、脆弱性の深化を検討する上で(1)「3.11 津波よりも低い浸水域の想定(≒チリ地震津波の浸水域)がいかに関住民の間で固定化されていったか」という問いが提示できる。

2.2 復興に向けた住民の意向や議論の経緯を検討する上でのポイント

大槌町では 3.11 津波後、人口減少が加速している(2010 年:16,171

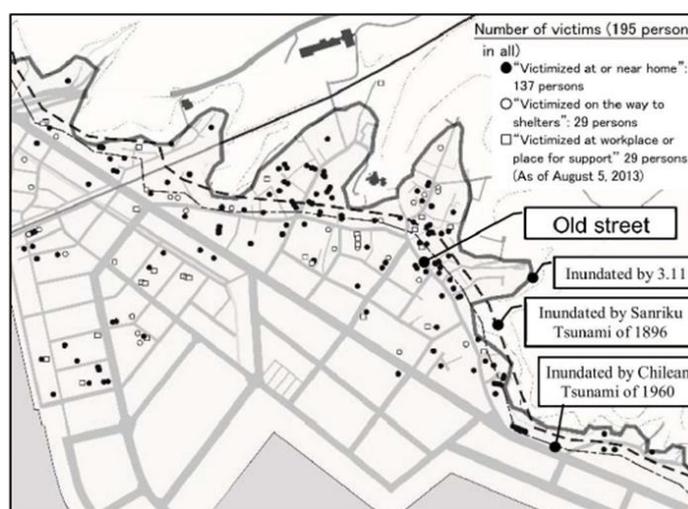


図 1 犠牲となった場所と人数(安渡地区での死亡状況調査より)

出典:(Yoshikawa 2015)

人⇒2015年：11,732人、国勢調査)。特に沿岸地区での人口減少は急速で、安渡地区では世帯数が2010年に対し38.1%程度まで減少する見通しが示されている(2010年：745世帯、国勢調査⇒2015年：約284世帯、国勢調査の世帯数に大槌町都市整備課資料(2015年)の建設計画戸数を足して算出)。しかし、3.11前に住んでいた地区の外で住宅を再建した住民が、地域に通い続けていると推測できる事例も見受けられる⁴。

以上を踏まえると、復興に向けた住民の意向や議論の経緯を検討する上でのポイントとして、(2)「転出したのはなぜか」「転出先から通い続けるのはなぜか」、言い換えれば、①「いかに人々の生活再建上の選択が分かれていったか(相違部分は何か)」②「何が人々の生活再建上の選択で共有されているのか(共通部分は何か)」といった問いが重要であろう。

3 地域の記憶継承をめぐる取り組み—安渡地域アーカイブプロジェクトを中心に

3.1 安渡地域アーカイブプロジェクトにおける活動の経緯と内容

本節では、安渡地域アーカイブプロジェクトの内容とその成果を紹介しながら、プロジェクトの成果が第2節で提示した問い(1)(2)にいかにかえうかを述べる。その前提としてまず、安渡地域アーカイブプロジェクトの概要を確認する。

安渡地域アーカイブプロジェクトは、前述の安渡防災検討会から派生した活動である。2012年6月に、安渡防災検討会の前身となる安渡地区防災計画づくり検討会が設立され、ほぼ毎月検討が重ねられた。検討会の主要なテーマは、3.11当時の避難行動およびその後の避難所生活の検証、検証を踏まえた地区防災計画づくり(避難行動におけるルール、避難所運営に向けた事前準備の方針、地区防災計画の普及方針など)である。このうち、地区防災計画を普及させる具体的な方法の1つに、「安渡地域アーカイブプロジェクト」が挙げられた。地区防災計画は2013年3月に案としてまとめられた。その後、町内会員全世帯からの意見募集を経て、2013年10月に「安渡地区防災計画」が作成され、町内会員全世帯に配布された。地区防災計画には、「安渡地域アーカイブプロジェクト」の具体的な活動内容は書かれていないが、検討会において、活動方針は3度(2013年1月、2014年2月、2017年1月)検討にかけられ、メンバーから承認されてきた。

安渡地域アーカイブプロジェクトの主な活動内容は、①情報収集(住民からの資料提供、図書館等公共施設での資料収集、ヒアリングによる証言記録の収集⁵)、②情報整理(資料の電子化、資料リスト作成、地域年表作成、証言記録の文章化・映像化)、③情報の限定的な開示(写真展、上映会)⁶、④情報の検証(資料の意味の検討、経験の集合化、公開/非

⁴ 例えば、安渡地区では、2014年4月時点の安渡町内会の役員20名のうち、地区内在住者は8名、町内の地区外在住者は10名、町外(釜石市)在住者は2名となっており、安渡防災検討会が開催されるごとに、多くの役員が地区外から通いながら防災上の対応を検討してきた。

⁵ ヒアリングは、地域住民同士では話しにくい部分もあると予想されるため、研究目的でも収集した情報を活用する了承を、紹介者と対象者に得た上で、野坂が実施した。安渡地区に典型的なライフスタイルで暮らしてきた人々の証言を聞けるよう、主に、伝統芸能保存会や漁協女性部、文化活動サークルなど地域組織の代表的人物、地域内で生業を営む自営業者や漁業者にヒアリングを行っている(2016年8月から2017年3月までにのべ48人、以降も継続中)。主な質問項目は、i各団体や事業所の歴史、ii震災による影響、iii震災後の活動・事業の再開状況、iv再開する/しないを決定づけた理由、v今後の活動・事業の方針、vi自身の生活への震災による影響と生活再建方針、である。

⁶ 具体的には、地区防災計画案を住民に周知する懇談会(2013年8月)や安渡地区での防災訓練(2014

公開の検討)、⑤情報の公開および非公開資料の保管、である(収集している資料の種類は表1を参照)。現在までに、安渡町内会の有志11名を中心に、技術や資材の面で地元の写真店が協力する形で、①から③までの活動を行ってきた。

2016年度までの活動の結果、6,000点以上の文書、写真、映像などを収集している。そのうち、数百点の資料について、電子化とリスト化が完了しており、データが保管されているPCから情報を引き出すことができるようになっている。これまでに行った写真展や上映会では、その中から公開の許可を取れた数十件のデータを素材として活用している。

3.2 2016年度までの成果—問いへの示唆的な回答

まず、プロジェクトの成果が、問い(1):「3.11津波よりも低い浸水域の想定(≒チリ地震津波の浸水域)がいかに住民の間で固定化されていったか」にいかにかえうるかを述べる。アーカイブ活動の結果、チリ地震津波後から3.11津波前までの地域開発・振興における国・県・町の姿勢が、人々の浸水域の想定に大きな影響を与えていることが伺える資料や証言が得られた。

大槌町における地域開発・振興において特筆すべきものは、沿岸部での大規模な埋め立てである。埋め立てが始まったのは、戦後の食糧事情改善を目指す国の方針を受け、1951年に県が「第一次漁港整備計画」を策定してからである。大槌町の埋め立て計画は他の漁港と比べても大規模であり、岩手県内15港の平均が5万5030m³であるのに対し、大槌港では40万4000m³の埋め立てが実施された(岩手県林業水産部漁港課1982)。埋め立て途中にチリ地震津波による被害を受けたが、計画に大きな変更はなく埋め立てが進み、1965年からは事業の中で国が漁協から買い上げた土地を、町が買収・造成し、翌年以降、町民(一般、商店、工場)に分譲し始める。当時の町の広報は、「埋立地は津波対策防波堤に囲まれ、街路も立派になりますし、将来は安渡、町方の中心街として発展が期待されます」(広報おおつち、1965年9月号)、「いまが買いどきです」(1967年6月号)としており、地域開発・振興において重要な施策であったことが伺える。安渡地区の住民A氏は分譲開始後まもなくその住宅地を町から購入している。当時の心境をA氏は「そこまで危険だとは思わなかった。分譲価格が安かったので、とにかく買っておこうと思った」(2014年2月)と振り返っている。

以上のように、国・県・町が防潮堤の安全性を訴えながら、埋め立て地へと率先して生活圏を拡大していく姿勢を示した。歴史的な背景はあるにせよ(戦後復興、高度経済成長期)、住民には埋め立て地はそこまで危険ではない(完全に安全とは思っていないにせよ)という意識が芽生えていったと考えられる。こうした意識が、比較的高台(≒チリ地震津波の浸水域外)は安全というリスク認識につながったと言える。

次に、プロジェクトの成果が、問い(2):①「いかに人々の生活再建上の選択が分かれていったか(相違部分は何か)」、②「何が人々の生活再建上の選択で共有されているのか(共通部分は何か)」にいかにかえうるかを述べる。本稿では、3.11前に住んでいた地区の外で住宅を再建したが、地域に通い続けている人々(地域アーカイブプロジェクトの証言記録収集のためにヒアリングを行ったのべ48人の対象者のうち、13人が該当)の証言に注

以降毎年3月)の反省会にて、震災前の地域の様子や地区防災計画案ができてきた経緯、各年の防災訓練の様子を、写真展示と映像により時系列的に視覚化して参加者に示してきた。

目する。①は「戻ってこない理由」、②は「通いつける理由」から考察する。

網羅的ではないが、13人の挙げた理由をカテゴリー化すると、表1のようになる。以下、具体的な証言をいくつか挙げる。

表1 ①戻ってこない理由／②通いつける理由と人数

地域との関係	理由	人数
① 戻ってこない	1 震災に対するトラウマ	1
	2 早期の事業再開のため	2
	3 復興計画と自身の生活再建予定とのズレ	7
	4 次世代の生活再建方針に合わせたため	3
② 通いつける	1 先の世代が続けてきた活動を後世に継承するため	7
	2 自身の地域への愛着	6

「安渡の土地には、今でも震えが来て入れない。当日は、ガレキに追われながら逃げた、友だちもたくさん流された（だから戻りたくない）」（理由①-1）／「それでも、何十年も続いてきた活動を絶やさないために、声をかけられる4-5人で動いている」（理由②-1）（60歳代女性B、地域活動団体代表、2017年2月）

「震災2年目には親せきから家を買うことができた。需要があるうちに仕事を再開するため、家を建て直して商売を始める必要があった」（理由①-2）／「うちは代々（地域活動団体の）代表だから」（理由②-1）（60歳代男性C、地域活動団体代表、2016年8月）

「自分の地域一帯がなぜか復興事業にかからなかった。協議会で理由を質問したが、明確な回答がなかったから愛着が尽きた」（理由①-3）／「生まれ育った場所だから。それ以上の理由はない」（理由②-3）（70歳代男性D、伝統芸能団体代表、2017年1月）

「高台に土地を持っている親戚から、工事が終わるまで何年もかかると聞いて諦めた」（理由①-3）／「（町外ではなく町内に自宅を再建したのは）ずっと地域に関わってきたから、できる限り地域を見続ける責任があると思って、通える場所に自宅を再建した」（理由②-1）（70歳代男性E、元商店主、2017年2月）

「息子が（大槌町の）外に家を建ててしまったので、公営住宅に申し込んだ。抽選でここ（地区外）の団地があたった」（理由①-4）／「ただただ安渡が恋しい」（理由②-3）（70歳代男性F、地域活動団体代表、2017年2月）

以上のように、トラウマ、復興計画と自身の生活再建予定とのズレなど個々の生活再建の条件や心理状況のために転出している。それは、地域のリーダーたちも例外ではない。その結果、長期的な復興過程の中で地域社会を物理的に拡散させることにつながっている。しかし、地域への愛着、そしておそらくその源泉であろう地域活動を後世に継承するために、出身地域への関心を維持し、通いつけている元住民も多い。

4 おわりに

安渡地区における地域アーカイブプロジェクトを通じ、問い(1)：「3.11 津波よりも低い浸水域の想定（≒チリ地震津波の浸水域）がいかに住民の間で固定化されていったか」については、チリ地震津波後から3.11津波前までの地域開発・振興における国・県・町の姿勢が、人々の浸水域の想定に大きな影響を与えていることが分かった。ただし、重要な

は、地域開発過程において、ある災害に対する安全性と地域での暮らしやすさを、地域社会がどのような根拠で天秤にかけ選択してきたかをいつでも引き出せるよう記録しておくことである。県・町の開発方針は、国の方針が変わることで比較的容易に更新されていくが、一度地域に浸透したリスク認識を覆すことは難しい。地域が主体となってアーカイブ活動を行うことで、地域開発・振興における選択の根拠を記録しいつでも引き出せるようにしておくことは、地域のリスク認識を更新していく上で重要な役割を担うと言える。

問い(2) : ①「いかに人々の生活再建上の選択が分かれていったか (相違部分は何か)」については、トラウマ、早期の事業再開のため、復興計画と自身の生活再建予定とのズレ、次世代の生活再建方針に合わせたため、といった理由で生活再建上の選択が分かれていった。それは、地域のリーダーたちも例外ではなく、住民個々の生活再建の条件や心理状況のために、長期的な復興過程の中で地域社会が物理的に拡散していくことが分かった。他方で、②「何が人々の生活再建上の選択で共有されているのか (共通部分は何か)」については、地域への愛着、そしておそらくその源泉であろう地域活動を後世に継承するために、出身地域への関心を維持し、通い続けている元住民も多いことが分かった。地域が主体となってアーカイブ活動を行うことには、資料の収集・整理だけでなく、復興の過程で転出していった人々への地域からの理解の促進といった意義もあるのではないだろうか。

今後、3.11の津波被災地域では、住宅再建が完了し地域コミュニティの復興が本格化する。その中で、防災上の教訓や地域のリーダー層が現在持っている出身地域への関心が、地域に残った住民、転出した出身者の次の世代に理解・継承されていくかは分からない。定住人口の大幅減と他地域での津波災害の発生が予想される現在、これからの復興の局面において、個々の経験が地域の記憶としていかに継承されていくかを調査・研究する重要性はさらに増していくことが予想される。今後も、調査・研究を継続する。

[付記]

本研究は、科研費課題「災害復興期における地域の記憶継承・アイデンティティの再編と災害文化の編成」(研究代表：浦野正樹、2015～2017年度)、損保ジャパン日本興亜福祉財団ジェロントロジー研究助成「災害文化の再構築を通じた地方における高齢者の生きがいがづくりと経験・記憶の継承に関する実践的研究—岩手県大槌町における地域アーカイブ活動を中心事例として—」(研究代表：野坂真、2016～2017年度)の成果の一部である。

[文献]

安渡町内会防災計画づくり検討会, 2013『安渡地区津波防災計画(案) —東日本大震災の教訓を次世代に継承する』.

東野正和, 2016『理念なき復興—岩手県大槌町の現場から見た日本』明石書店.

岩手県林業水産部漁港課編, 1982『岩手県漁港30年史』.

野坂真, 2017「地方における災害復興の再検討—東日本大震災津波前後の大槌町における災害過程を中心にして—」震災問題情報連絡会編『第2回東日本大震災研究交流会研究報告書』pp.43-46.

大矢根淳, 2007「被災地におけるコミュニティの復興とは」浦野正樹・大矢根淳・吉川忠寛編『シリーズ災害と社会2 復興コミュニティ論入門』pp.18-23, 弘文堂.

Yoshikawa T., 2015, “Research on Planning Process of Community Disaster Management Plan at Tsunami-Hit Area”, Journal of Disaster Research, Vol.10 No.sp.

東日本大震災における復興スローガンの特徴

小林秀行¹

キーワード：災害復興・復興スローガン・東日本大震災・計量テキスト分析

1 復興の象徴化と復興スローガン

本研究は、被災地において見られる、復興の目標像をつくりだそうとする動きを「復興の象徴化」と定義し、それが被災地にどのような効果をもたらし得るのかを、とくに復興スローガンを事例に検討しようとするものである。本稿では、その研究の一部として、東日本大震災における自治体による復興計画に記載された復興スローガンについて、その特徴の分析を行った。

近年では、災害復興を「被災下の地域社会が新たな地域社会の目標像へ至る社会過程」（小林 2016: 56）など、1 つの社会過程として捉えようとする研究が増加してきている。このような視点から災害復興を捉えるとき、目指すべき目標像が、復興に関わる人々の間で共有されたものとなっているのかという問題は、学術研究としても、現場における実践としても重要なものとして扱われてきた。

関係者に共有される復興の目標像、シンボルが生み出されることが重要であるという時、そこでは多くの場合、「地域らしさ」や「災害の教訓」といったものが選択され、それを端的に表現する言葉や光景によって、共有を図ろうとする動きが見られる。このような動きは、「人びとが共通に展望する将来や希望」（麦倉・吉倉 2014）を見出せるもの、すなわち、復興への願いを託す目標像をつくりだそうとする動きと定義することが出来、本研究ではこれを「復興の象徴化」と呼び表している。

このような動きの1事例として、近年、多くの被災地で復興スローガンの形成が見られている、ということが挙げられる。スローガンとは、「標語、合言葉などと訳され、特定の主張を広く人びとに浸透させるために、その意図を簡潔に表現した言葉」（下斗米 1988: 305）のことを指す。このうち、復興スローガンについては、南相馬市が「全市民が復興に向けて共有すべき強い意志・メッセージ」（南相馬市復興計画 2011）と定義しており、本研究でも、この定義に従うものとする。

復興スローガンの代表的な例としては、その成立過程はさまざまながら、被災自治体や住民が独自に策定した復興計画・復興ビジョンにおいて、復興の理念、コンセプト、将来の都市像、基本方針などといった形で記述されたものがある。牧によれば、復興計画とはそもそも「組織・集団が共有する夢の集合としてのビジョン」（牧 2013: 60）を提示するものであり、このようなビジョンを端的に表す復興スローガンは、関係者が共有すべき復興の目標像として、その正当性を担保されることになる。

既往研究においては、このような復興スローガン、とくに復興計画に記載されたスロー

¹ 明治大学情報コミュニケーション学部 h_kobayashi@meiji.ac.jp

ガンに着目した研究はあまり見られないが、佐藤・今村（2013）は、東日本大震災の被災自治体で策定された復興計画における「目標・施策の内容」を横断的に分析することで、復興計画はどのような復興像を目指したのかという点を明らかにしようとしている。

佐藤・今村の分析の結果からは、「1）主要な復興施策は、①災害につよいまちづくり、②くらし・生活の再建、③産業（農林業・水産業・商業）の再生・振興の3施策であった。2）まちづくりの主要な要素は、津波からいのちを守るハード対策が中心的だったほか、農業、漁業・水産加工業、産業といった『職』の場を規定するものが多かった」（佐藤・今村、前掲：313-314）ことが明らかとなっている。復興計画における復興スローガンは、このような目標を端的に表す言葉として記述されていると考えることができる。

東日本大震災においても、このような行政のあり方のために、我が国がこれまで実施してきた「地域開発が数十年前倒して実現される好機」（大矢根 2015： 57）すなわち都市基盤の再整備という既存の復興のあり方が、再生産される場面もみられている。そのなかで復興の目標像は、行政の方針を地域住民に対して提示するものとして扱われ、被災者、災害によって損なわれた地域社会を再生しようとする人々が描く目標像との間で齟齬を生み出していくこととなる。

このような関心を背景として、本研究ではひとまず自治体の復興計画における復興スローガンという点に限定し、復興スローガンはどのような対象に地域住民を動員しようとしたのか、という点を明らかにしていきたい。

2 調査および分析の方法

本研究では、復興スローガンの特徴を分析するにあたり、東日本大震災復興特別区域法の対象区域である11道県227市町村における復興計画を対象とした。これら227市町村のうち、復興計画もしくは復興ビジョンが策定されている自治体は81市町村である。

さらに、これらの復興計画・復興ビジョンについて、復興スローガン、つまり、復興に向けた意思・メッセージを簡潔に表現した言葉が記載されているかを総覧した。このとき、復興計画の構成として、各計画は基本理念と基本方針、土地利用方針、主要施策の目標、具体的な施策の説明、重点事業からなっており、この構成はおおむね共通している。

しかし、この計画のうちで、復興スローガンとして解釈可能な計画の基本理念や基本方針については、各自治体によってスローガン・理念・将来像・方針・視点など文言が一貫していないという問題があった。

そこで本研究では、少なくとも具体的な施策、たとえば「安全・安心なまちづくり」などに従属して記載されている、詳細な施策については、復興スローガンの定義である「全市民が復興に向けて共有すべき強い意志・メッセージ」（南相馬市復興計画, 前掲）に則さないとして除外し、計画の構成上、より上位の概念として位置づけられている基本理念から主要施策までを復興の目標像と捉え、収集した。ただし、土地利用方針については、土地の利用形態を説明する項目であり、自治体の地理的状況によって差が大きいためこれも除外した。

さらに、収集した基本理念・基本方針・主要施策の目標について、各自治体でどのような文言を使用しているかによらず、あくまで計画の構成における上下関係から「基本理念」

「基本目標」「施策目標」の3分類に整理を行った。このうち、復興スローガンと呼ばれるものは、「基本理念」もしくは「基本目標」であり、「施策目標」はその達成のために実施する施策の大枠を示すものとなる。以上について、復興計画・復興ビジョンを検討したところ、81の自治体で301の復興スローガンが確認された。本研究では、この81自治体における301の復興スローガンを、分析の母集団とした。

表1 宮城県内の市町村における「基本理念」

自治体	基本理念	自治体	基本理念
気仙沼市	海と生きる	七ヶ浜町	安全と安心に配慮した「自然との調和により人間らしく生き快適で住みやすいまちづくり」の推進
南三陸町	「自然・ひと・なりわいが続く安らぎと賑わいのあるまち」への創造的復興	多賀城市	～支えあい笑顔あふれる未来を目指してつながろう！多賀城～
石巻市	最大の被災都市から世界の復興モデル都市石巻を目指して	仙台市	ともに、前へ
女川町	とりもどそう笑顔あふれる女川町 人づくりは、まちづくり	名取市	心からの笑顔を求めて、新たな未来へ
東松島市	あの日を忘れず ともに未来へ 「東松島一心」	岩沼市	愛と希望の復興
松島町	「復興」「創造」そして「貢献」 ～東北・松島の美しさと安全を継承し発信する復興のまちづくり～	亶理町	安全・安心・元気のあるまち 亶理 ～亶理らしさを守り・生かした 町民が主役の 復興まちづくり～
利府町	未来（あす）へつなぐ絆 ～再生から発展へ～	山元町	キラリやまもと！みんなの希望と笑顔が輝くまち
塩釜市	長い間住みなれた土地で、安心した生活をいつまでも送れるように	登米市	夢・大地、みんなが愛する水の里
		大崎市	真の豊かさ 連携と協働による大崎の創生
		涌谷町	生業を活かした健康まちづくり

表2 宮城県内の市町村における「基本目標」

自治体	基本目標	自治体	基本目標
気仙沼市	二度と繰り返さないこの悲劇 自然と調和する都市構造と市民生活 市民の経済的安定と産業の再生 生産性向上、構造改革の契機 家族愛、他者への愛、郷土愛、愛の溢れるまちづくり	多賀城市	復旧そして復興へ 安全・安心・笑顔をキーワードに復興を 「市民が主役」と「支えあい・学びあい・育ちあい」を基本に復興を これまでの多賀城を支えてきた産業の活力・元気再生 先人から受け継いだ悠久の歴史「史都 多賀城」を後世へ
南三陸町	—	仙台市	新次元の防災・環境都市
石巻市	災害に強いまちづくり 産業・経済の再生 絆と協働の共鳴社会づくり	名取市	互いに支え合い、強い絆で結ばれた暮らし 地域資源と仙台空港を生かして集積・連携する産業 多様な世代が未来を感じて、安心して暮らせるまち
女川町	—	岩沼市	チーム岩沼、オール岩沼、オールジャパン 歴史を大切にしたい安全・安心な市域づくり 岩沼の個性、特性を活かした産業の再構築 時代を先取りした先進的な復興モデル
東松島市	災害に強く安全なまち 安心して笑顔で暮らせるまち 産業を育て働く場をつくるまち	亶理町	復旧から復興へ 町民が主役 亶理らしさ
松島町	絆と協働を基調とした「復興」 復興による新しい松島の「創造」 連携による広域的な「貢献」	山元町	災害に強く、安全・安心に暮らせるまちづくり だれもが住みたくようなまちづくり つながりを大切にするまちづくり チーム山元
利府町	—	登米市	市民生活の再建と産業の振興 公共施設の計画的復旧 安全・安心なまちづくり
塩釜市	生活基盤の再生、多様な担い手の連携による地域社会の構築 安全で安心して暮らせる災害に強いまちづくりの推進 基幹産業、商工業、観光業の再生・復興、地域経済の活性化	大崎市	—
七ヶ浜町	コミュニティに配慮した地域復興 津波に強いまちづくり 都市基盤の迅速な復興	涌谷町	被災者・住民のいのちと健康を守るまちづくり
		白石市	—
		角田市	—

図を一見して分かることは、最頻出語である「復興」は図に記載されていない、つまり、他の語と共起関係を結んでおらず独立に用いられているということである。また、上位の頻出語についても、「安全」－「安心」、「災害」－「強い」、「市民」－「生活」－「再建」、「経済」－「産業」－「再生」のように、頻出語同士で共起関係を結ぶのみで、他の語との共起関係がみられていない。

なお、これらの共起関係を表す復興スローガンを、元のテキストデータを参照しながらまとめると、「安全・安心なまちづくり」「災害に強いまちづくり」「市民生活の再建」「地域経済・産業の再生」と整理でき、復興計画における主要な復興スローガンであるとみることができる。

一方、図中で共起関係の多い語群A・B・Cについてみると、語群Aは、「復旧」「整備」「対策」「防災」「除」「染」などといった語を含む基盤整備事業を示す語と、「拓く」「創る」「誇れる」「振興」などを含む地域社会の再構築を示す語によって構成されている。このことから語群Aは、いわゆる創造的復興を表現するスローガンに用いられている語であると考えられる。

語群Bは、「高齢」「子供」「視点」「相互」「構造」「効率」などの語によって構成されており、その語意から震災を契機に加速する少子高齢化問題や、その対応としての包摂型社会の実現を表現するスローガンに用いられている語であると考えられる。

語群Cは、「津波」「先進」「モデル」「世界」「基礎」「二度と」などの語によって構成されている。語群Cの語は、語群Aにも類似性はあるものの、特に津波防災に着目した、世界の防災を主導するような新たな津波防災モデルの構築を表現するスローガンに用いられている語であると考えられる。

その他にも小規模な共起関係は見られているが、いずれも語群A・B・Cに類似した語であり、これらの語群が異なる語で表現された例であるとみることができる。よって、共起ネットワーク分析の結果から、東日本大震災における自治体の復興スローガンはおおむね、「安全・安心なまちづくり」「災害に強いまちづくり」「市民生活の再建」「地域経済・産業の再生」を中心として、「創造的復興」「包摂型社会の実現」「世界最先端の津波防災モデル構築」を示しているといえる。

4 まとめ

以上から、東日本大震災における市町村の復興スローガンは、復興の理念や目標を示すものであり、「安全・安心なまちづくり」「災害に強いまちづくり」「市民生活の再建」「地域経済・産業の再生」を中心として、「創造的復興」「包摂型社会の実現」「世界最先端の津波防災モデル構築」を示しているといえる。

本研究では、このほかに共起ネットワーク分析を用いて地域の特性によって用いられる復興スローガンに差異がみられるかという点についても分析を実施している。その結果については現在、学術論文として取りまとめているところであり、ここでは割愛させていただくこととしたい。

最後に、本研究の課題について述べておきたい。本研究は、とくに自治体の復興計画に記述された復興スローガンを検討してきたが、他方、復興スローガンについては、復興に

向けた独自の取り組みを行う住民組織によっても、形成されていることがある。復興のシンボルに着目する本研究において重要な問題となるのは、このような独自の復興スローガンを形成している地域住民は、自らの復興スローガンと自治体の復興計画におけるそれを、それぞれどのように捉えているのかという点である。

この問題を明らかにするため、筆者は本研究の分析結果を基礎資料として、すでに上記の問題に関する調査を開始しているところである。その調査結果については、近日中に別稿を起す予定としている。

[文献]

- 樋口耕一, 2014, 『社会調査のための計量テキスト分析 内容分析の継承と発展を目指して』ナカニシヤ出版.
- 小林秀行, 2016, 「復興期のコミュニティ組織における調整機能の維持戦略」『東京大学大学院情報学環 紀要 情報学研究』90: 55-69.
- 牧紀男, 2013, 『復興の防災計画 巨大災害に向けて』鹿島出版会.
- 南相馬市, 2011, 「南相馬市復興計画」(<http://www.city.minamisoma.lg.jp/index.cfm/10,208,58,html>, 2017/3/3 最終閲覧).
- 麦倉哲・吉野英岐, 2014, 「岩手県における防災と復興の課題」『社会学評論』64(3): 402-19.
- 大矢根淳, 2015, 「現場で組み上げられる再生のガバナンス」清水展・木村周平編『災害対応の地域研究 ⑤ 新しい人間, 新しい社会 復興の物語を再創造する』京都大学学術出版会: 51-78.
- 佐藤翔輔・今村文彦, 2013, 「東日本大震災における震災復興計画の巨視的分析——岩手県・宮城県の沿岸市町村を対象にして」『自然災害科学』31(4): 305-15.
- 下斗米伸夫, 1988, 「スローガン」鶴見俊輔・粉川哲夫編『コミュニケーション事典』平凡社: 305-6.

同一地区内での住宅再建判断の多様性

——岩手県釜石市A地区住民への質的縦断調査より——

西野淑美¹・石倉義博²・平井太郎³・秋田典子⁴・永井暁子⁵

キーワード：住宅再建・東日本大震災・居住地選択・縦断調査・岩手県釜石市

1 はじめに

自然災害は住宅に物理的な被害をもたらす。それに対して、住宅をどのように再建するかは被災者それぞれがおかれている社会的な条件に影響される。東日本大震災においても、同じように津波の襲来を受けた集落の住民であっても、震災からの復興過程や住宅再建の判断は各世帯で異なる。

具体的にどのように異なるのだろうか。その様相を理解するには、復興の長い道のりを追う必要がある。そのため、本調査チームは、岩手県釜石市で被災したある地区（以下「A地区」とする）に住んでいた人々を2012年以来毎年追っている。A地区を範囲とするA町内会の震災前会員約220世帯のうち、毎年同一の40数世帯に聞き取りを行うことで、同一地区に住んでいた被災者の間で、住宅再建への考え方や実際の再建過程がどのように異なるか、また同一世帯の中でも時間の経過により再建判断が変化することがあるか、記録を続けている。この調査は、震災から10年の2021年まで続けることを目標としている。

本論文は、その調査の途中経過を紹介するためのものである。そのため、調査の概要と論点について、既発表の論文などで報告した要点を示すような内容となっていることを、はじめに断っておく。分析の詳細は西野・石倉・平井・秋田（2017）等を参照されたい。

2 調査の概要

2.1 A地区について

A地区は岩手県釜石市の沿岸部にあり、海に近い土地から山に向かう斜面に位置している。大多数の世帯が津波の大きな被害を受けたが、斜面の上の方の一部の地域には津波が到達しなかった。そのため、同じ町内の中に津波で流失した家、一部残ったが解体した家、解体せずに大規模修繕をした家、浸水したが小規模の修繕で済んだ家、津波の被害はなかった家が混在した。

また、A地区では震災復興の一環として土地区画整理事業が行われることになったが、地区内の約2/3の世帯は区画整理事業地区に含まれ、約1/3の世帯は事業地区に含まれな

¹ 東洋大学社会学部准教授 y_nishino@toyo.jp

² 早稲田大学理工学術院教授

³ 弘前大学大学院地域社会研究科准教授

⁴ 千葉大学大学院園芸学研究科准教授

⁵ 日本女子大学人間社会学部准教授

い。よって、様々な条件下の世帯の住宅再建過程を追うことができる。

さらに、A地区には、社会的な観点においても複数のタイプの住民層が居住していた。釜石市はかつて新日本製鐵の城下町として知られたが、1970年代以降に戸建を求めた新日鉄等のサラリーマン層の転入によるベッドタウンとしての性格をA地区は持っていた。一方、昭和の合併以前の旧村の分家筋が転入してきた地域でもあり、郊外の新興住宅地としての性格と古くからの共同体としての性格とを合わせ持っていた。

A地区では1970年代頃から宅地として戸数が増えていったが、新住民系と旧住民系の融合した親睦関係が町内会を中心に築かれてきていたことが聞き取りからはわかる。また、氏子集団や青年会のネットワークもある。さらに震災後は、若い世代を中心としたまちづくり協議会のネットワークが生まれつつある。これらの重層的な住民同士のネットワークが見られる点、そしていずれからも距離を置く層も存在する点でも、様々なタイプの住民層が混在していると言える。

このような地区であるため、社会的な条件によって住宅再建の過程や判断がどのように異なるかという問題意識のもとに調査を実施するのに適した地域であると判断し、調査対象地を選んだ。調査チームのうち3名が震災前から釜石市で調査を実施していた（石倉2009；永井2009；西野2009）ため、つてをたどって町内会の協力を得ることができた。

2.2 調査方法

前述のように、調査はA町内会の震災前会員約220世帯のうち40数世帯におこなっており、世帯主および／または世帯主の配偶者に、毎年約1-2時間の半構造化インタビューを実施している。対象世帯の選び方はランダムではないが、未成年者がいる世帯、高齢世帯、それ以外の世帯と多様な世代をカバーするように、また仮設住宅に避難している世帯、みなし仮設等に避難している世帯、修理したか被害を受けなかったために元の家に住んでいる世帯と多様な居住形態をカバーするように選出した。釜石市外に避難していた世帯も数世帯含めた。

具体的には、2012年夏に実施した第1回調査時は、町内会長から紹介を受けた30世帯のうち23世帯の調査協力を得た。さらに、2013年夏の第2回調査時には、避難先や町内の地区の偏りを補正するようなバランスで、町内会長他に追加の紹介を依頼した。新たに紹介を受けた35世帯のうち協力を得られた25世帯と、第1回調査の協力世帯のうちの21世帯を合わせた、計46世帯に調査を実施した。

その後、2014年夏の第3回調査では、それまでの協力世帯のうち43世帯に、2015年夏の第4回調査では同39世帯の協力を得た。これまで一度でも調査協力を得た世帯は計48世帯であり、第4回目の調査でも8割以上の継続率となっている。第4回調査の時点では、39世帯中18世帯がA地区内に、21世帯がA地区外に居住していた。

なお、2016年夏と2017年夏にはそれぞれ第5回調査と第6回調査を行っているが、以下では第4回調査までの内容を元に報告する⁶。また、第4回調査と第5回調査の間に、聞き取り調査を依頼していなかった世帯への質問紙調査を実施したが、本稿には含まない。

⁶ 第1回～第4回調査については石倉（2014）、西野（2014）、西野・石倉・平井・秋田（2017）の論文で公表している。また、第5回までの各回調査報告書（西野・石倉・平井・秋田2013-2016；西野・石倉・平井・秋田・永井2017）も発刊している。

調査地と調査方法について長く記述したが、震災からの復興過程や住宅再建の判断がなぜ各世帯で異なるかを分析するには、調査設計が重要になるためである。東日本大震災の被災地は非常に広範囲にわたり、地域の性格が異なることは理解されている。だが、さらに釜石市の中でも、様々な性格の地域がある。そのため、同じ釜石市内であっても、地域を考慮せずに調査対象者を選んでしまえば、住宅再建の違いが地域の性格の違いによるものか、世帯の社会的な条件によるものか、判断がつかない。また、同一地区で調査をすとしても、各世帯の従前住宅の立地の違い、現在の諸属性の違い、居住歴やネットワークの違いなどを考慮し、地区内の多様性がどのように分布しているかに注意を払ってはじめて、世帯間を比較することが可能になる。

その点、A地区は釜石市に典型的にみられる新日鐵関係者の世帯と旧村にルーツを持つ世帯を含んでおり、両タイプの住民を含むという性格を把握したうえで、両者の比較が可能である。また、地区内での無作為抽出は難しいが、目立つケースのみを捨てることなく、条件のコントロールを意識することを意識している。このような点を重要と考えて縦断調査を行っていることを紹介するため、調査の概要の記述に紙幅を割いた。

3 各世帯の住宅再建判断

3.1 A地区の置かれた状況

A地区は2011年12月に、土地区画整理の対象になることが発表された。そのため、A地区内での住宅再建を希望する場合、自宅の土地が区画整理事業地区内に入っているか否かが、再建にあたって大きな分岐点となった。

A地区の土地区画整理事業は2012年11月に都市計画決定が行われた。2012年末開催のまちづくり協議会では、2013年度前半に仮換地指定を行うスケジュール案が示されたが（2012年12月18日開催 当地区まちづくり協議会資料）、実際には2014年7月に仮換地指定が完了した。また、住宅建設は工事進捗に合わせて2014年4月から2017年度にかけて行われる見通しが示されたが、宅地の引き渡し時期の見込みはその後何度か後ろにずれ込んだ。2016年度末の時点では、土地が事業地域内にあつて換地先に住宅を再建したい場合は、2017年度以降の宅地引き渡しを待たなければならないという状況にあった。

つまりA地区の区画整理地区内の換地先に自宅再建を予定している世帯は、早くとも2017年以降でなければA地区に戻れなかったのである。また、A地区に近い復興公営住宅への入居を希望する場合は、早くも2015年夏、より便利な地区を希望する場合は2016年末以降までかかった。

3.2 各世帯の住宅再建判断のパターン

図1は、西野・石倉・平井・秋田（2017:222）の図1の再掲であり、調査への協力を2回以上得た45世帯の住宅再建のパターン（見込を含む）である。多くの世帯は、調達可能な資源と、生活の条件によって、再建のかたちを決定しているといえる。

まず、区画整理地区外に震災前の住宅があった世帯の場合、元の土地で持家を再建するか、復興公営住宅に入居するかの二択が基本となる。単純に住宅の建設資金があるか否かの問題であることがほとんどである。なお、後述の区画整理地区内のケースと異なり、元

の土地での再建時期に基本的に制限はないので、わざわざA地区とは異なる土地に移って持家を再建するという選択はなされにくい。

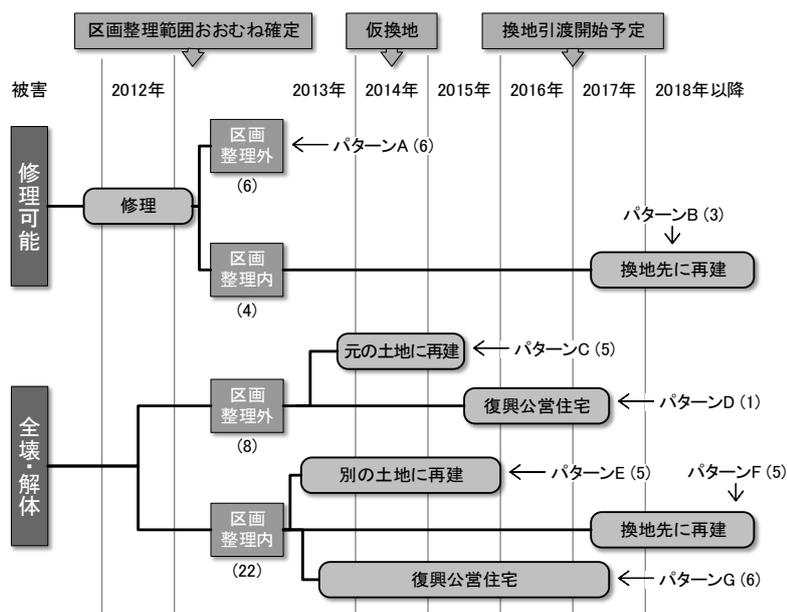
それに対して、区画整理地区内に従前の住宅があり、全壊・解体した場合、選択が複雑になる。換地先で持家を再建するか、復興公営住宅に入居するかに加え、区画整理範囲外の地域に別の土地を入手して区画整理事業を待たずに早期に持家再建をすることが、合理的な選択肢に入るためである。

その際問題となるのが、再建資金、土地、情報などの「資源」をどれだけ動員できるかである。3つの状況が考えられる。

1つ目の状況は、新たな土地の購入資金を調達できる場合である。その場合、A地区の換地の引き渡しを待つよりも、別の土地を購入して持家を建設することを選ぶケースがある。図1のパターンEに該当する。その際に、資金力に加え、適切な売地情報を得られるか否かも重要になる。

2つ目は、土地の新規購入は難しいが、住宅の建設資金ならば調達できる場合である。この場合は、A地区の換地先での持家再建を選ぶことが合理的となる。図1ではパターンFである。また、他地区に相続した土地等があれば、別の土地に持家を建てることもあり、この場合はパターンEに含まれる。

3つ目は、住宅の建設資金を調達できない場合である。そのようなケースは、復興公営住宅に入居することが多い。パターンGに当てはまる。A地区にこだわらず、より便利な地区を選ぶこともある。なお、高齢の場合は、子供との同居や施設入居のために転居していくケースもある。



※ 他に借家(2)や被害なし(3)、その他(5)、未定(4)のケースも

図1 調査対象世帯の再建パターン

出典：西野・石倉・平井・秋田（2017：222）

4 再建のための資源調達の多様さ

調査を重ねる中で、再建のための「資源」を調達するために、様々な工夫が行われていることや、資金の有無だけでは説明できない面があることが見えてきた。詳しくは西野・石倉・平井・秋田（2017）で論じているが、要点を報告する。

工夫の一つは、複数世代の協力である。もともと別世帯だった親世帯と子世帯が同居することで、再建が可能になるケースがみられる。親子ローンを組んだり、罹災時の世帯単

位で支給される被災者生活再建支援金を両世帯が持ち寄ったりして、共同名義で再建を行えば、再建資金を調達できるためである。「震災は世帯分離を促進する」といった予測に反する事例として興味深い。ただし、逆のベクトルも存在する。親子の意向が合わず、換地先に家を建てられる見込みが立たないこともある。その結果、親子とも別々の公営住宅や借家に入るケースもある。

また、土地の新規購入資金はないが、土地を入手できるケースも見られる。元の住宅以外に親族から相続した土地がある、親戚筋から再建地を融通してもらうなどした場合である。これは、釜石市に二世帯以上住んでいて、親族ネットワークが市内にあるような世帯で可能になる。逆に、再建資金はあるにもかかわらず、土地をなかなか入手できないケースも見られた。土地取引が必ずしも市場化されておらず、売地の情報が個人的ネットワークを介してのみ流通する場合がある地域のため、情報が得にくかったと考えられる。つまり、資金より関係性が決め手となる場合があることが示唆される。各世帯がA地区に住むまでの来歴にも注意を払う必要性を示していよう。

なお、3.2で3つ目の状況として、再建資金を調達できなければ復興公営住宅に入居することが多いと指摘したが、そのような選択がすんなりと行われるとは限らない。高齢世帯が、再建資金のめどが立たないにもかかわらず復興公営住宅を選ぶことを決められず、換地先への持家再建に踏み切りたいと希望し続けるようなケースがある。親子や親族の間で「持家」がもつ象徴的価値や、地域活動で一定の役割を期待される立場などとの関連も考えられるが、今後の再建行動を見て分析する必要がある。

縦断調査だからこそ見える点として、時間が経つことによって資源調達の可能性が変わっていくという問題もある。定年前に再建するためには区画整理を待てないと判断し、A地区以外に土地を求めた世帯があった。復興事業の進捗が早ければ息子夫婦と元の土地に再建したかったが、孫が避難先の学校に慣れたので戻らないと決めたため、親も戻れなくなったケースもあった。A地区の区画整理の進捗が遅れる中で加齢が進み、再建を諦めて公営住宅を申し込んだ高齢者や、子供宅や施設に移った高齢者もいる。

多様な資源とその動員可能性の複合によって、再建判断の「意向」は形作られてきた。「意向」は、それを問われた時点で本人が予想している資源の動員可能性から導かれた、将来の自分の姿と言えよう。それを良い方向に変えようとする多様な工夫があり、またそれが実らない焦りが生じる。換地先への再建が進むまで、調査を続ける必要がある。

[文献]

- 石倉義博，2009，「地域からの転出と「Uターン」の背景——誰がいつ戻るのか」東大社研・玄田有史・中村尚史編『希望学 3 希望をつなぐ 釜石からみた地域社会の未来』東京大学出版会，205-36.
- ，2014，「『住まいの選択』をめぐる困難さ」東大社研・中村尚史・玄田有史編『〈持ち場〉の希望学—釜石と震災、もう一つの記憶』東京大学出版会，261-81.
- 永井暁子，2009，「同窓会調査の概要とその重要性」東大社研・玄田有史・中村尚史編『希望学 3 希望をつなぐ 釜石からみた地域社会の未来』東京大学出版会，149-61.
- 西野淑美，2009，「釜石市出身者の地域移動とライフコース——釜石を離れる・釜石に戻る」東大社研・玄田有史・中村尚史編『希望学 3 希望をつなぐ 釜石からみた地域社会の未来』東京大学出版会，163-203.

- , 2014, 「『住まいの見通し』はなぜ語りづらいのか」東大社研・中村尚史・玄田有史編『〈持ち場〉の希望学——釜石と震災、もう一つの記憶』東京大学出版会, 240-60.
- 西野淑美・石倉義博・平井太郎・秋田典子, 2013-2016, 『釜石市A地区町内会の皆様への聞き取り調査 報告書』(第1回から4回). ※「A地区」は実際には地名が記載されている。
- , 2017, 「東日本大震災被災世帯の住宅再建判断過程——岩手県釜石市A町内会への質的縦断調査より」『日本都市学会年報』50: 221-30.
- 西野淑美・石倉義博・平井太郎・秋田典子・永井暁子, 2017, 『釜石市A地区町内会の皆様への聞き取り調査 報告書』(第5回). ※「A地区」は実際には地名が記載されている。

第3回 東日本大震災研究交流会プログラム

日時：2017年3月10日（金）10:00～17:30

場所：早稲田大学戸山キャンパス（文学学術院キャンパス）33号館3階

プログラム

9:30～	受付開始
10:00～12:00	第1セッション(原発災害をめぐる諸課題) 第一会議室
12:00～13:00	昼食休憩
13:00～15:00	第2セッション(防災上の課題と公的セクターの役割) 第一会議室 第3セッション(災害過程の健康維持とメディアの可能性／農業復興) 33号館333教室
15:15～17:30	第4セッション(住宅再建・災害復興をめぐる活動と課題) 第一会議室
17:40～18:40	意見交換会 33号館333教室
18:40以降	懇親会

第1セッション【原発災害をめぐる諸課題】 司会：加藤 眞義（福島大学）

第1報告 高木 竜輔（いわき明星大学）・西田 奈保子（福島大学）・松本 暢子（大妻女子大学）
原発避難者向け災害公営住宅入居者の生活実態

第2報告 原田 峻（立教大学）・西城戸 誠（法政大学）

東日本大震災・福島原発事故から6年の県外避難の現状と課題 —埼玉県における自治体・避難者調査の知見から—

第3報告 渋谷 和彦（情報・システム研究機）

科研費研究最終報告：風評被害による販売ネットワークの崩壊予防とレジリエンス

第4報告 吉田 耕平（関西大学社会安全学部）

災害下経営組織環境と職務士気

第5報告 日高 勝之（立命館大学）

「メタ政治的正義」としての原発・エネルギー議題 —フクシマ以降の「原発議題」言説の検証必要性—

第6報告 岩井 紀子・宍戸 邦章（大阪商業大学）

原発避難に関する住民意向調査にみる帰還意識の推移とJGSS-2015と2016による原発に関する意識の推移

第2セッション【防災上の課題と公的セクターの役割】 司会：大矢根 淳（専修大学）

第1報告 室井 研二（名古屋大学）

スマトラ地震後の復興と防災の現状—2016年アチェ調査の予備的分析—

第2報告 平井 勇介 (岩手県立大学)・堀籠 義裕 (岩手県立大学)・阿部 晃士 (山形大学)・茅野 恒秀 (信州大学)・
金澤 悠介 (岩手県立大学)

東日本大震災復旧・復興過程で生じる地域社会内の軋轢 —津波被災者と地震被災者の隔たり—

第3報告 丸山 真央 (滋賀県立大学)

市町村合併が自治体の災害・復興対応にもたらした影響を住民はどのように評価したのか—岩手県大船渡市の場合

第4報告 山下 博之 (日本大学)

自治体間の応援・受援と自治体のレジリエンスに関する考察 —アンケート調査をもとに—

第5報告 辻 岳史 (名古屋大学大学院)

産業復興における自治体の協働政策

第6報告 藤田 香 (近畿大学)・大塚 健司 (アジア経済研究所)

災害への備えと地域コミュニティの持続可能性—南海トラフ地震への対応を迫られる高知市の事例

第3セッション【災害過程の健康維持とメディアの可能性／農業復興】

司会：浅野 幸子 (減災と男女共同参画 研究推進センター)

第1報告 平木 繁 (首都大学東京大学院)

熊本地震における民間の避難所支援とその課題

第2報告 三澤 仁平 (日本大学)

東日本大震災以前の精神健康と社会経済状況との関連

第3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 (2)：岩手県沿岸部と宮城県石巻市の事例から

第4報告 土屋 葉子 (早稲田大学)

岩手県三陸地方震災後の取り組み；宮古と田老の2つの活動

第5報告 近藤 誠司 (関西大学)

災害伝承メディアとしての漫画のポテンシャルティ

第6報告 飯坂 正弘 (国立研究開発法人 農業・食品産業技術総合研究機構)

津波来襲地における農業再編の理想と現実

第4セッション【住宅再建・災害復興をめぐる活動と課題】 司会：浦野 正樹 (早稲田大学)

第1報告 西野 淑美 (東洋大学)・石倉 義博 (早稲田大学)・平井 太郎 (弘前大学)・秋田 典子 (千葉大学)・
永井 暁子 (日本女子大学)

土地区画整理事業のなかでの住宅再建判断 —釜石市A地区住民への質的縦断調査より—

第2報告 水田 恵三（尚絅学院大学）・阿留多伎 真人（尚絅学院大学）・内田 龍史（尚絅学院大学）・
藤本 吉則（尚絅学院大学）

東日本大震災後の復興における行政、支援者、被災者三位一体モデルの検証

第3報告 松原 久（東北大学）・岩尾 紘彰（東北大学）・磯崎 匡（東北大学）

大規模移転地のコミュニティ形成に関するモデル地域の現状と課題：東松島市あおい地区を事例に

第4報告 吉野 英岐（岩手県立大学）

災害復興公営住宅の生活実態と課題—釜石市での調査から—

第5報告 大堀 研（東京大学）

災害復興過程における住民活動の生成と「受援力」に関する検討：岩手県釜石市の活動団体を事例として

第6報告 野坂 真（早稲田大学）

長期の社会過程から見る過疎地域の災害復興 —岩手県大槌町における地域の記憶継承をめぐる取り組みから—

第7報告 小林 秀行（明治大学）

「復興の象徴化」に関する研究—東日本大震災における復興スローガンを手掛かりとして—

【意見交換会】

第4セッション終了後、「今後の震災研究に向けて」をテーマに、今後の研究のあり方や進め方、ネットワークの意義や役割について、自由な意見交換を行った。

第3回東日本大震災研究交流会研究報告書

発行日 2018年3月2日

編集 震災問題研究ネットワーク・日本社会学会震災問題情報連絡会

連絡先 震災問題研究ネットワーク・日本社会学会震災問題情報連絡会事務局
〒162-8644 東京都新宿区戸山 1-24-1 (早稲田大学・浦野正樹研究室内)
office150315dcworkshop@gmail.com