

シニア社会学会

「災害と地域社会」研究会  
2013 年度報告書

2014 年 8 月

## はしがき

未曾有といわれた東日本大震災から3年あまりがたちました。震災直後は、たくさんのボランティアが、「何かしたい」「何かしなくては」という想いにかられて、どっと被災地におしよせました。しかし、2年目をすぎるあたりから、ボランティアの数は減少し、メディアの報道も下火になり、いつしか風化という現象に見舞われるようになりました。

しかし、被災地の復旧復興は、いっこうに進んでいないのが実情です。一般社団法人シニア社会学会では、被災地に対して何ができるのかを考え続けてまいりました。体力に劣るシニアが多数を占める団体としてできることには限りがあります。その一つが、被災地に義捐金をお届けすることです。もう一つは、研究者、とりわけ社会科学の研究者として、東日本大震災が住民や地域社会に与えた被害の量と質およびその原因を客観的に解明し、被災された方々の生活再建に役立てる一方、頻繁に災害に見舞われるわが国において、災害に備えるうえで役立つような方策を見出すことです。

昨年の5月にシニア社会学会の有志で、東京電力福島第一原子力発電所事故の被害に遭われた福島県の浪江町を訪問したことがきっかけとなって、長田攻一理事が「災害と地域社会」研究会を立ち上げました。研究会が発足して一年、これまでの研究会の成果が報告書としてまとめられることになりました。長田理事をはじめとして、研究会で報告し、それを原稿にまとめてくださった方々、および研究会の運営に携わってくださった方々のご努力に感謝いたします。

今のところ、日本ではあまり研究が進んでいない「災害の社会学」が、この研究会の活動を契機として、多くの人の関心を集めるようになり、理論と実践の両面でその成果が積み上げられることを願っております。

「忘れないこと」「風化させないこと」を合言葉に、シニア社会学会としては、今後とも被災地支援を続けていきたいと考えております。

2014年6月

一般社団法人シニア社会学会会長  
袖井孝子

## 目次

|   |    |
|---|----|
| はしがき（袖井孝子）  | 1  |
| 1. 「災害と地域社会」研究会の発足経緯と初年度の活動（長田攻一）                                   | 4  |
| 1. 研究会立ち上げの経緯   | 4  |
| 2. 2013年度の活動概要一覧  | 5  |
| 2. 岩手県大槌町安渡地区の復興に向けた動き ―長期的間軸から見る災害過程と地域の再編過程―（野坂真）                 | 11 |
| 1. はじめに   | 11 |
| 2. 災害過程―安渡地区を中心として―   | 12 |
| 3. 復興課題とその背景―災害過程と災害以前の地域の再編過程との接続―                                 | 20 |
| 4. 結論   | 22 |
| 5. 質疑応答   | 24 |
| 3. 原発災害の避難をめぐる問題 ―福島県いわき市の事例から―（川副早央里）                              | 26 |
| 1. はじめに   | 26 |
| 2. 原発事故による長期的・広域避難の状況   | 26 |
| 3. いわき市における原発避難者の生活と支援  | 28 |
| 4. 受け入れ住民と避難者間の意識差  | 31 |
| 5. おわりに―質疑応答と今後の課題―   | 33 |
| 4. 福島県豊間復興支援プロジェクト ―住民の手による復興計画策定に向けて―（澤岡詩野）                        | 36 |
| 1. 住民による復興協議会の設立  | 36 |
| 2. 復興計画の策定に向けて  | 37 |
| 3. 災害公営住宅への「コミュニティ入居」に向けて   | 39 |
| 4. 本当の住民主導に   | 41 |
| 5. 東日本大震災における〈住民生活を支える諸機能〉の再編過程（浦野正樹）                               | 43 |
| 1. 問題意識とその背景  | 43 |
| 2. 〈地域社会の脆弱性〉と災害研究の位相   | 44 |
| 3. 事象を観る準拠枠としての〈危険の認知や認識〉の浸透と〈住民生活を支える諸機能〉の変遷―それらの交叉とそれらが相互に織りなす世界― | 46 |
| 4. 質疑応答   | 50 |

|   |    |
|---|----|
| 6. 福島からの県外避難者の心理と支援 (松村 治)                                  | 52 |
| 1. はじめに   | 52 |
| 2. 避難者の心理的状況  | 52 |
| 3. 避難地域   | 53 |
| 4. すべての避難者に対して  | 54 |
| 5. 回復への道筋   | 55 |
| 6. 今後の取り組みと課題   | 57 |
| 7. 質疑応答   | 58 |
| 7. 住民主体の復興を支える ―緊急コミュニティ組織の役割と機能― 仙台市南蒲生地区<br>を事例として (小林秀行) | 60 |
| 1. 緊急コミュニティ組織   | 60 |
| 2. 仙台市南蒲生地区における事例研究   | 60 |
| 3. 南蒲生地区の復興過程   | 62 |
| 4. 緊急コミュニティ組織としての南蒲生復興部                                     | 65 |
| 5. 質疑応答   | 66 |
| 8. 住宅再建をめぐる釜石市民の逡巡 ―震災前と後の調査から考える― (西野淑美)                   | 68 |
| 1. はじめに   | 68 |
| 2. 3.11 前の釜石市   | 68 |
| 3. 3.11 後の釜石市   | 71 |
| 4. 質疑応答   | 76 |
| 9. 岩手県田野畑村の地域振興について (長田攻一)                                  | 81 |
| はじめに (本報告の趣旨)   | 81 |
| 1. 田野畑と J.ベイリーの出会い、そしてアールラム大学との交流                           | 81 |
| 2. 田野畑村の現況と歴史   | 82 |
| 3. 東日本大震災の被害と田野畑村の復興  | 87 |
| 4. おわりに   | 91 |
| 10. 本年の活動総括 (長田攻一)  | 92 |

# 1. 「災害と地域社会」研究会の発足経緯と初年度の活動

長田攻一<sup>1</sup>

## 1. 研究会立ち上げの経緯

2011年3月11日の「東日本大震災」を経験し、多くの学会や活動団体がさまざまな活動を開始するなか、1年を経過しても復旧への兆しが見えない状況下で、被災地を除いてわれわれの生活は表向き日常を取り戻してはいても、内心ではこの問題に強く囚われてきた。それは、一方では被災地に対する思いであり、他方では、「安全神話」への安住と「想定外」の問題に対する思考停止が一挙に覆されたあとの、巨大自然災害、原発政策に対するこれまでの社会のあり方を問い直したいという思い、また、自らの意識の持ち方や態度への自信喪失感と反省であったように思う。そのような漠然とした不安と焦燥のなかで、何らかの形で会員同士が意見交換や議論を継続していける場がほしいという思いがあった。

シニア社会学会の2012年の学会大会では、東日本大震災をテーマとする基調報告のなかで、早稲田大学理工学部佐藤 滋教授が、福島県浪江町のNPO法人「まちづくりNPO 新町なみえ」とともに進めているまちづくりプロジェクトについて紹介された。とくに福島第一原子力発電所の事故によって、当時、町内にいたすべての町民が現在に至るまで町外へ避難を余儀なくされている浪江町の事例は、3.11災害の象徴的事例の一つである。その浪江町において、「町外コミュニティ」の形成を通じて同町の存続支援を図ろうとする試みについてのこの報告は、東日本大震災被災地に対して何かしなければという思いに駆られていたシニア社会学会の多くのメンバーにとって、復興支援に真正面から取り組んでいる事例として刺激的なものであった。

上で述べたような思い、および佐藤滋教授の大会報告とともに、本研究会を立ち上げるもう一つのきっかけになったのは、早稲田大学文学研究科の浦野正樹研究室の一人の大学院生の存在である。彼は、広範囲に相互依存性を高めつつある現代社会のローカルな地域で、高齢化が進み地域の主要産業が衰退していく中で、とくにそのような地域で元気な生活を送っている高齢者に注目していた。そして、そのような地域での持続的な生活が可能になる最低条件とは何かを探りたいという問題意識を持っていたが、3.11災害の後は、岩手県の被災地で地域の復興に関する調査研究に熱心に取り組み始めていた。東日本大震災によって引き起こされた集合的ストレスは、都市化が進み相互依存性の高い現代社会の災害に対する脆弱性を露呈するとともに、そこから取り残され衰退する地域が、多くの問題を抱えながらも、外部社会への相互依存を失うことなく、またそこでの自然に依存する生活の営みを続けていくための条件を探ることの重要性をますます強く意識させるようになった。彼も、高齢化し過疎

---

<sup>1</sup> シニア社会学会運営委員／「災害と地域社会」研究会代表。

化した同地域における復興の問題について、シニア社会学会の会員の方々のお知恵を借りることに強い関心を示し、自らも会員になって参加したいという希望があったことから、本研究会は具体的にスタートすることとなった。

そこで、ようやく 2013 年 1 月の 15 日の運営委員会にて研究部会立ち上げ提案趣旨を説明させていただき、幸いにも何人かの賛同者の参加も確保することができた。2 月 26 日に第 1 回の研究会を開催する運びとなり、その後、毎月 1 回のペースで研究会が開催され、2014 年 4 月にこれまでの 1 年間の研究会の成果について総括的議論がなされるまでに至った。本報告書は、各研究会で研究報告していただいた方々に、その内容をある程度まとめていただいたものである。そして、これを、研究会内部だけではなく、広く一般会員の皆様、さらには関心のある外部の方々にも閲覧していただけるよう、シニア社会学会のホームページ上で公開できるよう、同学会運営委員会の了承を得て、その準備を整えていただいた。

本学会会員は、学術的な関心よりは実践的関心から問題に取り組む会員が多いと思われるため、内容的に物足りなさを感じる方々もおられるという懸念はありますが、むしろさまざまな関心から必要に応じてご活用いただけることを願う次第です。ご意見ご感想がありましたら自由にお寄せいただければ、幸いに存じます。

なお、学会としては、東日本大震災の被災者に対して、会員から広く義捐金を集めて「あしなが育英会」を通じて支援を行うとともに、福島県浪江町に対しても、義捐金をお送りするなどの活動を現在でも続けております。これについては、学会大会などの折に皆様のご協力をいただくよう、毎年お願いしております。今後とも、引き続きご協力をお願いする次第です。

## 2. 2013 年度の活動概要一覧

以下は、2012 年度、2013 年度の学会誌『エイジレスフォーラム』に掲載されたものではあるが、一覧にして再掲し、本文の概要を知っていただくためのご参考としたい。次章からは、第 5 回～第 12 回までの報告内容を文章化したものが掲載されている。ただし、2 回にわたった報告を一つに統合している場合もあることに留意していただきたい。また、第 2 回、第 3 回でご報告いただいた、富田祥之亮氏については、今回の報告書には事情によって掲載することができないのは残念ではあるが、機会があれば掲載できるよう努力していきたいと考えている。

### ◆ 第 1 回研究会

1. 日時：2013 年 2 月 26 日 18:00~20:00
2. 開催場所：早稲田大学戸山キャンパス 39 号館 5 階第 5 会議室
3. 参加者：浦野正樹、大島洋、長田攻一、川副早央里、澤岡詩野、鈴木昭男、高島芳美、  
富田祥之亮、野坂真、福原秀一
4. 自己紹介：全員

5. 報告：野坂真「岩手県大槌町の現地報告 ―東日本大震災後の津波被災地域から考える過疎地域での災害復興―」

今回は参加者全員の自己紹介に時間を要し、野坂さんの報告に対する質疑時間も十分でなかったため次回もこの報告をベースにした討議と「研究部会の今後の進め方」についての検討に充てることとして散会した。

#### ◆第2回研究会

1. 日時：2013年3月26日 18:00~20:00
2. 開催場所：早稲田大学戸山キャンパス39号館5階第5会議室
3. 参加者：浦野正樹、大島洋、長田攻一、鈴木昭男、高島芳美、富田祥之亮、野坂真、福原秀一

今回は、前半で前回の野坂さんの報告についての質疑応答を行い、後半では、その議論も踏まえて、研究部会の目的および研究課題について話し合い、今後もこの点についての議論を継続する必要があることを確認したうえで、次回の日程（4月24日）を決め、報告者（富田祥之亮氏）への依頼をして散会した。

#### ◆第3回「災害と地域社会」研究会

- 1) 日時：2013年4月24日（水）18:00~20:00
- 2) 場所：早稲田大学戸山キャンパス39号館第5会議室
- 3) 報告者：富田 祥之亮氏（大日本農会）
- 4) テーマ：「焼普請手伝いのある村―災害常襲地帯の地域社会」

2013年2月の野坂氏からの岩手県大槌町での災害復興過程についての調査の枠組みとその途中経過についての報告を受け、さらにそれを元に本研究部会の今後の方針を検討する過程で、文化人類学の観点から日本各地の地域社会の調査をしてこられた富田氏に、四国の災害常襲地域についての研究から重要なヒントを得るための報告をいただいた。焼普請手伝いとは、火事で被災した家屋に対し地域集団の範囲にとらわれないネットワーク型の地域支援を行い、住宅を再建する慣行をいい、台風常襲地帯である徳島県名西郡神山町寄井、左右内の事例が報告された。

#### ◆第4回「災害と地域社会」研究会

- 1) 日時：2013年5月29日（水）18:00~20:00
- 2) 場所：早稲田大学戸山キャンパス39号館第7会議室
- 3) 報告者：富田 祥之亮氏（大日本農会）
- 4) テーマ：「被災地の地域社会をどのようにつくりだすか」

前回の報告を踏まえて、地域社会・市域生活の構造分析から得られた共通項としての知見と地域の特質に応じて、被災後の地域社会をどのようにつくりだしていくかについて討論を行った、そのなかには、ボランティアなど外部からの視点を持ち込むことの有効性についての議論もあった。

富田氏の研究報告に続き、荒井弘道氏から、シニア社会学会有志 10 名による 5 月 9 日、10 日の浪江町視察報告がなされた。

#### ◆第 5 回「災害と地域社会」研究会

- 1) 日 時：2013 年 6 月 26 日（水）18：00～20：00
- 2) 場 所：早稲田大学戸山キャンパス新 33 号館 8 階第 9 会議室
- 3) 報告者：川副早央里（早稲田大学大学院文学研究科社会学コース 博士後期課程 3 年）
- 4) テーマ：「原発被害の避難を巡る問題」—福島県いわき市を事例として—

いわき市への福島県からの避難者は 15～16 万人（内約 4 万人が自主避難者）。いわき市全体の震災被害は四重苦（地震、津波、原発事故、風評被害）で、地域ごとに被害状況が異なり、かつ同時に避難者の受け入れ地域でもある。避難者は仮住まいという意識、避難先住民も被災者であるという意識が潜在的にあり相互の交流はなく、却って乖離している状況がある。原発避難者を取り巻く状況と、いわき住民とが立場として相容れないものとなっている。このことは深刻化する恐れもある。

研究報告に続き、長田座長より浪江町視察報告がなされた。

#### ◆第 6 回「災害と地域社会」研究会

- 1) 日 時：2013 年 7 月 31 日（水）18：00～20：00
- 2) 場 所：早稲田大学戸山キャンパス 39 号館 5 階第 5 会議室
- 3) 報告者：澤岡詩野（公益財団法人ダイヤ高齢社会研究財団 主任研究員、当学会理事）
- 4) テーマ：「いわき市豊間地域の復興にむけた動きとその課題」

サーフィンなどでも有名な豊間地区は、いわき市のなかでも被害が大きかった地域で、620 世帯中 85 名の死者を出した。市の一方的な復興案に、地域で信望の厚い人が中心になって東京の専門家を交えた復興協議会を組織し、高台に災害公営住宅を建設し、平場での産業復興をしていく案が進行中。問題と課題は、第 1 に、高齢者は公営住宅に住む気になれない、市内に避難した人たちは便利さに慣れ子供たちも戻りたくないという。第 2 に、復興協議会には助成金が出なくなり、寄付金でまかなっている。第 3 に、平場ではようやく日曜市で野菜販売などを始めたが、なかなか自信を持って売るという気持ちになれない。また第 4 に、現地地域社会の従来の意見集約の方法が、お上意識や世帯の男性中心の傾向が強く、さまざまな潜在的可能性を持った女性たちの意見が、顕在化しにくいことなどである。

#### ◆第 7 回「災害と地域社会」研究会

- 1) 日 時：2013 年 9 月 24 日（火）18:00~20:00
- 2) 場 所：早稲田大学戸山キャンパス 39 号館 5 階第 5 会議室
- 3) 報告者：野坂真（早稲田大学大学院文学研究科社会学コース 博士後期課程）
- 4) テーマ：岩手県大槌町安渡地区の復興に向けた動き—長期的時間軸から見るリスク認知と地域の再編

第1回以後の研究についての続報。低地と中腹～高台での地域復興を分けて考える必要がある。低地では小規模な事業所は事業の継続が家族に及ぼす影響を考慮しながら、大規模な事業所ではライフスタイルと安全性を考慮しながら復興を進めていく必要がある。リスク認知に関しては想定外をカバーできる防災教育の必要性、少子高齢化を念頭に置いた自助・共助の境界線の議論や高齢者の健康維持のための小規模な事業推奨などが必要。

#### ◆第8回「災害と地域社会」研究会

- 1) 日 時：2013年10月28日（月）18：00～20：00
- 2) 場 所：早稲田大学戸山キャンパス 39号館6階第7会議室
- 3) 報告者：浦野正樹（早稲田大学文学学術院教授）
- 4) テーマ：「東日本大震災における＜住民生活を支える諸機能＞の再編過程」

ダメージを受けた機能の水準と被害の広がり、その後の災害過程や復旧復興の遅れにどの程度影響を与えるのか都市・聚落ごとに捉える試みが基礎的な作業として必要。住民生活の問題をトータルで把握することは困難。個々の専門領域で以て地域のニーズに即した実践的な試みを行うことで地域とのかかわりを継続していく。学問での一貫性を地域に求めることはかえって危険。「危険の認知や認識と地域生活のイメージ」と「住民生活を支える諸機能の変遷」の2つのラインを学問的に位置づけ、それをもとに地域社会のニーズを見ながら実践を行う。一方で、学問的なフレームの構築についても試行錯誤している状況にある。

#### ◆第9回「災害と地域社会」研究会

- 1) 日 時：2013年11月25日（月）18：00～20：30
- 2) 場 所：早稲田大学戸山キャンパス 39号館4階第4会議室
- 3) 報告者：①松村 治（早稲田大学総合人文科学研究センター招聘研究員）  
②澤岡詩野（ダイヤ高齢社会研究財団主任研究員、シニア社会学会理事）
- 4) テーマ：①「福島からの県外避難者の心理と支援」  
②「災害公営住宅の入居者募集のなかでのコミュニティ入居という手法」

① 松村氏の報告：本報告の基本的なスタンスは、県外避難者への心理学面での支援を考える場合、健康度が落ちてくる人をケアするより、上昇させることが重要というもの。つまり、臨床心理的介入（＝カウンセリング）＜健康心理的介入（＝ライフスタイルの改善）。やりがいのあることを避難者が見つけることが重要。具体的な支援方法としては、一週間の過ごし方を書いてもらう、できることを書いてもらうなどして、特技を生かせるイベントや人とのつながりができるイベントを開催する方法がある。

② 澤岡氏の報告：いわき市豊間では、2013年10月31日に協議会案と行政案とを条件つきで一本化し、マスタープランが一応完成。11月から高台に建設されたマンション型の復興公営住宅への入居申し込みを開始。抽選で震災までのつながりが崩れてしまうことを防ぐため、配点制による優先入居を実施（高齢者などは高配点、地元民は高配点、震災前の近隣入居は高配点等）。入居制度の説明会には既存住民の1/3が集まっており、住民からの関心は非常に高い。既に30

グループ以上（130世帯程度）がグループで入居申し込みを行う予定になっている。12月にはグループが決定する。震災前の近隣グループに限らず、様々なグループに高配点することも検討中（例えば、仮設住宅での近隣グループにも配点する計画もあり）。

#### ◆第10回「災害と地域社会」研究会

- 1) 日 時：2014年1月27日（月）18：00～20：30
- 2) 場 所：早稲田大学戸山キャンパス 39号館4階第4会議室
- 3) 報告者：小林秀行（東京大学大学院学際情報学府博士課程）
- 4) テーマ：住宅主体の復興を支える緊急コミュニティ組織の役割と機能-仙台市南蒲生地区を事例として

災害復興のために緊急的に地域を担う組織（緊急コミュニティ組織）は、社会的・文化的背景や状況・課題により形態は多様であるが、紐帯の強弱に依らず相互扶助は行われること、地域の潜在的な力が組織活性化に繋がることもあれば、活発であった組織が災害によって崩壊することもある。震災後の緊急コミュニティ組織として、南蒲生復興会（それぞれの利害調整の場と復興：町内会の長老による下部組織）と、えんの会（地域の活動の推進剤：若手中心に復興部から離脱した自立が目標の組織だが、参加者、参加意識ともに減退傾向にある）の2つが立ち上がり、10年後へ向けた復興、復興まちづくりを目指している。緊急コミュニティ組織の限界として、時限性、緊急性があげられ、震災以前の社会構造に影響を受ける可能性があること、多様な住民層の参加などが十分確保される必要があることを設立時に考慮すべきである。

#### ◆第11回「災害と地域社会」研究会

- 1) 日 時：2014年2月28日（金）18：00～20：30
- 2) 場 所：早稲田大学戸山キャンパス 39号館4階第4会議室
- 3) 報告者：西野淑美（東洋大学社会学部 准教授）
- 4) テーマ：「住宅再建をめぐる釜石市民の逡巡：震災前と後の調査から考える」

震災前から「希望学」研究の対象地域として、フィールド調査を開始していた。今回の報告の目的は、震災前と被災後の調査から、住宅再建をめぐる釜石市民の逡巡の要因とその意味を探るところにある。被災前と後の人口状況：2011年からは鶴住居地区（湾岸部の一つ）への毎年パネル調査によって、移動経験調査および今後どこに住みたいかを聞いている。移動状況を被災前の調査と比較すると、2012年時点で、社会増減はほぼ震災前の状態に戻っている。住宅再建上の課題と困難さ：2012年都市計画決定・事業認可⇒まちづくり協議会の設立⇒計画変更というように区画整理は少しずつ進んでいる。しかし、世帯を持つ家族は、コスト上の問題からそう簡単に内陸に移り住むことはできない。雇用の問題、子供の教育、世帯構成によって、また時期によって、人びとの意向は変化するし、決めようがないという意識が強い。不確定要素が多く、行政ですら返事ができない。

#### ◆第12回「災害と地域社会」研究会

- 1) 日 時：2014年3月28日（金）18：00～20：00
- 2) 場 所：早稲田大学戸山キャンパス39号館5階第5会議室
- 3) 報告者：長田攻一（本研究会座長、早稲田大学文学学術院教授）
- 4) テーマ：「岩手県田野畑村の地域振興過程について」

東日本大震災とは一体何なのか、明確に答えられる人はいない。規模・被害範囲の大きさから捉えにくい。災害とは社会システムのストレス。災害の内容は社会システムのレベルと規模によって内容も異なる。日本社会の規模で捉えると、全国各地域は、被災地の社会的機能麻痺とともに個別に何らかのストレスを経験している。今回は、東日本大震災の意味を考える事例の一つとして、報告者が以前関わっていた田野畑村を取り上げる。15～16世紀の記録によればアイヌからの避難者、落ち武者の逃亡避難地であったが、戦国期から江戸期に定着住民があらわれる。山間部集落と沿岸部集落の対抗関係は今でも続き、どちらの集落にも貧富の差がある。東日本大震災では津波により死者・行方不明者39名、全壊流出等274棟。県との協議を前提に、再生・防災強化事業。新たな集落形成にむけて住宅再建地の4つのエリアに分類。災害復興の行方をみていく中で、集落を超えた村民意識を育もうとし、自然に依存した生活を追求しようとした田野畑の1960年代から80年代の発展の特質がどのように反映されてくるのかを、自分の居住地域やその発展、さらにはその災害ストレスとの関わりのなかで見守っていく必要がある。

以上が、2013年度の「災害と地域社会」研究会の毎月の活動です。2014年4月からの研究会報告や、研究会開催案内については、毎月発行されているJAASNEWSに掲載されておりますので、ご関心のある方々をご参照ください。また、研究会へのご参加をお待ちしております。

## 2. 岩手県大槌町安渡地区の復興に向けた動き

### 長期的間軸から見る災害過程と地域の再編過程

野坂 真

#### 1. はじめに

本稿の目的は、二つである。第一に、東日本大震災の津波被災地において現在、復興に向けてどのような動きがあり、またそれを進める上でどのような課題が生じているかを把握すること、第二に、そうした復興課題が生じてきた背景を考察することである。災害後の復興課題が持つ背景を的確に把握するためには、被災地における災害過程を、災害以前から続く地域の再編過程と接続しながら捉えていくことが重要である。そこで、東日本大震災の津波被災地における災害前後の過程を、いくつかの段階に分け長期的な時間軸の中で整理していく。段階の分け方は、図1をベースとする。

本稿では、岩手県大槌町を事例とする。大槌町（特に安渡地区）は、東日本大震災において最も大きな被害を受けた地域の一つである。本稿の研究課題を考える上で、非常に重要な地域といえる。

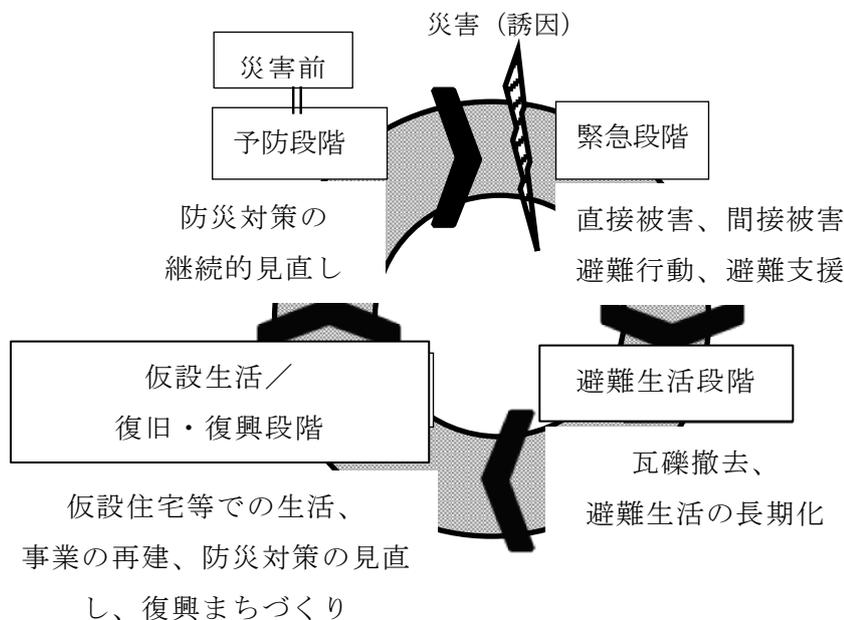


図1 災害過程のサイクル

吉川（2007）を津波災害版にアレンジ

## 2. 災害過程—安渡地区を中心として—

### (1) 東日本大震災津波以前（災害前段階）

#### 1) 地勢の変遷と地域発展戦略

大槌町は、岩手県沿岸の中部に位置する。平地は非常に少なく、2010年時点で、町の総面積 200.59 ㎏のうち可住地面積はわずか 12%ほどであり、その他はほとんどが森林である（総務省統計局「地域別統計データベース」より）。町内沿岸部の行政区のおおまかな配置は図 2 の通りである。大槌町はリアス式海岸を有することから、大きな津波が何度も来襲してきた（表 1）。このため、大槌町では毎年 3 月に総合防災訓練を実施しており、一部の地区（安渡地区、吉里吉里地区、桜木町）では、独自にハザードマップを作成するなど、熱心に地域防災活動に取り組んでいた<sup>2</sup>。

戦後の日本では、国民の動物性蛋白資源の確保を水産業<sup>3</sup>に求める国策が取られていった。北海道以北の豊かな漁場に近く、船の停泊に適した波の穏やかな湾を多く持つ宮城県北部沿岸から岩手県沿岸にかけ、漁船の停泊基地・漁業者の居住地となることが見込まれた。しかし、これらの地域は、平地が少ないという地理的特徴を持っている。そこで、拠点となる港を持つ地方都市部を中心に、1950年制定の「漁港法」を基に策定された「第1次漁港整備計画」により、埋め立てや堤防建設といった事業が日本全国で実施されていく。岩手県では、15港が整備の対象となった。特に大槌港は、15港内でも圧倒的に埋め立て面積が多かった（15港平均 5万 5030m<sup>3</sup>であるのに対し、大槌港は 40万 4000m<sup>3</sup>）[岩手県林業水産部漁港課 1982]。その後も、漁港整備計画は何度も策定され、継続的な埋め立てと堤防建設が行われていった。

戦前の大槌町の沿岸部には高い防潮堤はなく、安渡地区の沿岸部には砂浜が広がっていた。こうした沿岸部の埋め立てを、大槌町では、1950年代から 1970年代末までの約 30年間に行っていた。初めは、1950年代から 1960年代にかけ、町方地区および安渡地区の沿岸部を埋め立てていった（現在の須賀町、新町、港町、新港町）。その後、1970年代には、赤浜地区の沿岸部を埋め立てていった。（大槌町 1971）

埋め立てた土地には、住宅用地が現在の須賀町、新町、新港町に、1960年代には造成・分譲され始める。そして 1970年代半ば以降は、岩手県による水産業の近代化や水産物の加工・流通拠点の形成を目指した事業の中で、魚市場や水産加工場など大規模な水産業関連施設が現在の港町、赤浜地区沿岸部に建設・誘致され始める（岩手県 1988）。1980年代に入ると、水産業に関わる研究施設や公共施設、観光施設が建設されていく。特に、1991年に「第17回全国豊かな海づくり大会」（1997年開催）が大槌町において開催されることが決定されて以降は、現在の新港町沿岸部に、大会会場として公共施設が急ピッチで建設されていった。

<sup>2</sup> ただし、町外への通勤者の増加などにより、訓練や地域防災活動への参加者は年々減少傾向にあった。

<sup>3</sup> 本稿における水産業とは、漁業および食品加工業を中心としつつ、観光業なども含んだ産業連関を念頭に置いた広義の水産業である。

また、家屋の老朽化に伴い 1980 年代後半から 1990 年代にかけて、1960 年代に分譲された住宅用地に住宅が新築されていった。

同時に、こうした住宅地や施設を津波や高潮から守るため、高い防潮堤（6.4m）が建設されていった。防災集団促進事業等により土地の用途に制限をかけたたり住宅を高台へ移転させるのではなく、高い防潮堤の建設により住宅地や施設を守ることを前提に住宅は原地再建を基本とするという方針は、1960 年のチリ地震津波後の復興方針において見られる（災害関係資料等整備調査委員会 1984）。チリ地震津波における浸水範囲は、町の中心部である町方地区や安渡地区において、明治三陸津波、昭和三陸津波とほぼ同じになっている〔図 3〕。しかし、チリ地震津波においては、波の強さが明治三陸津波、昭和三陸津波に比べ弱かったせいか住宅被害の多くが床上浸水に留まったため、表 1 のように被害のあり方に相違が生じている（大槌町教育委員会 1961）。多くの被災住宅が修理により再建が可能だったこと、高台の住宅用地を確保することが困難であったこともあり、チリ地震津波後の復興方針では上記のような方針が取られた（災害関係資料等整備調査委員会 1984）。その意味では、より大きな被害を生じさせた明治三陸津波や昭和三陸津波ではなく、相対的に被害が軽微であったチリ地震津波を念頭に、大槌町ではハード面での防災対策は進んでいったことになる。

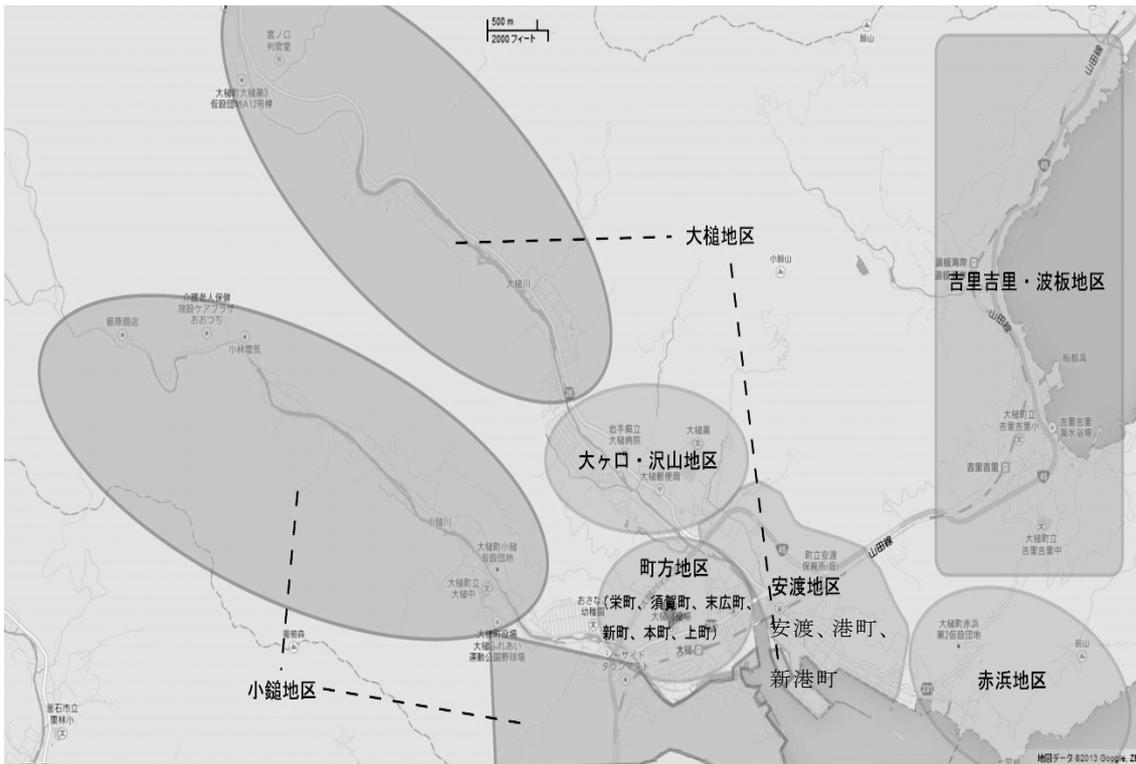


図 2 大槌町内各地区のおおよその位置  
(googlemap に追記して作成)

表 1 明治以降の主な津波災害での大槌町における被害状況

|                          | 明治三陸津波<br>(1896年) | 昭和三陸津波<br>(1933年) | チリ地震津波<br>(1960年) |
|--------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 流出全壊 (全壊率 <sup>4</sup> ) | 684戸 (57.4%)      | 483戸 (55.5%)      | 30戸               |
| 死者数 (死者率 <sup>5</sup> )  | 600人 (9.2%)       | 61人 (0.5%)        | 0人                |

水谷 (2012) より抜粋

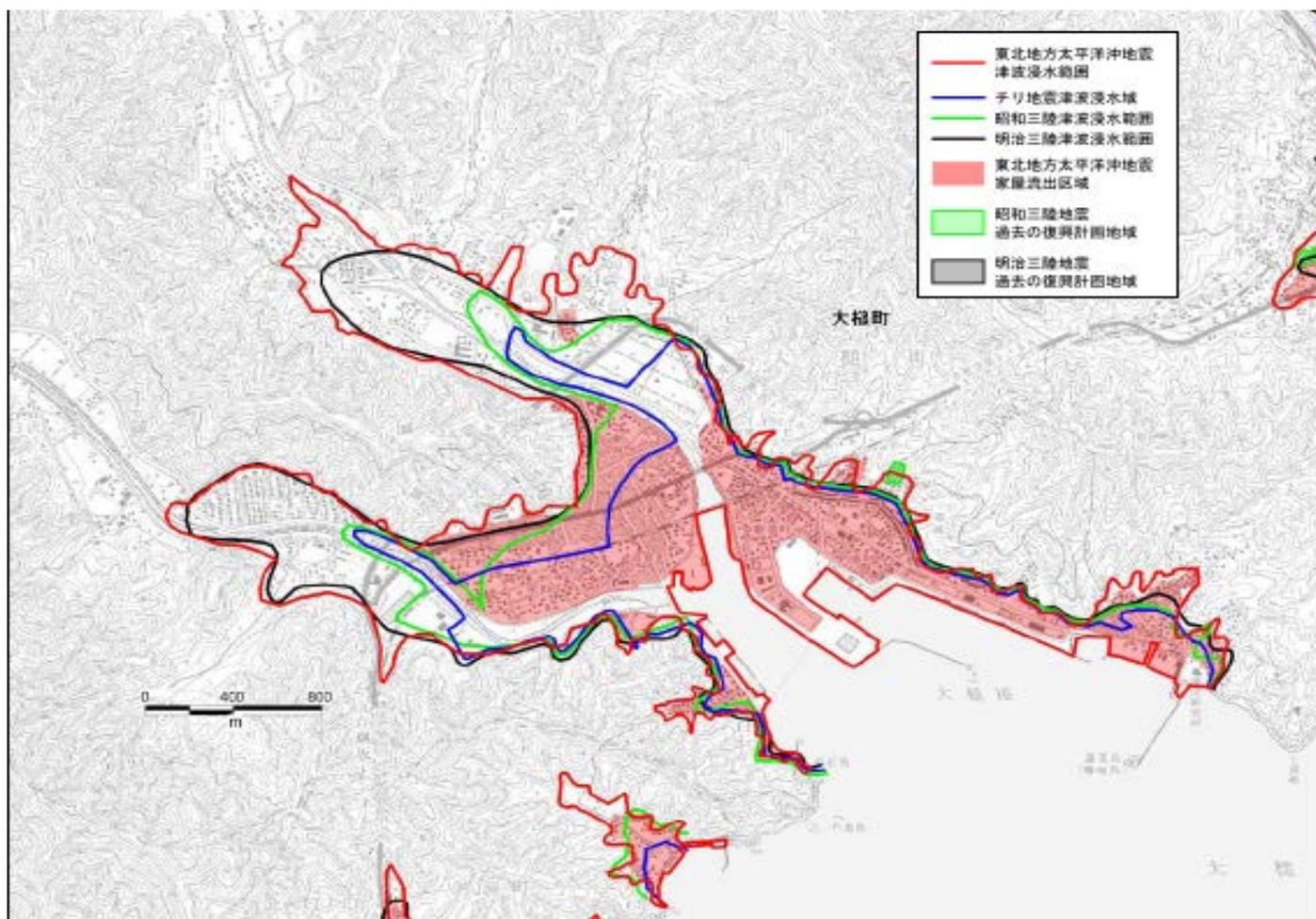


図 3 これまでに発生した主な津波の浸水域

第 3 回岩手県津波防災技術専門委員会参考資料 (2011 年 5 月) より抜粋

以上より、震災以前の大槌町においては、埋立地の開発を中心とした水産業に関わる地域開発が、地域発展戦略において常に重要なトピックであり続けてきたことがわかる。その地域開発の舞台（特に、産業振興に関わる面）は主に安渡地区の低地であった。この戦略は、埋め立て途中である 1960 年にチリ地震津波が発生した後も変わらなかった。また、200 カイリ規制により水産業にとって中核的な位置づけである漁業が全国的に衰退し始めた 1980 年

<sup>4</sup> 全壊した住家の戸数が津波前の全住家の戸数に占める割合。

<sup>5</sup> 死者数が津波前の人口数に占める割合。

代以降も、1990年代後半まで、基本的に行き詰まることなく埋立地の開発が進んでいっている。こうした中で、震災後の感覚からすれば、防災のロジックと地域発展のロジック（＝平時における生活再建）との縫合がどうしても必要となる土地利用形態が進んでいったと考えられる。

## 2) 人口構造と産業構造

人口は、漁業不振（図4）および隣接する釜石市に立地する新日鉄釜石工場の大型工場の操業休止（1980年）にともない、1980年にピーク（21,292人）を迎えると、その後は緩やかに人口減少・高齢化が進んでいた（関 2013）（図5）。特に、かつて漁業で発展し、震災直前も大槌港の港湾施設や水産加工場が多く立地していた安渡地区の高齢者比率は町内でも際立って高く、2010年時点において大槌町全体で32%であるのに対し、安渡地区は43%となっていた。

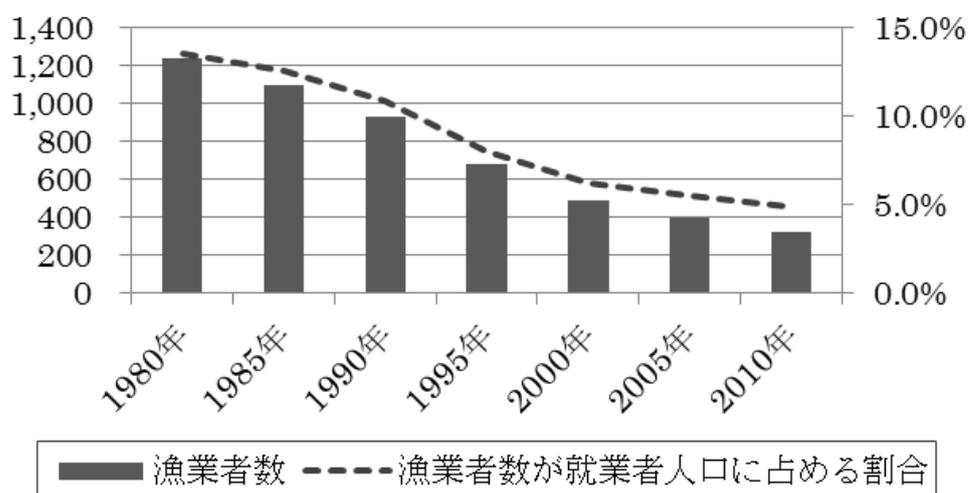


図4 漁業者数（人）・割合の推移

出典：総務省統計局「国勢調査」

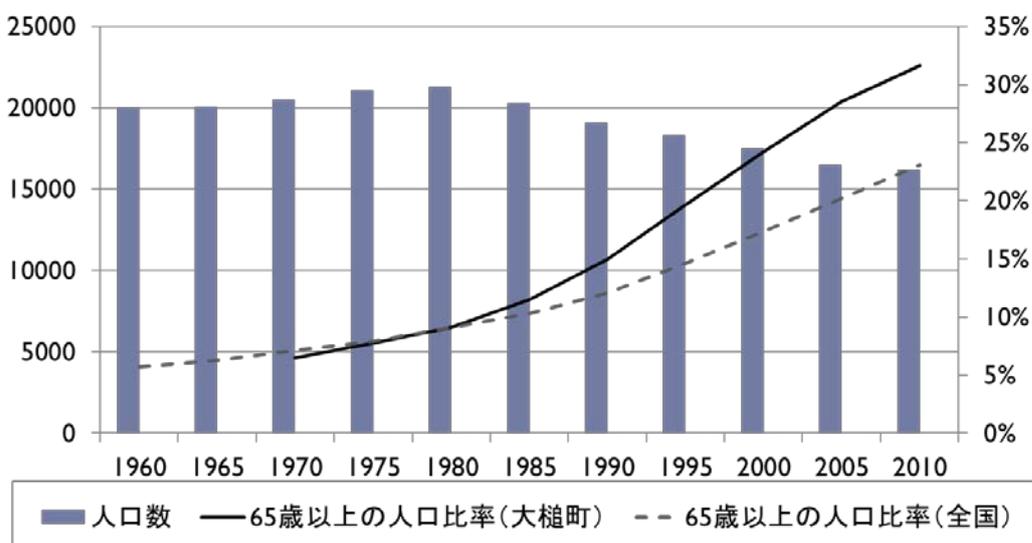


図5 大槌町における人口数と高齢者比率の推移

総務省統計局「国勢調査」のデータより作成

その多くが水産加工業と考えられる大槌町の食品製造業は、2010年時点で679名の就業者数を抱えており（2010年 岩手県工業統計調査報告書）、「平成22年国勢調査」で示されている2010年時点の大槌町における漁業者数326名と合わせると、2010年時点の15歳以上就業者数の15.1%になる。この他に、運輸業や資材製造業、造船業に従事する者も多く、水産業関連の仕事に従事する者の数はさらに多くなるであろう。他方、大槌町は隣接する釜石市のベッドタウンとしての要素も大きく、大槌町に住む就業者の37.0%が他市区町村で従業していることにも注意が必要である（総務省統計局「平成22年国勢調査」より）。

大槌町における水産業の就業者数は、その割合を数値だけで見ると、15歳以上の就業者数に占める割合は、2割にも満たない。しかし、町内の各世帯における生活構造を見ると、表3のように、家族の誰かが水産業に関わることで、一見零細で持続不可能に見える自営業やパートタイムの仕事を上手く組み合わせることにより家計が成立していたことが予想される。例えば、養殖漁業を営むA氏の世帯は、両親が主な収入源として年金を受給しながら、副業として沿岸漁業でウニなどを取ったり、水揚げ後の一次加工の工程でA氏の養殖漁業を手伝ったりなどして家計を維持していた。また、水産加工場でパートタイマーとして働きながら家事をこなすD氏やE氏のように、女性を中心にした壮・中年層の住民が、零細ながらも職住近接のパートタイムの仕事に就きながら親世代や子世代の面倒を見ることで、高齢層の健康維持や若年層育成に関与していたことが予想される。

大槌町の産業構造を理解し今後の復興を考える際、こうした零細な自営業が果たす役割に注目することは非常に重要である。震災前の大槌町における全事業所の70.5%は、従業者数1～4人の事業所であり（2009年経済センサス基礎調査）、大槌町には小規模な事業所が非常に多かったからである。震災前に小規模な事業所を経営していた人々や、そこに従業員として働いていた人々の生活がどのように成り立ちうるかを考えることは、復興における一つの重要なポイントとなるだろう。

表3 震災前の安渡地区における生活構造のモデル（水産業従事者が家族にいる世帯）

|               | 主業(主な収入源) | 副業(生きがい、+αの収入源) |
|---------------|-----------|-----------------|
| 高齢層男性(父)      | 年金        | 沿岸漁業(自由漁業)、養殖業  |
| 高齢層女性(母)      | 年金        | 家族内での水産加工業      |
| 壮年・中年層男性(子・夫) | 会社員、養殖業   | 沿岸漁業(自由漁業)      |
| 壮年・中年層女性(子・妻) | 主婦        | 水産加工場でのパート      |

養殖漁業のA氏（男性）、会社員のB氏・C氏（男性）、  
水産加工場で働くD氏・E氏（女性）への聞き取りより作成  
（聞き取りは、2012年11月～2013年2月にかけて実施）

## (2) 緊急段階／避難生活段階

こうした中で、東日本大震災により発生した津波が大槌町を襲い、多くの人的・物的被害が生じた（表4、表5）。大槌町における死者・行方不明者の人口比率 8.4%は県内一の比率である。全被災自治体の中でも、宮城県女川町の 8.7%に次ぐ（麥倉 2013）。特に安渡地区は、町全体と比較しても人口に占める死者・行方不明者の割合が高い。事業所への被害も大きく、2010年3月11日時点の大槌商工会会員 442のうち、387が被災した（87.6%）。被災した会員のうち、2013年1月1日時点で 128が廃業した（33.1%）。

安渡地区では、大規模な水産加工場が低地の非常に限定されたエリアにあったため、特定の避難所への避難者の集中、避難路の渋滞といった避難行動上、避難生活上の課題も生じた。

表4 大槌町および安渡地区における被害概

|                                  | 大槌町全体   | 安渡地区                               |
|----------------------------------|---|------------------------------------|
| 死者・行方不明者<br>(2010年国勢調査の人口に対する割合) | 1,284人<br>(8.4%)<br>(うち、関連死者 50人)<br>(うち、消防団員 16人、<br>婦人消防協力隊員 15人) | 218人<br>(11.2%)<br>(うち、高齢者<br>60%) |
| 倒壊家屋数<br>(2010年国勢調査の世帯数に対する割合)   | 3,717棟<br>(65.3%)   | 535棟<br>(64.9%)                    |

出典：大槌町全体：岩手県総合防災室資料（2013年9月30日時点）、安渡地区：第2回安渡町内会防災計画づくり検討会配布資料（2012年7月29日）、消防団・婦人消防協力隊の死者行方不明者数：大槌町消防団への聞き取り（2013年9月4日）

表5 大槌町における漁業への被害と再開状況

| 2008年漁業センサス経営体数 | 再開した経営体数<br>(再開率)<br>(平成25年3月11日) | 被害のなかった経営体数 |
|-----------------|-----------------------------------|-------------|
| 225             | 180 (80.0%)                       | 0           |

出典：農林水産省（2013）より

## (3) 仮設生活／復旧・復興段階

大槌町では、表6のような経緯で復興計画を策定・事業化していった。まず、2011年4月1日に災害復興室を立ち上げ、復興に関する業務を執り行う部署を設置した。その後、5月31日に震災復興計画準備室を立ち上げ、震災復興基本方針、震災復興構想、震災復興計画の策定準備のための庁内検討会議を開催していった。そして、6月9日には震災復興計画準備委員会を立ち上げ、震災復興基本方針、震災復興構想、震災復興計画を審査審議する委員会を開催していった。8月28日に、津波により亡くなった前町長に代わり、碓川現町長が就任

すると、復興に向けた動きは本格化していく。9月30日には復興基本方針を策定し、10月10日には地域復興協議会（全体会）を開催し住民へ津波防御の方針を説明した。そして10月16日から11月26日にかけて、2週間に一度のペースで地域復興協議会を各地区で開催し、町から住民へ直接、津波防御の方針や地域別の復興計画案を説明していった。12月26日には「大槌町東日本大震災津波復興計画（基本計画）」が策定され、2012年5月には2013年度までの実施計画として「大槌町東日本大震災津波復興計画実施計画（第1期 復旧期）」（以下、「実施計画」）が策定された。2012年度中は、復興まちづくり事業（防災集団移転促進事業、土地区画整理事業、津波復興拠点整備事業、漁業集落防災機能強化事業）の内容と進捗状況を町から住民へ説明する懇談会を、町外および町内各地区にて実施していった。2013年度末時点で、来年度から実施される第2期実施計画の策定と、基本計画改定に向け、各地区で二度目の復興協議会が順次開催された。2013年度末には、第2期実施計画が策定・公開された。

表6 大槌町における復興計画策定の経緯

|                    |   |
|--------------------|---|
| 2011年4月1日          | 災害復興室設置   |
| 2011年8月28日         | 新町長就任（碓川豊氏）                                       |
| 2011年9月30日         | 復興基本方針策定  |
| 2011年10月10日～11月26日 | 地域復興協議会開催   |
| 2011年12月26日        | 大槌町東日本大震災津波復興計画（基本計画）策定                           |
| 2012年1月19日～1月27日   | 住宅再建に関する意向調査の実施                                   |
| 2012年5月22日～7月17日   | 各地区で第1回地域復興まちづくり懇談会                               |
| 2012年5月23日         | 大槌町東日本大震災津波復興計画実施計画（実施計画）（第1期 復旧期）                |
| 2012年7月23日～8月27日   | 居住意向調査の実施   |
| 2012年7月28日～8月3日    | 町外復興まちづくり懇談会<br>（遠野市、紫波町、北上市、盛岡市、花巻市）             |
| 2012年9月4日～10月30日   | 各地区で第2回地域復興まちづくり懇談会<br>（※第3回以降は各地区で順次実施）          |
| 2013年1月4日～1月17日    | 大槌都市計画震災復興 土地区画整理事業計画（案）の縦覧                       |
| 2013年2月25～3月11日    | 大槌都市計画各案の縦覧                                       |
| 2013年3月1日          | 復興まちづくり大槌株式会社設立                                   |
| 2013年8月21日～        | 大槌町復興戦略会議開催                                       |
| 2013年11月～          | 各地区で地域復興協議会開催<br>（2014年度以降の実施計画（第2期）策定と基本計画改定に向け） |

出典：大槌町ホームページより作成（2014年1月15日閲覧）

各地区における復興の基本的な方針は、2011年8月末の碓川町長就任から11月末までの3か月という短期の間にほぼ形作られた。この間、住民を主体とした復興に関する議論が十分に行われたかという点、疑問を投げかける意見がある。例えば、当時の地域復興協議会の様子を見聞した吉川（2012: 33-35）は、県から提示された防潮堤の高さに関する議論について、「地域復興協議会に参加した一部住民や『大槌町復興まちづくり創造懇談会』の専門家からは、防潮堤の高さに対する反対意見や、観光(景観)面、医療健康面からの問題が指摘されていた。それにも関わらず、結果的には不問に付され、地域住民とじっくり議論することもなく決められた」と評価している。安渡地区の住民であるA氏やB氏からも、「復興計画について何を言っても変わらない」といった意見が、仕事の再開状況を尋ねる中で聞かれた（2012

年3月、A氏およびB氏への聞き取りより)。第2節(3)で挙げた視点③「いかにして被災者が主体となり地域の存在意義を見出し、それを総意として発信していくか」からすれば、復興まちづくりの議論の進め方に課題が残ることが指摘できる。

安渡地区では、実施計画の中で、図6のような土地利用計画が示された。つまり、(I)より高い防潮堤の建設、(II)防災集団移転促進事業、(III)区画整理事業という三つの事業が行われる計画になっている。(I)は多重防御の一環として、震災以前は6.4mだった防潮堤を14.5mまで高くしようという事業である。新しい防潮堤にゲートは設置せず、スロープによって越えられる形状にする計画となっている。(II)では災害危険区域を非常に広大な産業用地にする計画が示されている。

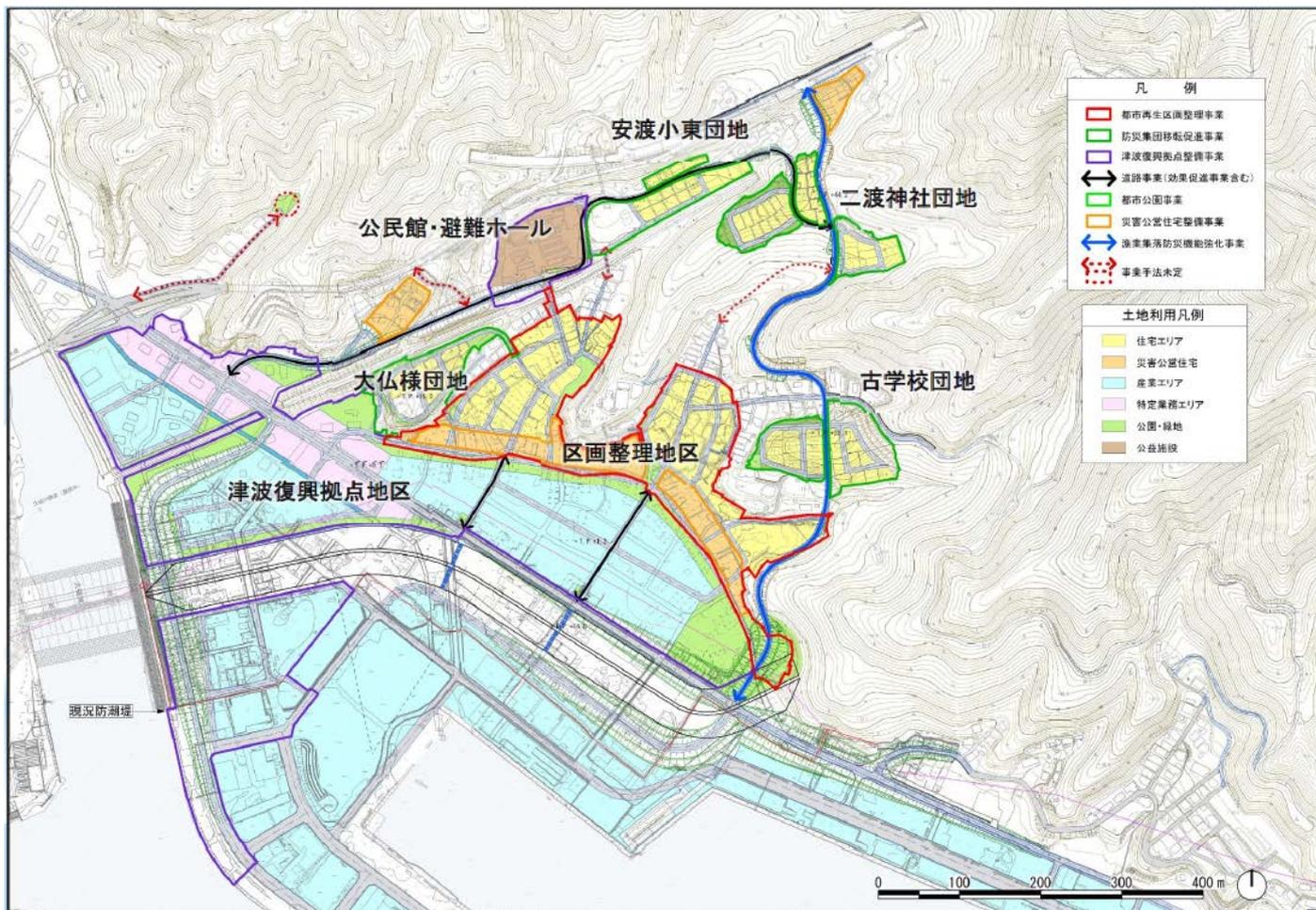


図6 安渡地区の土地利用計画案 (2014年3月時点)

出典：第6回安渡地域復興まちづくり懇談会配布資料

住宅の再建状況については、2014年7月末までに、大槌町全体では125戸の災害公営住宅が完成し、すでに入居が始まっている。しかし、安渡地区にはその時点で1戸も災害公営住宅が建設されておらず、多くの人々にとって住宅再建についてまだ具体的な見通しを経てにくい状況と言える。

次に、産業の復興状況を見る。まず、漁業者の再開状況を見る。(2)の表5で示した漁業経営体数だけを見れば、2012年度までに80%が再開しているように見えるが、実際はそうではない。漁協の組合員数の変化を見ると、組合員数が減少している。震災前859人<sup>6</sup>だった組合員は、2012年初めの漁協再編<sup>7</sup>直前には約800人に減っており、再編を通じ2012年11月末時点で280人までさらに減少している。特に、本業として漁業を営む人が多い養殖漁業の組合員数(延べ数)を見ると、震災直前に123人だった組合員数が、2012年12月末時点で55人まで減少している。このように、漁業においては、震災後の過程を通じ廃業者が増加していることが読み取れる。次に、水産加工業の状況を見る。かつて安渡地区の低地にあった大規模な水産加工場の多くは、釜石市の内陸部へ移転しながらも、本設の工場で事業を再開した。しかし、どの加工場においても従業員は募集定員の8割程度しか集まっていない状況であるという(2012年11月、D氏への聞き取り、2013年12月、G氏への聞き取りより)。小さな水産加工場も含め、町内の小規模な事業所が多く加入する大槌町商工会の会員は2012年12月時点で325であるのに対し、大槌町で再開した事業所は188軒(震災前の24.0%<sup>8</sup>)であることから、事業再開を望みながらも再開できていない事業者が多いことが予想される。

### 3. 復興課題とその背景—災害過程と災害以前の地域の再編過程との接続—

以上の状況を基に、大槌町安渡地区における復興課題を挙げ、その背景を考察していく。これまで見てきたように、震災以前の安渡地区は、水産業に関わる地域開発、産業振興、地域活動を推進する中で地域を再編してきた過程を持つ。この再編過程は、大槌町全体においても重要な事業として位置付けられてきた。その意味では、今後大槌町が復興していくに際し、地域において水産業のあり方がどのように変わっていくかが重要な視点となる。そこで以降では、水産業における復興課題に焦点を絞って、考察を進めていく。

大槌町の水産業が持つ復興課題は三つあると考えられる。第一に、廃業者が増加していることである。これは、漁業において特に見られた課題である。第二に、事業再開を望みながらも再開できていない事業者が多いことである。これは、小さな水産加工場において起こっ

<sup>6</sup> ただし、本業として漁業を行っていた組合員は、約320人ほどであるという(2012年8月、おおつち漁協組合員F氏への聞き取りより)。

<sup>7</sup> 震災前、大槌漁業協同組合(旧漁協)は5億円前後の債務を抱えていた(ただし、震災以前に返済計画はすでに作成されており、2011年から4-5年で返済を完了する予定だったという(2012年8月、F氏への聞き取りより))。東日本大震災後には震災前の負債と合わせて約11億円の負債を抱えることになった旧漁協は、2012年1月13日に自主解散を決定した。

<sup>8</sup> 「経済センサス基礎調査」(2009年実施)と、「経済センサス活動調査」(2012年実施)との比較より。

ていると予想される課題である。第三に、事業を再開したとしても従業員が集まらず、望み通りの事業展開がしにくいことである。これは、大規模な水産加工場において見られた課題である。

これらの課題が生じている背景には、非常に多くの理由が考えられるが、特に重要な理由は、従事者の犠牲が非常に大きかった、そうでなかったとしても従事者の家族の犠牲が非常に大きかったからである。さらに、従事者あるいはその家族の犠牲がなかったとしても、十分な防災対策がなされずに、従事者やその家族が低地で働くことへのトラウマを抱えたまましていると、同じような状況が生じてくるであろう。第3節(1)の表3で見たように、安渡地区の漁業や小さな加工場は家族経営が多く、家族が一人でも欠けてしまうと労働力不足となり休廃業せざるを得なくなる<sup>9</sup>。また、零細な仕事を組み合わせて成り立つ家計のあり方も見直さざるを得なくなる。こうした経緯で、廃業者や再開できずにいる事業所が多いこと、大規模な加工場が低地で事業を再開したとしても従業員が集まらない<sup>10</sup>ことが生じているのではないかと指摘できる。つまり、少しでも犠牲者が出てしまうことが、過疎地域に多い零細な事業体（漁業も含まれる）と、それを組み合わせて成り立つ家庭にとっては、予想以上の痛手となりうるのである。

では、犠牲者が多くなった背景にはどのようなことがあるか。安渡地区では、2012年6月よりほぼ月1回の頻度で、町内会を中心に、地区の防災計画を見直す検討会（安渡地区津波防災計画づくり検討会）が実施されている。この検討会では、東日本大震災前後の住民の防災意識や地域の支援体制、避難行動や避難生活における課題と改善点が、実体験を基に毎回深く議論されている。そうした議論を整理していくと、防災対策上の課題が、震災前の地域発展の状況と深く結びついてくる。多くの犠牲者やトラウマを抱える者が生じた背景として、避難所運営の困難さから来る避難生活の厳しさ（特に3月11日当日）や、避難行動時に被災した、もしくは危険な目に遭ったことが挙げられている。さらに、避難所運営が困難になった背景として、地域の中核メンバーの犠牲が多かったことがあり、さらにその背景には少子高齢化に伴う要援護者の多さ、要援護者の数に対して中核メンバーの多くが受け持つ支援の役割を行う者が少なかったことが挙げられている。支援者不足の背景には、町内の産業の衰退により、釜石市など町外で勤務する住民が多く、発災当時安渡地区に支援者がいられなかったことがある。そして、こうして生じた休廃業は、高齢層にとって生きがいとしての仕事を奪うことにつながり<sup>11</sup>、さらなる要援護者の増加とそれにとまなう支援者の負担増につな

<sup>9</sup> F氏によれば、震災後、漁業の再開を漁協組合員（17名）に打診する中で、周囲の漁業者が休廃業せざるを得なくなっている大きな理由の一つとして、こうした状況を聞いたという（2012年8月、F氏への聞き取りより）。

<sup>10</sup> 震災前は町内の加工場で、現在は釜石市の高台に再建した加工場で働くD氏に、町内の低地に加工場ができた場合そこで働きたいかどうかを尋ねたところ、「子どももいるので、町内で働くことに魅力を感じるが、安全対策が徹底できなければ働きたくない」という回答が返ってきた（2012年11月、D氏への聞き取りより）。

<sup>11</sup> 2011年4月から5月にかけて全戸家庭訪問を実施した保健師らは、「いろんな家庭で、特に男性から...震災で休職になり昼に飲むようになった、これくらいしか楽しみがないので飲

がっていく。このように、生活再建上の課題が、防災上の課題を通じて、震災以前の地域問題や住民の生活実態にまでリンクしていく（図7）。

ところで、高台に移転した加工場においても、なぜ従業員が集まらないのか。移転により職住近接の生活スタイルが崩れてしまっていることへの不満があると考えられる。釜石市の高台に再建した加工場で働くD氏は、「もともと、自宅から近い職場に勤め始めたのは、病気の母を介助するためだった。母が亡くなった後は、育児と仕事両立させるために加工場に勤め始めた。家族に何かあったさいにすぐ家に戻れるのは、すごく安心できる。しかし今は帰宅時間も遅い。」と述べている（2012年11月、D氏への聞き取りより）。防災のロジックを重視したとしても、住民の生活実態に合った生活再建につながる産業配置でなければ、事業所の再建は難しいといえる。

#### 4. 結論

以上より、二つのことが言える。第一に、防災のロジックと生活再建のロジックを上手く組み合わせることが重要ということである。少しでも犠牲者が出てしまうこと（＝防災対策の不十分さ）が、過疎地域に多い零細な事業体（漁業も含まれる）と、それを組み合わせて成り立つ家庭にとっては大きな痛手となり、休廃業を招くこと（＝生活再建の停滞）から、その重要性を指摘できる。しかし同時に、大規模な水産加工場の例で見たように、防災のロジックを重視したとしても、住民の生活実態に合った生活再建につながる産業配置でなければ、事業所の再建は難しい。第二に、防災のロジックと生活再建のロジックをどのように組み合わせれば適切かは、地域によって、時代によって、住民層によって異なっている。例えば、基本的に行き詰まることなく埋立地の開発が進んでいた1990年代までは、防災のロジックを徹底して考えられる者は少なかったであろう。東日本大震災津波という未曾有の出来事が行った今、適切な組み合わせ方が模索されている。

---

むようになった、先の見通しができず飲む量が増えてきた等、飲酒する機会が増えていることがうかがわれた」と報告している（村嶋・鈴木・岡本 2012: 140）。

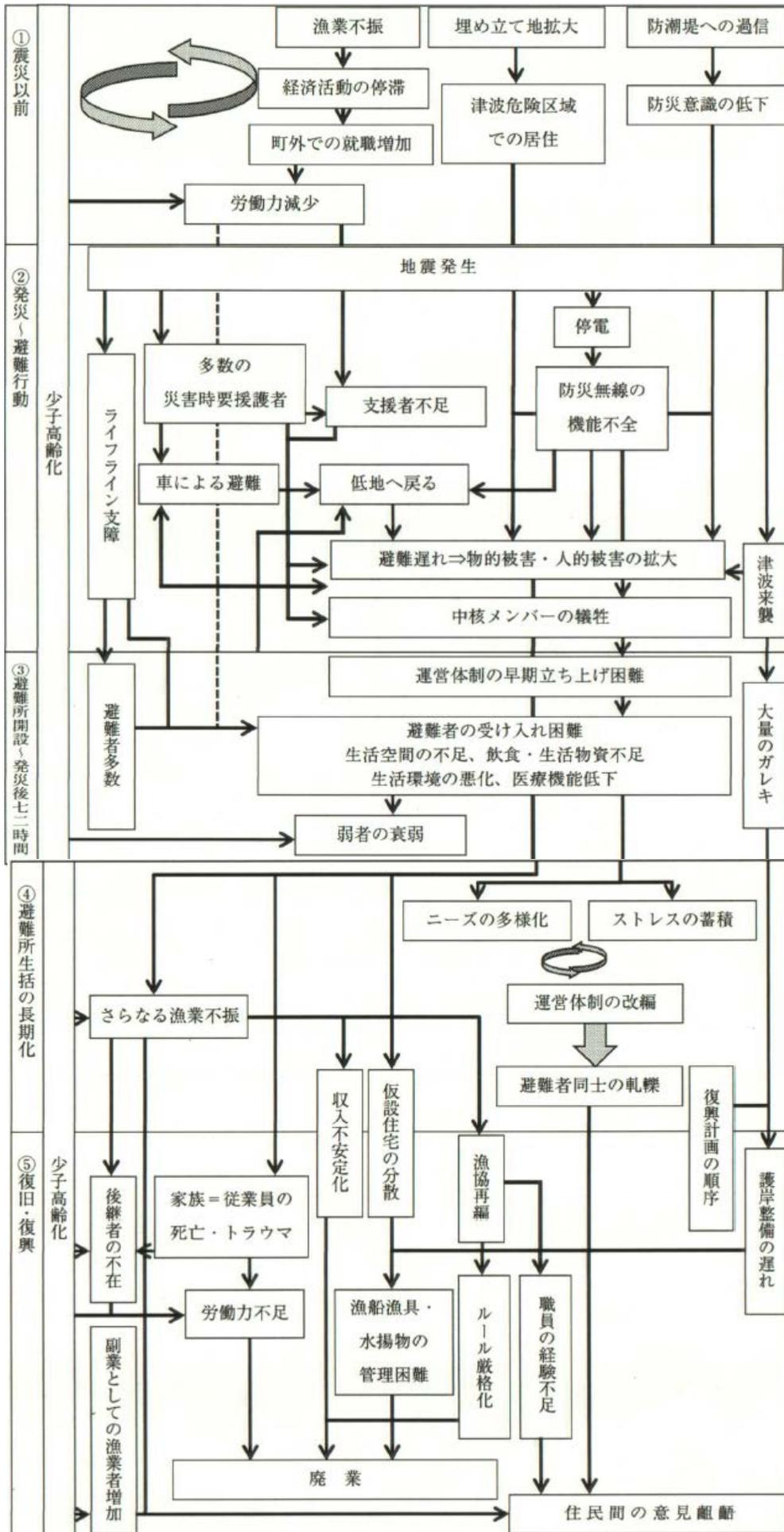


図7 安渡における震災以前⇒避難行動⇒避難生活⇒復旧・復興の災害サイクル  
(野坂 2013 より抜粋)

【備考】本研究は、「災害以前から緊急避難、避難生活、仮設生活、復旧・復興を経て、次の継起する災害への予防へ」と循環する長期の減災サイクルをどのように構築し脆弱性を克服していくかを扱う「東日本大震災被災地域における減災サイクルの構築と脆弱性／復元＝回復力に関する研究」（科研費基盤研究 C／研究代表 浦野正樹）の一環である。

## 5. 質疑応答

■低地の生産機能をどのように・どのくらいの規模で配置するかについてのビジョンはどの程度明確にされているか。

— 町は、随時地域内外から企業を誘致してはいる。町は産業エリアの多くに事業所が入るとい見通しを立てているが、これだけ広大な産業エリアの多くに本当に事業所が入るかは、報告者は疑問に思う。事業所が入らなかった土地は、公園・広場か空き地にするしかないため、事業所が産業エリアに入らないことは町の維持・管理費用の増大を招くことにつながる。このため、産業エリアにどれだけ事業所を呼び込めるかは、町にとって非常に重要な課題のはずである。また報告者は、誘致する以前に防災のロジックと生活再建のロジックを上手く組み合わせる事業所防災を入念に検討することが必要と考える。そうしなければ、いくら事業所が再建されてもそれが上手く稼働することは困難である。上手く事業所が稼働しなければ、従業員の雇用条件も安定しないだろう。

■地域防災計画を推進しているのはどのような人々か。

— 町内会。検討会を進める中で、今後の防災の考え方について、町内会内および町内会と町の間ではすり合わせが進んでいる。ただし、復興に関しては町内会の中でも意見が割れることもある。特に、町外で生活している町内会員にいかにアクセスし、意見を聞くかが大きな課題となっている。

■高齢者と支援者の定義について再検討する必要がある。

— 高齢化する社会では、健康な高齢者も多く、高齢であるという理由だけで被支援者にはならない。むしろ日中は、町外に出ている若い人々よりも、町内にいる高齢者の方が支援者になることの方が多い。

■漁村のコミュニティという特徴が復興過程にもたらす影響は。特に、女性の復興計画への参画状況は。

— 「浜のおかあさん」は家庭内でも非常に強い権力を持ち、合理的ということはよく言われる。ただ、安渡地区の場合は、むしろ震災前の地域再編の過程の中で、漁村のコミュニティという性格が変質していたように思う。それは、地域再編の影響が相対的に小さかった、赤浜地区や吉里吉里地区と比較したさいに感じられる。都市化した漁村のコミュニティにおける復興、地域活性化という視点から、今後事例を捉え直してみたい。農村・山村の都市化を扱った研究はあるが、漁村の都市化（漁村がほとんど解体に近い状態になる臨海都市の誕生とは異なる）を扱った研究は少ないのではないかな。

■安渡地区に似た地域を比較対象にすることも視野に入れるべき。

— その通り。今回の事例が大きな枠組みの中でどのような意義を持つかは、常に検討すべき事項である。今後の課題としたい。

### 【参考文献】

岩手県, 1988, 『岩手県沿岸漁業構造改善事業基本方針』.

岩手県林業水産部漁港課, 1982, 『岩手県漁港 30 年史』.

水谷武司, 2012, 「地方太平洋沖地震の津波による人的被害と避難対応」独立行政法人 防災科学技術研究所編『防災科学技術研究所主要災害調査』48: 91-104.

森嶋幸代・鈴木るり子・岡本玲子編著, 2012, 『大槌町 保健師による全戸家庭訪問と被災地復興』明石書店.

麥倉哲, 2013, 「東日本大震災の被災から復興における『脆弱性』と『社会階層』——暮らしの面と心の平穩の面に焦点を当てて」『理論と方法』54: 269-288.

農林水産省, 2013, 「震災による漁業経営体の被災・経営再開状況(平成 25 年 3 月 11 日現在)」.

野坂真, 2013, 「大槌町安渡(1) 過疎・高齢化する津波被災地の地域生活の再生とは」浦野正樹・野坂真・吉川忠寛・大矢根淳・秋吉恵共著『〈早稲田大学ブックレット「震災後」に考える〉シリーズ 29 津波被災地の 500 日——大槌・石巻・釜石にみる暮らし復興への困難な歩み』早稲田大学出版部: 19-44.

大槌町, 1971, 『大槌町新総合開発計画』.

大槌町教育委員会, 1961, 『チリ地震津波誌—昭和三十五年五月二十四日』.

災害関係資料等整備調査委員会, 1984, 『岩手県災害関係行政資料』.

関幸子, 2013, 「〈研究ノート〉岩手県大槌町の震災復興の現状と課題」『東洋大学 PPP 研究センター紀要』3.

吉川忠寛, 2007 「復旧・復興の諸類型」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.

———, 2012, 「地域防災計画見直しの論点——東日本大震災の津波被災地と首都圏の教訓」『月刊 自治研』630: 31-40.

### 3. 原発災害の避難をめぐる問題

—福島県いわき市の事例から—

川副早央里<sup>12</sup>

#### 1. はじめに

東日本大震災および福島第一原発での事故発生により原発周辺の広域的な地域において多数の住民が避難を余儀なくされ、2013 年年度末現在も約 13 万人の避難者が福島県内外、全国各地に散り散りになり、そして繰り返し避難先を移動しながら避難生活を送っている。原発事故発生から 3 年が過ぎ、原発避難をめぐる課題は避難者自身だけの問題ではなく、避難先における課題への対応が急務となっている。そこで本稿では、現在約 2 万 4 千人の原発避難者を受け入れており、国内最大規模の避難者集積拠点となっている福島県いわき市を取り上げ、避難自治体に視点を置いた避難者の問題だけではなく、避難先の居住現場において生じている生活問題に焦点を当てて原発避難をめぐる問題を検討したい。

#### 2. 原発事故による長期的・広域避難の状況

いわき市に避難者が集積するに至った背景とその避難状況の特徴を検討するために、まず原発事故発生直後からの全体的な避難状況を確認しておきたい。全避難区域の再編が行われ、帰還が進められる地域も出現してはいるが、ほとんどの住民の帰還が実現しておらず、現在でも福島県民の避難者数は 130,544 人に上る<sup>13</sup>。このうち、県外避難者は 46,700 人（全体の約 35%）、県内避難者は 83,844 人（全体の約 65%）であり、避難者は全国 47 都道府県に分散して避難している。

図 1 は、受け入れ避難者数が比較的多かった自治体のみにしぼって、2011 年 6 月 2 日から 2013 年 5 月 9 日までの県外避難の状況の推移を示したものである。このデータから明らかなのは、時間の経過とともに避難者の集積状況が変化していることである。時系列にみていくと、事故直後から 3 か月（2011 年 6 月まで）の間で多数の避難者を受け入れていたのは、多い順に新潟県、山形県、東京都であった。その後 3 か月以降は、新潟県への避難者数が減少し、山形県および東京都、茨城県への避難者数の増加がみられる。6 か月目（2011 年 8 月以降）になると埼玉県への避難者数が激増している。事故発生から 1 年（2012 年 3 月）を過ぎると、最も数が多かった山形県の避難者数が徐々に減少し、同様に新潟県も微減が続いている。他方では東京都、茨城県、神奈川県への避難者数が微増する傾向をみることができる。したがって、事故直後の避難傾向としては、福島県の近隣自治体である新潟県と山形県など

<sup>12</sup> 早稲田大学文学研究科社会学コース博士後期課程／いわき明星大学非常勤研究員。

<sup>13</sup> 福島県災害対策本部発表、「平成 23 年東北地方太平洋沖地震による被害状況即報（第 1189 報）」（2014 年 5 月 16 日）より。

の北陸地方へと避難した避難者と、千葉県、埼玉県、栃木県、群馬県などの関東地方へと避難した避難者に二分されたが、事故発生から2年目を迎えた2012年には北陸地方への避難者数が減少し、関東地方への避難者が増加しており、避難生活の拠点を転々と移動させていることがうかがえる。

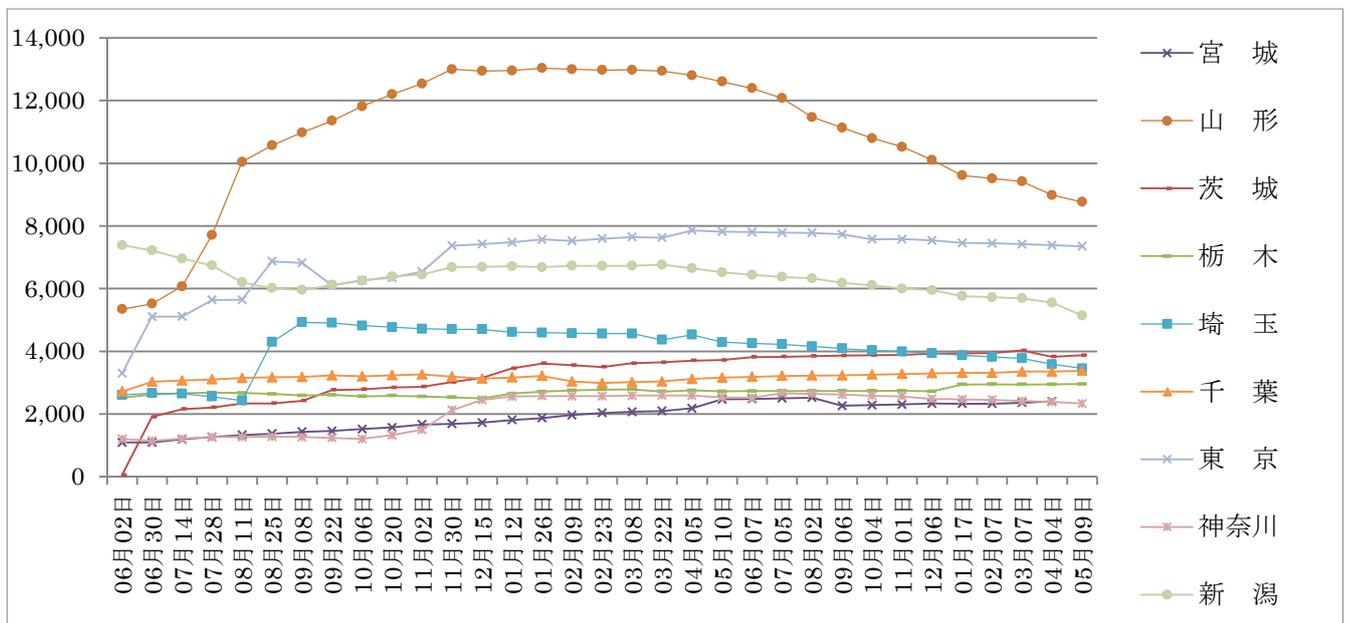


図1 福島県から県外への避難状況(出所:福島県災害対策本部のデータをもとに筆者作成)

次に避難者の増加傾向が続くいわき市の避難者受け入れ状況について確認してみよう。図2は各避難自治体のいわき市への避難者数を示したグラフである。事故後から徐々に避難者が増加し、2011年後半からは2万人以上の避難者を受け入れている。現在のいわき市の受け入れ避難者数は24,013人に上り、その数は福島県の避難者全体の約16%、県内避難者全体の約25%を占める数であり、国内最大規模の避難者集積拠点となっている<sup>14</sup>。

現在いわき市には応急仮設住宅が県内最大数の3,512戸建設されている。今回の震災では多数の避難者が発生したことから、すべての避難者に住居を確保するのは容易ではなく、災害救助法の弾力的運用によって受入先都道府県が民間賃貸住宅を借り上げ、被災地からの避難者に対して提供し、その費用を福島県に求償することで、最終的にそのほとんどを国費で負担する民間住宅借り上げ制度が整えられた。いわき市は震災前から福島県浜通り地方の中核都市であり、民間アパート等の住宅が集積する地域であったため、借り上げ住宅制度を利用していわき市で避難生活を送る避難者も多い。現在いわき市の応急仮設住宅で暮らす避難者は、6,251人<sup>15</sup>であり、残る17,581人<sup>16</sup>(いわき市への避難者全体の73%)が民間借り上

<sup>14</sup> いわき市災害対策本部、平成25年5月23日現在。

<sup>15</sup> 注2と同じ。

<sup>16</sup> いわき市災害対策本部発表のいわき市への避難者数23,832人から福島県災害対策本部発表の応急仮設住宅入居者数6,251人(注2)を引いて算出。

げ住宅で生活している。

町内全域に避難指示が出された双葉郡9自治体は役場機能も他自治体へと避難せざるを得ない事態となった。多くの自治体は発災直後、県内内陸部の中通り地方や会津地方へと緊急避難した。その後は、住民の避難状況や仮役場を設置するための土地や空間確保の条件に合わせて役場機能さえも不安定に繰り返し移動を余儀なくされている。避難者が県内でも分散しているために、避難住民が集積する主要都市に役場の出張所や連絡事務所を設け、提供される業務は一部に限られるが役場機能を分散させて住民対応を行っている。いわき市の場合には複数の避難自治体からの避難者が流入していることから、広野町（既に帰還済）、檜葉町（本庁）、浪江町（出張所）、富岡町（出張所）、大熊町（連絡事務所）、双葉町（本庁）の行政機能がいわき市に移設されている。避難者の受け入れ状況も一様ではなく、複数の自治体が重層的に存在している状態がある。

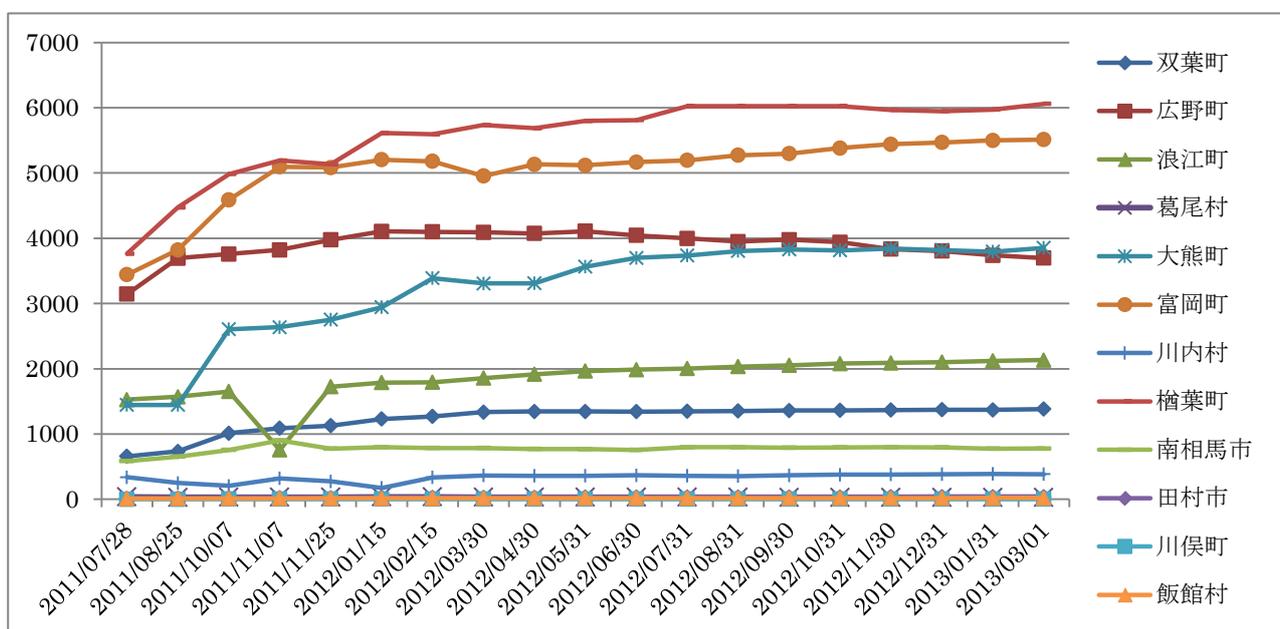


図2 自治体ごとのいわき市への避難者数  
(出所：いわき市復興支援室の資料をもとに筆者作成)

### 3. いわき市における原発避難者の生活と支援

住民および行政が広域避難し、生活空間と準拠集団となる自治体が空間的に拡散した状況では、本来の行政サービスを広域の避難住民へと提供することは困難である。上記のとおり、住民の避難状況に合わせて各地に出張所や連絡事務所を設置して、住民課、税務課、戸籍課などの一部業務を行っているが、仮設住宅と借り上げ住宅の手続きの受付業務、各種証明書の発行や相談業務など、基本的には先に述べた自治体への所属を維持するための各種手続きが主たるサービスとなっている。

そこで、避難先での住民生活を支える仕組みとしては、今回の原子力災害の対応のなかで

主として二種類の避難者支援が行われている。まず一つは、避難先でも基本的な行政サービスを受けられるようにと2011年8月に制定された「原発避難者特例法」である。この原発避難者特例法に基づき、2011年9月16日から避難自治体やいわき市をはじめとする福島県内13自治体を指定市町村として特例事務が告示された。これは、指定市町村から住民票を移さずに避難している住民が、指定市町村又は福島県が提供すべき行政サービスのうち、自ら提供することが困難であるとして総務大臣に届け出て告示された特例事務を2012年1月1日から避難先自治体で受けることを可能とするものである<sup>17</sup>。その特例事務には医療・福祉関係の166事務および教育関係の53事務が含まれている。いわき市では、これらの内容の他に53事務を提供しており、いわき市における生活上必要とされる行政サービスがいわき市民同様に避難者へも提供されるようになっている<sup>18</sup>。

二つ目は、居住現場における被災者支援活動である。避難者の生活問題への対応は、役場機能および避難住民の居住先が空間的に散在していることから、上記の行政サービスとはことなる次元で展開されている。まず応急仮設住宅においては、避難元自治体を単位として住民の見守り活動が行われている。見守り活動を行うのは、福島県「がんばろう福島!“絆”づくり応援事業」で雇用された当該自治体住民の「絆づくり支援員」と福島県社会福祉協議会を通じて雇用された当該自治体住民の「生活支援相談員」である。この制度の運用の仕方や支援員の活動内容などは自治体毎に異なるが、不安定な避難生活が長期化するなかで、顕在化し噴出する住民の心身の健康問題や家族問題、人間関係上のトラブルなどさまざまな生活問題に対応しているのは暫定的に構築された支援員を中心とする生活現場でのコミュニティである。ただしこの場合は、制度上は職業としての支援員であったとしても、業務は避難元地域をベースにした関係性により避難住民を支えることであり、震災前からの住民と関わることもあるし、また初対面であったとしても、同じ被災した当事者同士なので公私を分けて業務にあたることは容易でない。自らも被災者でありそれぞれ悩みを抱えながら、専門的な資格や知識もなく支援員となり、当事者でありながら支援者でもある立場にあっては、住民の課題を過度に背負い込んでしまうこともあるという<sup>19</sup>。これら支援員の主たる業務は行政からの情報伝達と仮設住宅の見守り活動であるが、実際には彼らが担う役割は多岐に渡る。

一方、借り上げ住宅制度を利用したいいわゆる「みなし仮設」に住む避難者は全体の約7割を占めており、このことが行政を含めた支援者から避難者へのアプローチをさらに困難にしている。応急仮設住宅には避難者が集中して暮らしており、支援対象者の存在が見えるため

---

<sup>17</sup> 詳細は、総務省「原発避難者特例法に基づく指定市町村及び特例事務の告示等について」を参照されたい。

<sup>18</sup> 詳細はいわき市HP「市外から避難されている皆様に提供する行政サービスについて」を参照されたい。

<sup>19</sup> 福島県社会福祉協議会「生活支援相談員活動から見る避難住民生活の現状調査」より。「どこまでが生活支援相談員としての職務なのか、責任はどこまでなのか」「解決できない不安や問題も多く、もどかしくて悩むこともある」などの声もあり、住民であり被災者である支援員が、行政と住民のはざままで対応を求められ、業務と私的感情のバランスをとることのむずかしさがあることも報告されている。

に支援がまだ行いやすい。しかしみなし仮設の場合には、外部からは避難者の所在が見えにくく、この場合は行政が把握している避難者の居住地の住所を頼りに訪問することが唯一のアクセス手段となる。このみなし仮設に住む避難者に対しては、どの避難自治体も対応が遅れ、少なくともいわき市内のみなし仮設住民の訪問は、相双保健福祉事務所が2012年2月から開始した<sup>20</sup>。しかし約1万6千人を対象にした訪問活動は容易ではなく、すべての対象者を一度でも訪問するだけで大変な時間がかかり、仮設住宅での見守り活動ほどには進められていないのが実情のようである。

これらの行政機能の再編と避難先での住民生活を支える支援体制について整理すると以下のようにまとめることができよう。第一に、自治体の住民および行政機能が分散して広域避難しているなかで、避難者が集中する地域に出張所等を設けることで住民情報の管理と広報誌の発送などの情報伝達を可能にし、避難元自治体と当該住民とをつなぐ「公」の仕組みを再編しているということである。第二に、本来避難元自治体が提供していたさまざまな住民サービスを原発避難者特例法によって避難先でも同様のサービスを受けられるように制度設計が行われ、避難先自治体と「個」の住民をつなげ、基本的住民生活を保障する仕組みを構築しているということである。さらに第三は、支援員制度は避難元自治体を基礎単位とした居住地において、住民同士の「共」のコミュニティ形成を図る体制として機能していることである。このように、避難自治体内における行政と住民、そして居住地における住民同士、避難住民と避難先行政という三つの関係が組み立てられてきている（図3）。

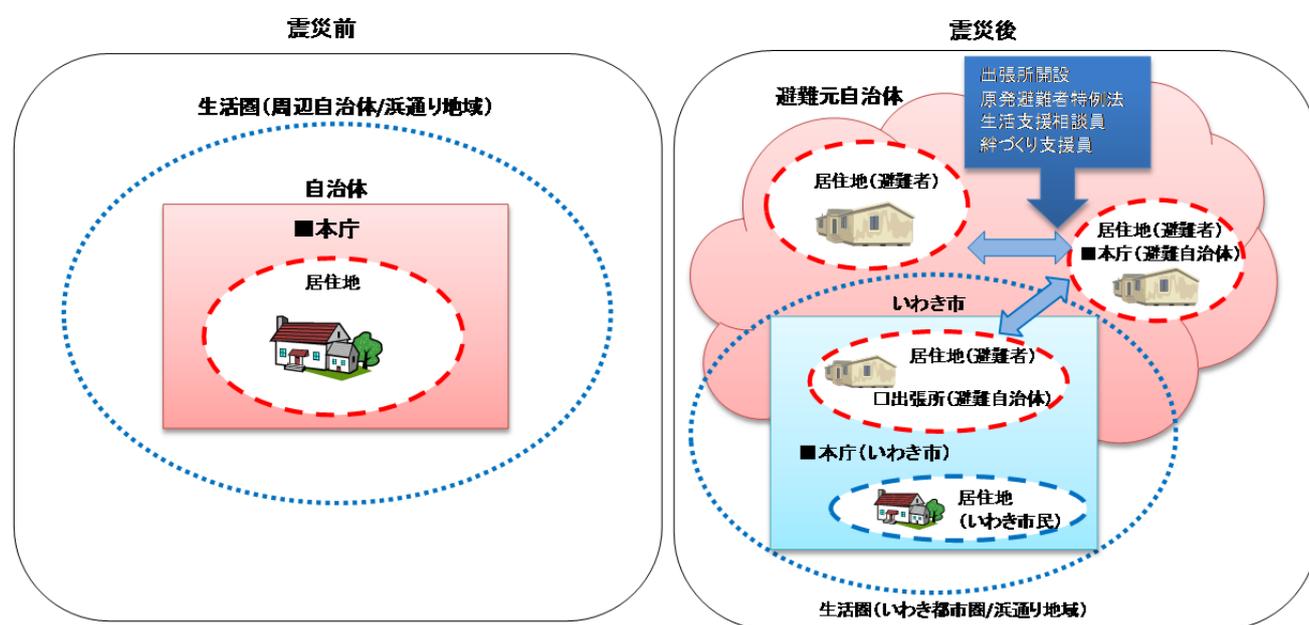


図3 居住地と行政機能との関係

とはいえ、居住現場における様々な生活や福祉の問題が、現在行政が対応している範囲を超えたところ、つまり避難する住民の居住現場で発生しており、それらの問題は現場にいる福祉分野の職員が対応しているのが実態のようである。長期化が見込まれる原発事故の災害過

<sup>20</sup> 相双保健事務所職員への聞き取り調査より。

程では、いまなお避難者の多くは現在の暫定的な避難生活におけるストレスや帰還の目途が立たずに将来が見通せない不安を抱えており、避難生活の現場ではそうした課題が蓄積されている状況がある。

こうした問題を解決の足がかりとして、行政間の連携について、2012年8月1日にいわき市と双葉8町村の主張による意見交換会が開催され、同月25日にいわき市役所にて双葉八町村の総務担当の事務担当者会議が行われた。この会議はいわき市における避難者の受け入れに関する連絡調整を行うことを目的に開催されたが、第一回目の開催から約10か月ぶりの2013年6月9日、第二回目の事務担当者会議が行われ、自治体を越えた連携は長い間の課題であった。

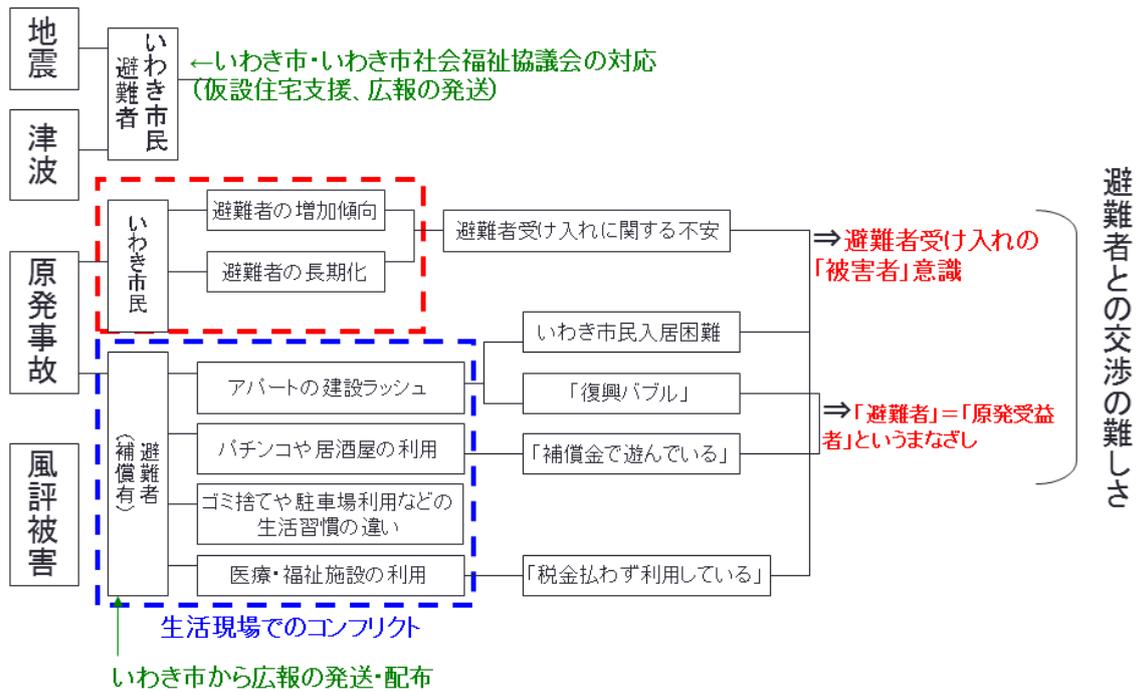
#### 4. 受け入れ住民と避難者間の意識差

これまで見てきたようにいわき市では多数の避難者を受け入れているが、今回の被災地から遠く離れた他の避難者受け入れ地域で行われているような支援活動はいわき市で展開が難しい現状がある。というのは、いわき市自体が地震・津波・原発事故によって被災しており、地震および津波による死者行方不明者および震災関連死の数は455人（2014年5月18日現在）、原発事故直後の屋内退避指示による強制避難者5,910人、現在でも市内で避難している市民は6,423人、市外に自主避難をしている市民が4,657人、合計すると10,900人の避難者を抱えており、一自治体内にも多層な被災状況を抱えているからである<sup>21</sup>。そしてその被害と影響の出方は、広域に広がる市内で地区毎に大きく異なり、その後の復旧・復興も地区毎に進捗状況にもばらつきがでている（川副・浦野、2012）。

市内の被災者支援についても、震災後3月16日にいわき市災害ボランティアセンターが開設された後、広域な市域内の緊急対応や避難生活期の支援を行うため、市内沿岸部および南部では地元NPOが災害ボランティアセンターを立ち上げ、津波被害に対する炊き出し、がれき撤去、仮設住宅での見守り活動など、主として市内の地震および津波被災者に対する支援を行った。しかし、個人情報保護法により情報開示に時間がかかったため、いわき市社会福祉協議会が8,000名以上の「みなし仮設」に入居した市内避難者に対する見守り活動を開始したのは、震災から9か月目にあたる2011年末からであった。また2012年5月からは、合併前の地区を基本的単位として、いわき市地区協議会、民生児童委員、行政区長、地区社会福祉協議会から構成される「小地域福祉ネットワーク」を活用し、市内他地区に避難しているいわき市民に対しても平常時の要援護者と同様に見守り支援を開始している。市域が広域であるために各災害因による被害が地域ごとに異なっており、結果的に沿岸部や北部の原発避難地域の避難者を市内内陸部や南部で受け入れることでこうした支援体制が組まれた。いわき市の場合、広域な市域において多様な被災と避難状況を抱え、自らの災害対応すら困難に直面しているなかで、多数の避難者を受け入れているのである。

---

<sup>21</sup> いわき市災害対策本部発表。2014年5月18日現在。



<行政機能>

<居住機能>

図4 いわき市民の意識構造

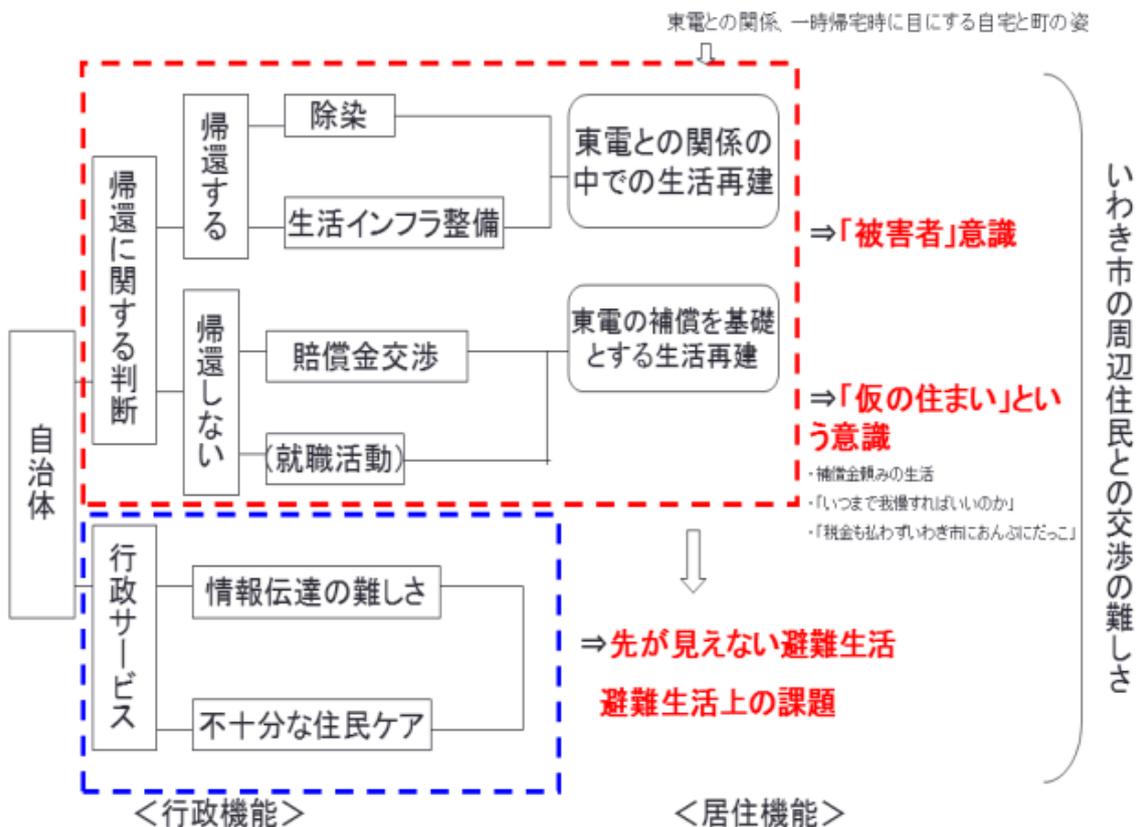


図5 避難者の意識構造

避難者が増加の一途をたどり、また避難生活が長期化するなかで、避難者の増加によって市内ではさまざまな影響が顕在化し、避難者を受け入れることに対するいわき市民の不安も高まっている。避難者の増加によるアパートのニーズが高まり、不動産会社は「震災前の入居率は5, 6割だったが、現在は10割。契約実績も5倍に増えた」という<sup>22</sup>。また、いわき市で就職が決まった若者が、居住地を見つけられずに就職を断念する事態も生じている<sup>23</sup>。さらに、パチンコなどの娯楽施設や居酒屋などの飲食店を利用する避難者が目立ち、避難者は補償金によって経済的に余裕があるために「補償金で遊んでいる」というまなざしが生成される状況もある。そのほか、避難者の増加に伴って、医療・福祉施設の利用者も増加し、震災前よりも待ち時間が長期化することによる生活上の変化もあった<sup>24</sup>。そうした居住現場で生じるストレスは蓄積され、「避難者」へのネガティブな感情が周辺のいわき市民の間で生まれることになる(図4、5)。自立再建を前提にいち早く通常モードに戻ろうとするいわき市民と、国策の影響を受けて避難生活の終わりが見えない避難者とでは災害過程や復旧復興の進行速度にも差がある。それゆえに両者の相互理解は一層難しいのである。

## 5. おわりに—質疑応答と今後の課題—

以上の内容の報告に対する質疑応答では、いわき市内の仮設住宅の立地条件に関して質問が寄せられた。いわき市内では、市内の工業団地内などの空き地に建設されている仮設住宅が少なくない。これらの住宅は商業施設や住宅地から離れており、周辺住民との接触は多くないケースである。他方、ニュータウンなどの既存の住宅地内の都市計画上未利用地であった一面に建設された仮設住宅が多かった。そこでは、周囲には中層以上の住宅が立地していることから、建物の形態が異なるだけではなく、住民意識にも差が顕在化している状況がある。

また、浪江町の避難先地域においてもいわき市同様に避難者と受け入れ住民間に軋轢があるかという質問があった。研究会参加者からは、浪江町民が多く避難している二本松市では、二本松市の商工会が義捐金を出して避難者に仕事を斡旋してもしばらくするといわき市に移ってしまうケースがあり、受け入れ側からすると誠意が裏切られると感じるケースもあることが報告された。他方で、受け入れ側の二本松市と避難者側の浪江町のNPOが、住み続けるための二本松歩きを行い、シャッター街の解決策を考えることになったという。

いわき市においても、こうした状況のなかで自治体を越えた取り組みも始まっている。例えば、いわき市の社会福祉協議会やボランティアセクターが中心となって支援者間のネットワーク化が進められ、市内の被災者支援を行う市民団体と双葉8町村およびいわき市の社会福祉協議会が集まって月1回会議が開催されている。この会議では、自治体の枠を超えてさまざまな生活課題に関する情報共有や住民対応に関する連絡調整が行われている。原発避難

<sup>22</sup> 大分合同新聞 2012年3月16日朝刊。

<sup>23</sup> 河北新報 2012年2月20日。

<sup>24</sup> 福島民報 2012年5月30日。

者特例法の制定が避難先にかかわらず避難先自治体と避難者個人をつなぐ「公」の仕組みを可能にしたとするならば、こうした動向は避難者自身のみならず避難先の生活現場において多様な背景や条件をもつ住民同士が「共」に暮らす仕組みづくりの一環として評価できよう。

とはいえ、このほかには未だ生活現場において新住民としての避難者と旧住民としてのいわき市民の間の交流と理解を促進する施策はなく、避難者と受け入れ住民との間の接触項をつくることや、両者に関連する生活問題に対応する術がなく、災害過程における状況の違いに対する相互の理解が進まず、結果として意識のずれが生じていると考えられる。この意識のずれは、居住現場での避難者と受け入れ住民の価値観や感情がむき出しの状態が続くとより一層深刻化する恐れもあるだろう。実際、避難者の車にいたずらや、避難者への誹謗中傷の張り紙が見つかるなど、両者の意識のずれが軋轢となって深刻化している事態もある（川副 2013）。避難者と受け入れ住民が安心して生活できる環境をつくるためには、市民団体や福祉分野団体のネットワーク化だけではなく、行政間の連絡調整の体制を強化していくことも必要だろう。

本稿で取り上げた行政、支援団体、住民団体の活動やネットワーク化の状況は時々刻々と変化しているため、今後も継続して状況を追いつけていく必要がある。そして、この住民同士の意識の差は、上記の避難者の居住地と行政機能の分離による問題だけではなく、発災後からの災害対応の違いや補償金の受給をめぐる金銭的格差など社会構造的に構築されてきた災害過程における差異の蓄積も両者の相互理解を困難にしている要因であると思われる。双葉郡住民といわき市民の災害経験の違いと意識構造に関するさらなる分析は今後の課題としたい。

備考) 本研究に協力してくださった調査対象地の方々にはこの場を借りて感謝の意を表したい。なお、本研究は「東日本大震災被災地域における減災サイクルの構築と脆弱性／復元＝回復力に関する研究」（科研費基盤研究C／研究代表浦野正樹）の一環である。

## 参考文献

- 川副早央里・浦野正樹(2012)「原発災害の影響と復興への課題—いわき市の地域特性と被災状況の多様性への対応—」『日本都市学会年誌』45,pp150-159.
- 川副早央里(2013)「原発避難を巡る状況—いわき市の事例から」『環境と公害』42(4),pp37-41.
- 開沼博(2011)『「フクシマ」論原子カムラはなぜ生まれたのか』青土社.
- 松菌祐子(2013)「警戒区域からの避難をめぐる状況と課題」『環境と公害』42(4),pp31-36.
- 高木竜輔(2012)「いわき市における避難と受け入れの交錯」山下祐介・開沼博編『原発避難論』明石書店.
- 高木竜輔(2013)「長期避難における原発避難者の生活構造—原発事故から一年後の檜葉町民への調査から—」『環境と公害』42(4),pp25-30.
- 山下祐介ほか(2012)「原発避難をめぐる諸相と社会的分断—広域避難者調査に基づく分析」『人間と環境』32(2).

山下祐介・開沼博編(2012)『原発避難論』明石書店.

いわき市(2013)『いわき市・東日本大震災の証言と記録』.

## 4. 福島県豊間復興支援プロジェクト

### —住民の手による復興計画策定に向けて—

澤岡詩野<sup>25</sup>

#### 1. 住民による復興協議会の設立

2011年3月11日、沿岸部を中心に未曾有の被害をもたらした東日本大震災により、福島県いわき市豊間地区は津波で85名が亡くなり、607戸の内416戸の住宅が全壊した。これはいわき市内最大の深刻な被害であった。それまでの豊間は、ウニや黒鯛などの豊富に獲れる漁場として、また、サーファーの聖地ともいわれる海岸として、「福島のパワイ」とも呼ばれる肥沃な地域であった。また、美空ひばりの歌にも登場する塩谷崎灯台を目的に多くの観光客の訪れる風光明媚な観光地でもあった。

津波により多くの人命と住宅が失われた他に、原発の影響で基幹産業であった漁業・練り物産業、観光産業も廃業に追い込まれた。また、小学校や公民館なども被害を受け、家を流されなかった住民にとっても日常生活を送ることが困難な環境となった。この為、多くの住民がいわき市の市街地での仮設住宅や借り上げ住宅での生活を余儀なくなされることとなった。時間が経過するなかで、避難先の生活に定着していく住民も増えていった。

このままではふるさが無くなってしまうとの危惧から、2011年8月に、鈴木区長(当時)を筆頭に住民による「ふるさと豊間復興協議会」が設立された。国や自治体が主導で進む復興計画に対し、「復興計画は住民の手で！」を合言葉に活動が開始された。当時の仮設の事務所は、狭く、雨漏りもする過酷な環境であった。

住民が集い復興を話し合う場、お互いに寄り集まって旧交を温めあえる居場所の必要性が



津波で流された沿岸部エリア



仮設の事務所

<sup>25</sup> 公益財団法人 ダイヤ高齢社会研究財団主任研究員。

増していくなかで、豊間エリアの出身、現在は都内でまちづくりコンサルタントとして活躍する佐藤氏が立ち上がった。この佐藤氏の声掛けで建築・都市計画などの専門家によっ



左 断熱材となる新聞紙を丸める婦人部  
右 壁に思い思いの絵を描く住民

て結成された「東京支援グループ」と復興協議会が連携して、仮設事務所に

代わるサポートセンターを創ろうという動きが生まれた。建築に関わる費用は、いわき市からの補助金と豊間区からの拠出、木材の一部は南会津町から物資支援、設計は支援グループの建築家 連氏、組み立ては学生ボランティアが力を発揮した。建材費の高騰などで不足した資金は、東京支援グループにより、寄付金を集めることとなった。

報告者も関わる東京支援グループが、この事務所を作る際に特にこだわったのは、住民の参加であった。工程で素人にも参加可能な部分で、3回のワークショップを計画し、参加者を住民から幅広く募った。初回のワークは力仕事ということもあり、地元の大工仕事の得意なシニア男性の参加が多くみられた。その後、熱



心な協議会からの PR や口コミの浸透もあり、中高年女性の参加が増えていった。第二回目ワークショップの最後には、そこに集った住民の投票で壁の色を決め、海を思わせる「青」に一番の票が集まった。「やっぱり海が好き」。これは、この後のワークショップでも度々聞かれる言葉だが、住民の豊間への愛着の強さを感じる瞬間でもあった。

- 第一回ワークショップ：パネル組立、屋根断熱材、屋根防水シート貼り  
2012年5月12日～14日 住民参加者 18人
- 第二回ワークショップ：壁に断熱材替わりの古新聞詰めとデッキ造り  
2012年5月26日～27日 住民参加者 48人
- 第三回ワークショップ：塗装と竣工イベントを実施  
2012年6月2日～3日 住民参加者 45人

## 2. 復興計画の策定に向けて

協議会の事務所も完成し、次に着手したのが、災害公営住宅や津波で失われた産業の振興など、復興に向けたアクションだった。協議会では、震災後半年以内に、いわき市内外に散

っている住民に対し、豊間に戻ってきたいか等のアンケート調査を取っていた。国や自治体主導で高台移転などの計画が具体化していく中、豊間では、それらの調査データを根拠に独自の方向性を、打ち出そうとしていた。

より具体的な計画を住民の手で策定するために、2013年9月から隔週で、協議会と東京支援グループが連携してワークショップを開催するようになった。その際は、高台移転に関係する人も、そうでない人(家を流されなかった人)も存在するために、大きく「災害公営住宅の住まい方」と「復興後の地域の生活と産業」という2つのテーマで開催することとした。

■第1回復興計画ワークショップ：「子を持つ親が話し合って考える」

2012年9月1日(土) 住民参加者：6名

■第2回復興計画ワークショップ：「高齢者への心配りを考える」

2012年9月2日(日) 住民参加者：34名

■第3回復興計画ワークショップ：「豊間のこれからを考える諏訪北部」

2012年9月15日(土) 住民参加者：45名

■第4回復興計画ワークショップ：「豊間のこれからを考える諏訪南部」

2012年9月16日(日) 住民参加者：31名

■第5回復興計画ワークショップ：「豊間の産業の再生と復興を考える」

2012年10月6日(土) 住民参加者：14名

■第6回復興計画ワークショップ：「木造の災害住宅を考える」

2012年10月7日(日) 住民参加者：27名

■中間発表会 10月28日

計6回のワークショップを経て蓄積された結果を協議会と支援グループでまとめ、住民に加え、URや自治体関係者もオブザーバーとして参加する中で報告会を開催した。

(他の沿岸地域では、住民が主体になって復興計画策定に取り組むケースは少なく、行政関係者の注目が集まる)

報告を受け、参加者からは、出た意見や感想を以下に示す(抜粋)。

◆豊間の好きなところ：

「色々とあったけど、みんな海が好き」

-青い海と砂浜、鳴き砂、磯砂遊び、海水浴、魚釣

「人情のある人間関係」

-地域全体で子育てするような地域

-隣組がしっかりしていて戸締りの必要がない

「気候風土が素晴らしい」

「祭りを大事にしたい」

◆若い人が戻ってこられるようにするためには：

「豊間の良さが伝わるコミュニティの再生」

「安心安全な土地だということをアピールできること」

「漁業に代わる新しい産業をつくっていくこと」

中間発表会の後は、さらに具体的なテーマに絞り込み、同年12月まで、さらに6回のワークショップが行われた。当初は、参加者も家長である中高年男性に限られていたが、回を増すごとに徐々に若手や女性の参加も増えていき、延べの住民参加者は300名を超えた。2013年1月27日に開催された最終報告会では、ワークショップで住民から出されたアイデアや要望を反映した災害公営住宅のプラン(東京支援グループの専門家が作成)が発表されることもあり、100名を超す参加者が集まった。この内容は提言書「豊間復興まちづくり宣言」としてまとめられ、2014年2月22日に区長からいわき市の市長への要望という形で提出された。主な内容は次の8項目に集約される。

#### 【豊間復興まちづくり宣言】

##### 災害公営住宅（ハード編）

提言1 住棟周りの共用スペースをみんなで考え、つくる

提言2 集会所、その他の共用施設、設備をみんなで考え、つくる

##### 災害公営住宅（ソフト編）

提言3 コミュニティの再生につながる入居応募、募集の仕方にする

提言4 元気な団地町会（入居者管理組合）をつくる

##### 地域の生活と産業（まちづくり）

提言5 産業拠点、生活拠点をみんなの力で再生復興する

提言6 豊間に戻ってきて良かったと思えるコミュニティを再生復興する

提言7 地域みんなで子供を守り育てる街を創る

提言8 みんなが誇れる若者も住みたくなる美しい街を創る



### 3. 災害公営住宅への「コミュニティ入居」に向けて

ワークショップでの提言の結果が反映されなかった部分もあるものの、用地の造成も終わり、建設戸数192戸の災害公営住宅の建設が進められた。2013年3月には、いわき市が、家賃や間取りなどを説明する入居説明会を開催した。

この段階から住民による復興計画策定のワークショップも、「災害公営住宅での住まい方を考える」という次のステップに進んでいく。災害を逃れて生き残ったペットを連れて入居したいという要望からできたペット住棟、震災前の様に大家族と一緒に居住したいとの要望からできた木造戸建て、身体の不自由な人に対応した集合住宅の1階部分、こういった数に制約のある住戸をどう配分していくか。さらには、震災前の人々のつながり、地域内のつながりをどう再構築するか。2013年11月から始まる入居申し込みを控え、課題となったのは、これらの入居の方法についてであった。

そこでワークショップで話し合われたのは、いわき市独自の入居方法である「コミュニティ入居」を活用するか否か？、活用するのであればどのような単位で申し込むのが最適なのか？であった。



#### 【災害公営住宅「豊間団地」の概要】

敷地面積 : 32.24 m<sup>2</sup>

戸数 : 鉄筋コンクリート建 168 戸(ペット住棟が 30 戸), 木造戸建 24 戸

部屋の間取り : 2LDK, 3LDK タイプ半々

駐車場 : 鉄筋コンクリート建用 336 台, 木造戸建用 48 台

駐輪場 : 168 台

外物置 : 168 台

その他 : 集会所, 多目的広場, 児童遊園地, ゴミ置き場等を設置

#### 入居選定の方法

- ・抽選ではなく配点制度で、高得点者から希望のところに入居
  - ・震災地区の団地にその住民が申し込む時は高得点
    - ・グループ (3~5 世帯) で申し込む場合も高得点 (=『コミュニティ入居』)
- 震災前の近隣同志や血縁でグループを作り、いくつかのグループをまとめて申し込むことで、1フロアや2フロアにまとまって居住することを可能にする

そこで、いわき市の入居制度の特徴を理解し、具体的なグループ作りのサポートを行うために、2013年9月と10月の2回、協議会と東京支援グループが連携し、ワークショップ形式の説明会を開催した。いわき市内外の借り上げ住宅や仮設にバラバラに住んでいる住民同士が顔を合わせる機会はほとんどなく、まずは一堂に会する場が必要であった。説明会には、入居希望者の大半が参加(170~180世帯)した。老親のみでは心もとないと考えた子どもが一緒に参加したりと、会場となった体育館には200人以上の人々が集まった。これらの人々を、震災前に住んでいた地域を単位にグループ分けし、コミュニティ入居の可能性を話しあえる場を設定した。同時に、震災前は広い戸建てに住んでいたことから希望の多かった3LDKについても、住民同士の譲り合いにより調整が行われることを意図した場であった。

その結果として、地縁をベースにした30以上のグループが形成され、130世帯程度が具体的なグループでの申込をする見込みとなった。また、希望者の多かった戸建てや3LDKについても、自発的な調整が図られた。

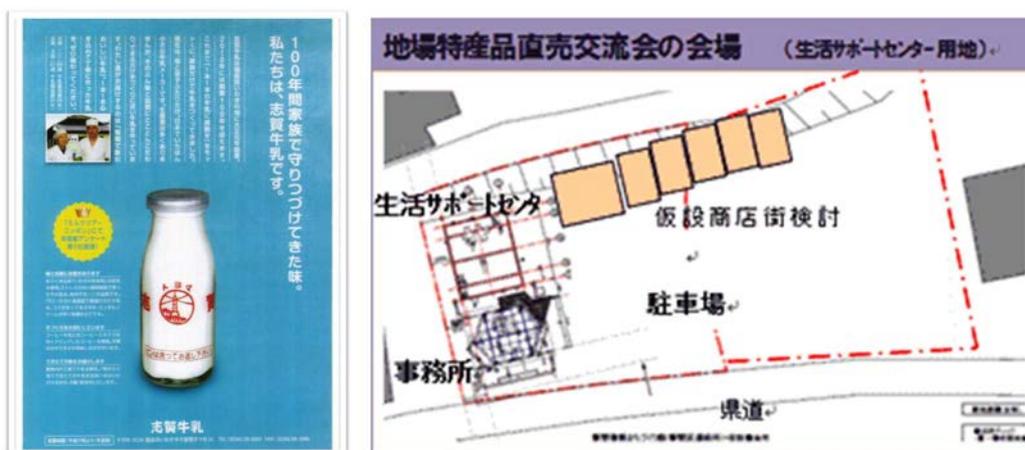
#### 4. 本当の住民主導に

被災地では、国や自治体のお仕着せ、まちづくりなどの専門家による住民不在の復興計画が進んでいる地域も少なくないと聞く。一方では、これだけの甚大な被害を前に、住民だけでは計画の策定から具体的なアクションを完遂することは不可能に近いのも現状といえる。

豊間では、求心力のある区長を中心とした復興協議会が震災直後から主体的に動くことで、専門家と連携し、より住民のニーズを反映した復興への歩みにつなげてきたといえる。具体

的には、東京支援グループによるワークショップ開催の際は、二の足を踏む住民を一人一人口説いて参加を促した。また、ワークショップをより地元主導の形にしていくために、地元いわき市の建設・建築協会の若手に運営者としての参加を求めた。さらには、グループ入居への理解を深めるために、ワークショップとは別に、個々人に説明する場を設けた。このように協議会の果たした役割を挙げれば数限りない。現在も、建材の高騰などで入居開始が半年遅れるなどの事態が生じているが、協議会手動で住民の合意形成がはかられてきた為、行政への不満が爆発していない。

2014年6月末から災害公営住宅への一部入居開始、産業復興の一步目となる仮設商店街の計画の具体化(次ページ参照)など、「震災からの復興」から「新たなまちづくり」への動きが本格化していくなかで、いよいよリーダーシップは復興協議会から一人一人の住民に移行しつつある。



本稿は、2013年7月31日の第一回研究会と2013年11月25日の第二回研究会での報告を併せた内容である。研究会で出された主な質疑応答を以下に示す。

- 観光地として栄えた海岸地域であるが、これまで商業などの市の中心部との間で築かれてきたバランスが崩壊したあと、これをどのように回復しようとしているのか。  
⇒旅館は7軒中残ったのが1軒のみ。被災者としての甘えと自信喪失から、なかなか積極的になれない。
- 男性中心であるとか、女性の潜在力を生かせないなど、過疎地域に共通の問題がある。会議室などに人を集めて議論することには限界がある。  
⇒女性の会をやったりもしたが、個別に話をする過程で少しずつ女性にも意見を言ってもらえるようになった。
- 福島からの避難者が、福島の野菜を食べることを拒否するという微妙な問題もある。  
⇒自宅で作った漬物さえ東京から来た人たちに出すことをためらう気持ちが強い。

豊間の現状と復興協議会の活動については以下を参照：

ふるさと豊間復興協議会ホームページ <http://furusato-toyoma.jp/>

## 5. 東日本大震災における 〈住民生活を支える諸機能〉の再編過程

浦野正樹<sup>26</sup>

### 1. 問題意識とその背景

東日本大震災では、津波による役場機能の破壊や原発事故による行政機能の広域避難をはじめとして、住民生活を基本的に支える諸機能が寸断され長期にわたって麻痺状態に陥ることにより、その後の日常生活の回復に甚大なる影響が出ている。<sup>27</sup>

現在、津波被災地の地域社会においては、地域全体の土地利用のあり方の再編（低い平地部の土地利用のあり方、住居の高台移転の是非と可能性の吟味、手続き上の困難と実現のスピード、防潮堤建設の評価とその影響などを含む）、各地域への施設配置と整備（産業設備の整備や産業振興のあり方などを含む）、若年から老年にいたる雇用問題や生活のしくみの再構築、集落間や都市間を結ぶ広域道路網の整備や地域からの避難路を含む防災対策などの問題が、地域の将来展望を考えていくうえで重層しながら相互に関連しあう形で展開し重くのしかかっている。

また、原子力発電所の事故による放射能汚染の影響は、人びとに長期にわたる広範囲の避難を余儀なくさせ、日常生活の拠点や生活を支える諸機能ですら仮設段階の状態、諸機能の配置はいまだ流動的で不安定な状態に留まっている。将来にわたって、地域生活を支える諸機能のあり方やその空間的配置が大幅に変更され、大規模な地域的再編を余儀なくされよう。

被災地においては、現実の地域再編の渦中に巻き込まれ、地域生活のしくみの再構築や地域の存在意義、アイデンティティなどを問い直しながら、さまざまな資源を動員し、地域の存続の姿と現時点での対応を摸索してきている。被災地のフロントラインでは、このような課題が山積しており、それに対する交渉や調整、意見集約が佳境に入った段階である。そうした場面では、各地区のニーズと課題を的確に把握しそれを状況に合わせて翻訳しながら、それに直面していくことこそが当面は求められ、その文脈での関わり方やビジョンの構築が

---

<sup>26</sup> 早稲田大学文学学術院教授。

<sup>27</sup> 災害によってダメージを受けた機能の水準と被害の広がり、その後の災害過程や復旧・復興の遅れにどの程度の影響を与えてきたのか、都市や聚落のカテゴリーごとに描写する試みとその整理は今後必要である。各地域の調査研究の進展をみながら、3.（1）と関連させつつ進めてみたい。

必要とされる。これは、各学問領域の研究者やコンサルタント、実務家にとっては、純粋な理論形成の場というよりは社会的実践の場であり、現実に作動するさまざまな力学を考慮しながらそこで何を重視するかが問われる場でもある。そのスタンスによっては、市町村～県～国の防災施策や地域復興事業への関わり方も異なりうるし、また政策誘導・社会運動などのさまざまな仕掛けをめぐる議論や評価なども異なりうる。

しかし一方では、そうした動きを念頭におきながらも、それが地域生活の構造や地域空間の編成に、長期的にどのような変化をもたらすのか、地域の脆弱性や持続可能性（の水準）にどのように効いていくのかをクールに見定め、どのようなメカニズムがそこに働き事態が進行していくかを位置付けてみていく試みもまた重要であろう。本報告は、後者の作業を進めていくための暫定的な手がかりを探ろうとする試みである。

## 2. <地域社会の脆弱性>と災害研究の位相

まず、これまでいくつかの場面で紹介してきたことではあるが、研究のバックグラウンドについて簡単に言及しておきたい。災害研究においては、地域社会で起こった出来事の体験として災害現象を解明しようとする試みを通じ、災害現象をどう捉えるかをめぐり検討が加えられてきた。それは、実際の災害現象の展開のなかで浮上してきた問題と深く関わっているが、同時に研究がフォーカスする時空間の射程や災害過程の理解、社会と災害因との関わりなど、概念的な深化を促してきたといえることができる。日本の災害に限定しても、火砕流や土石流に翻弄され災害が長期化した 1990 年代初頭における雲仙普賢岳噴火災害から 1995 年以降の阪神・淡路大震災の復旧・復興過程における長期の体験、そして三宅島の噴火による全島避難や新潟県中越地震など離島や過疎地・地方都市を襲った災害の体験は、災害そのものの捉え方や復旧・復興とは何かに関して重要な再考のきっかけを与えることになった。三宅島では、人口 1700 世帯（3800 人）余りが大規模な火砕流を契機に全島避難し先行きがわからぬなか 4 年 5 ヶ月の長きにわたる離島を余儀なくされ、また新潟県中越地震では、過去の活発な農村活動を通じて地域伝統文化を創造してきたといわれる山間の過疎の農村集落が存亡の危機に追い込まれる。地域を支えるインフラストラクチャーが壊滅的な被害を受け、全体社会における地方財源の縮小の展望のなかで、過疎地域における生活再建や地域再建とは何か問われることになる。そして、東日本大震災の衝撃である。

こうした災害現象を通してクローズアップされてきたことは、1) 地域の脆弱性、とくに社会的脆弱性が露出する形で災害現象が展開していくこと、2) さまざまな社会環境条件の違いにより被害経験の多様性やその落差が現われること、3) 被災を契機にして被災体験が長期にわたって累積していくことにより、さらに問題が発現していくこと、4) 度重なる（継起する）災害とどのように共生していくかが地域にとって大きな課題となっていくこと、などがより明確になってきたことである。

災害をその災害因（たとえば地震、洪水現象）との関係だけでとらえるのではなく、災害がこのような災害因をきっかけにしながらも、それに社会の構造的諸要素が複雑に重なり合

うことにより、被害が広範に拡大し壊滅的なダメージにつながっていくメカニズムに着目したのは、アンソニー・オリバー・スミスである。彼はこのことを「災害は、2つの要因---すなわち人間集団と破壊を起こす可能性のある災害因の2要因---が結びついたところに起こる」とし、「これら2つの要因は、歴史的に作り上げられた脆弱性（Vulnerability）のパターン---それは場所・社会基盤・社会政治組織・生産分配体制・イデオロギーのなかで明らかになる---をもつ社会的文脈のなかに埋め込まれている」と論じている(Oliver-Smith 1998)。ここでは、視点が、被害拡大のメカニズムからさらに、社会・経済・文化構造の中に潜む脆弱性（Vulnerability）の解明に向けられているのである。彼は南米での地震による壊滅的な影響を調査したうえで、その背景には数百年にわたる植民地支配があり、被害の甚大な広がりはその歴史過程で従来の比較的安定した社会・経済・文化的安全装置が崩されていったことのひとつの社会的帰結であると論じている。また、脆弱性（Vulnerability）について、体系的に整理したワイズナー（B. Wisner）らによれば、「脆弱性の進行は、①根源的な原因が、②ダイナミックな圧力として影響を及ぼし、それがさらに、③危険な環境条件を生み出し、具体的な生活場面に顕在化していく。これが引き金となるイベント（地震、暴風、洪水、火山噴火、地滑り、飢饉、化学災害など）と結びつくことで災害が発生する」（Wisner 2004）と説明する。ここでは、とくに「根源的な原因（Root Causes）」として権力や社会構造、諸資源へのアクセス機会の制約、そうした構造を陰で支える政治・経済システムに纏わる諸イデオロギーなどを据えたうえで、それらが「ダイナミックな圧力」を媒介しながら人々の抱える「危険な環境条件」として具体的に顕在化していくプロセスに分析の焦点を合わせようとしたことに意義がある。

さらに、脆弱性概念がやや陥りがちな図式な思考を補って、地域や集団の内部に蓄積された結束力やコミュニケーション能力、問題解決能力などにも目を向けさせ、地域を復元＝回復していく原動力として、その地域に埋め込まれ育まれていった文化や社会的資源の意義に注目したのが、復元＝回復力(Resilience)概念であったといえよう。

こうした災害研究における脆弱性や復元＝回復力に着目する研究が盛んになるなかで、あらためて、社会学的災害研究のなかでの理論的な問いかけとして、時空間の広がりの中での災害現象をどのようにとらえるか、災害事象の時空間を越えた連鎖と広がりをもとに考えるか、を問う機運が増していった。この災害事象の時空間を越えた連鎖と広がりに着目し、社会過程の中で進行していく脆弱性の蓄積や推移に焦点を当てようとしたのが、＜減災サイクル＞を意識した災害像の再構築の試みであった。この減災サイクルの概念は、発災時の取り組みと平常時の取り組みを、切り離された別の次元としてではなく、相互に複雑に繋がりがしかも時間的な流れのなかでの連鎖する取り組みの集積として捉えようとする点に大きな特徴がある。この概念では、＜より災害に強い社会＞への歩みを、災害を特殊な一過性のイベントとしてみるのではなく、長期的・恒常的に災害危険と寄り添って生きる地域における地域脆弱性克服の継続的な試みとして捉えなおしていく可能性を拓くことが意図されているのである。

このようなフレームで見ると、災害は長い間の日常生活の積み重ねにより溜まった社会構造上の歪みを、災害因を引き金にして一気に表出させるプロセスでもある。したがって、災害からの回復過程を時間的に短いスパンで見えていく限りは、インフラストラクチャーなどフィジカルな機能の回復でしかなく、より社会の深層に沈殿した社会構造の歪みを取り除き克服していくことは至難の業である。一般的には、災害からの回復プロセスは、災害によって破壊・中断された生活のリズムを回復させ一定の軌道に乗せていくプロセスと解されようが、それが多くの論者が「復興」という言葉に寄せる、従前の社会的軌道を大幅に修正し持続可能な循環ができるよう社会構造の歪みを除去し改善していく筋道を造り出すには至らない（大矢根淳 2007）。これまでの災害からの回復プロセスで扱う手法の多くは、部分的な機能的アプローチに頼ってきており、それを超える施策としては粗雑で荒い思いつきの着想での対応しか描けていないからであろう。恐らく社会学が扱おうとする事象の水準の多くは、この社会構造（やその改善）に関わる水準に属するがゆえに、短期的な対応戦略と中長期的な戦略の組み合わせをどう重みづけし相互に位置づけながら、有効な復興戦略を考察し評価し構築していくかを考えると、その試みにはかなり異なる経路が描け、多くの紆余曲折や試行錯誤を想定せざるをえないのが現状である。

本研究では、災害前の社会構造の変容と歪みを念頭におきつつ、それが時空間のなかで災害過程に浸透しつつ影響していく姿を描くことで、復旧・復興段階で起こっている事柄を長期に渡る脆弱性克服の継続的な試みと結びつけて再考するための手がかりにしたい。

### **3. 事象を観る準拠枠としての〈危険の認知や認識〉の浸透と〈住民生活を支える諸機能〉の変遷—それらの交叉とそれらが相互に織りなす世界---**

上記の研究のバックグラウンドを念頭におきながら、東日本大震災の被災地で進行してきた出来事を、時系列で起こってくる連鎖として災害サイクルのなかでみていくにあたって、当面2つの観点を準拠枠として設定してみたい。

ひとつは、危険の認知や認識を起点として地域生活のイメージの再構築に連なっていく一連のパースペクティブである。もうひとつは、〈住民生活を支える諸機能〉が災害過程のなかでどのようなダメージを受け、それが緊急対応、応急対応などの過程を通じてどのように再編されていくのかを、生活構造の変容や生活課題の顕在化などを絡めつつみていくパースペクティブである。

#### **(1) 危険の認知や認識と地域生活のイメージ**

ひとつめの、危険の認知や認識を起点として地域生活のイメージの構築に連なっていく一連のパースペクティブについては、これまで他の学会などで紹介してきた。<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> 例えば、浦野正樹「危険性の判断や認知／避難過程と避難生活／地域生活のイメージの再構築? : 津波被災地区の事例を中心に」地域社会学会シンポジウム報告レジュメ 2013年5月12日発表などがある。

いうまでもないが、異なる種類の危険は、危険性の判断や認知のあり方に異なる効果を及ぼすだけでなく、影響の広がり、波及のしかた、影響する時間の長さなどに強く左右し、さらに人々の生活や対応の方策及びその過程に、異なるメカニズムを生み出していく。それら異なる種類の危険は一定の文化的社会的な枠組みのなかで理解され人々の行動規準を培っていくとともに、それに対する社会的な構えを、さまざまな社会的・地域的単位で作りだしていく（逆に経験が浅かったり風化したりしていけば、不安定で未発達な状態に留まる）。また、危険の所在と認知については、時代や社会環境の影響を受けるとともに、生活状況や生活観の違いによって危険自体の受け取り方も異なり、さまざまなゆがみやズレを生じさせて、社会的な施策や対応を媒介にしながら、時には個人間や集団間（階層間などを含めて）に鋭い対立や亀裂を生み出していく。

危険認知に関しては、東日本大震災の場合は、とくに津波災害と原子力災害がクローズアップされたが、その災害因の違いによっても、危険の認知やあらわれ方、人間生活全般への重層的な影響の仕方、社会的対応の仕方やメカニズムに大きな差異が生じることが、大きな衝撃として体験されてきたといえよう。災害の種類ごとに危険のあらわれ方が異なるのは当然であるが、その受け止め方や社会的心理的なインパクトのあり様も異質で、世代を超えた深い恐怖とトラウマを残すような異次元の反応をもたらすケースもあることが次第に明らかになってきたのである。その際に、危険の有り様の対比がなされ、異なる災害因間だけでなく、同一の災害因でも（危険認知の程度やその帰結としての対応状況、施策の対象枠内外といった点での）個々人の位置取りの違いによって、生じてくる差異が往々にして強調される傾向にある。他方で、人々を取り巻く生活条件や生活観の違いによって、危険自体の受け取り方が左右されることも明らかにされてきた。

これらの危険認知に関連して生じた差異は、救出・救助、避難生活、日常生活の回復期などそれぞれの局面で表出してくるが、状況が緊迫して長期にわたり、さらに利害関係が鋭く関わるようになるにつれて、個人間や集団間（階層間などを含む）に鋭い対立や亀裂を生み出す傾向が強まる。日常生活を回復させていく局面では、問題を機能的に解決しようとするために、往々にして生活の一断片（居住、雇用、津波安全対策etc.）のみを切り出した政策立案をして解決策を模索しようとする傾向が強まるが、そうした雰囲気の中で今回は津波対策と原発災害の部分が突出して論じられ、しかも津波危険地区では防潮堤と高台移転の手法に集約されるかたちで緊急的な対策の対象にされる……。これが、施策の対象枠内外といった線引きによる状況の落差を生み出し、関係性を破壊し分断化をさらに強めていくという悪循環を生み出してしまふ。<sup>29</sup>

復旧・復興段階で起こっている事柄やそこで浮上してくる争点への住民の対応は、災害過

---

<sup>29</sup> 津波危険にかかわる危険の認知に関しては、上記の地域社会学会報告レジュメの Part2 の図表と叙述を参照。これについては、さらに文研紀要 2014 年 3 月刊の拙著論文「東日本大震災における災害過程と脆弱性に関する一考察：危険認知の観点から」で論述している。なお、原発関連については、上記の地域社会学会報告レジュメに掲載した川副早央里作成図などを参照すること。

程で体験したことを地域のなかで反芻しながら、同時にその体験を踏まえて地域生活のあり方を探り、地域社会の将来像を摸索しようとするプロセスでもある。そのプロセスにおける状況の推移や選択の仕方によっては、脆弱性をさらに拡大する方向に振れるケースもあれば、それが長期に渡る脆弱性克服の継続的な試みに繋がる可能性もある。

危険の認知や認識を起点として地域生活のイメージの構築に連なっていく一連のパーспекティブというのは、危険認知とその体験の昇華という軸を辿りながら、復旧・復興段階での取り組みと地域での対応を考察し評価する手がかりを探ることに寄与するであろう。

危険認知を起点におき、危険認知が、避難対応行動に影響を与え、それがさらに避難生活や復旧復興への歩みに繋がって復旧・復興過程を左右していくプロセスを明らかにすることによって、危険認知が、どのような経路と論理を辿りながら、どのような形で復旧・復興過程の住民の実践や選択・決断に繋がっているのかを描きだし、そうしたなかに地域脆弱性を克服する方途がどのように織り込まれているかを検討することである。

現在、津波被災地の地域社会においては、地域全体の土地利用のあり方の再編（低い平地部の土地利用のあり方、住居の高台移転の是非と可能性の吟味、手続き上の困難と実現のスピード、防潮堤建設の評価とその影響などを含む）、各地域への施設配置と整備（産業設備の整備や産業振興のあり方などを含む）、若年から老年にいたる雇用問題や生活のしくみの再構築、集落間や都市間を結ぶ広域道路網の整備や地域からの避難路を含む防災対策などの問題が、地域の将来展望を考えていくうえで重層しながら相互に関連しあう形で展開し重くのしかかっている。これらの課題への住民の対応を、＜地域における危険認知とその判断＞を起点として、避難過程における出来事の推移、避難生活の継続と地域生活へのイメージ（将来展望の再構築）と再建に向けての実践という一連の災害過程における事象の連鎖として描いていく試みは、地域の将来像を考えていくうえでますます重要になっている。

東日本大震災の津波災害を再検討するうえで最も衝撃だったのは、過去にも津波災害が経験され、地域では一定程度の津波対策を行ってきたにもかかわらず、何でこれだけの人的被害を出したのかであった。大津波が起こった後ではいつも「津波てんでんこ」ということが教訓として語られるが、この言葉のもつ意味やそれが可能な条件・背景について再考することが重要である。そうした吟味を地域社会でよく受け止めて、津波から命を守るには何が必要かを熟考し、地域生活の営みを再考し、地域づくりをしていく…、このことが土地利用を含む地域のあり方に大きく作用している限り、その原点にかえった検討は必須である。

一連の報告<sup>30</sup>では、岩手県大槌町安渡地区に焦点をあてて説明しているが、その理由は、この地区の津波災害による死亡者率が高いこと、震災前に43%に達する高齢者比率となっており超高齢化社会の象徴であること、震災前から津波防災の活動が活発で避難訓練もしつか

---

<sup>30</sup> 野坂真・浦野正樹・川副早央里「津波被災地における＜住民生活を支える諸機能＞の再編過程：大槌町における長期の社会的時間軸に注目して」日本社会学会大会報告2013年度（慶応義塾大学）参照。これについては、浦野正樹「危険性の判断や認知／避難過程と避難生活／地域生活のイメージの再構築？：津波被災地区の事例を中心に」地域社会学会シンポジウム報告レジュメ 2013年5月12日の記述も参照すること。

り行われてきた実績があることである。それにもかかわらずなぜこれだけの人的被害を出したのか。この点を検証するうえで大槌町安渡地区は非常に重要なフィールドとなる。大槌町安渡地区は確かに多くの津波被災地域のひとつにすぎないかも知れないが、そこでのこれまでの地域の活動実績や被害概況を加味すると、ここで起こった出来事の詳細な検討により高齢化社会における災害対策のひとつの争点を論じることが出来るのではないかと思われる。

## （２）＜住民生活を支える諸機能＞の変遷

もうひとつは、＜住民生活を支える諸機能＞が災害過程のなかでどのようなダメージを受け、それが緊急対応、応急対応などの過程を通じてどのように再編されていくのかを、生活構造の変容や生活課題の顕在化などを絡めつつみていくパースペクティブである。これは、地域生活を続けていくうえで必要な機能の面から、その機能が補完的に代替えされたり徐々に再建されたりしていく（あるいは特定の地域的範囲において欠落したままに留まる）過程や様態を描きだそうとするものである。但し、ここで用いようとするカテゴリーは、もともと従前の都市（マチ）が津波等で一定のエリア（一定の機能を主として担っていたエリア）に破壊的なダメージを受けた結果、それが都市（マチ）の復旧・復興の道筋にどのようなマイナスの影響をもたらすかを比較検討する枠組みとして考えたものであるため、あくまでも暫定的な試用である。

この一連の報告では、主として＜住民生活を支える諸機能＞が都市（マチ）という空間のなかでどのように紡ぎ直されていくのか、そのロジックとプロセスに焦点をあてながら、地域という関係性をベースにした生活回復のプロセスの一端を描き出し、そこで生じる課題について検討してみたいと思っている。なお、ここで言う＜住民生活を支える諸機能＞は、現段階では不定形で流動的で暫定的な生活状況であることもあいまって、空間的に統御されたかたちでは顕在化していないケースが少なくないが、ごく図式的に単純化してカテゴライズすれば、①行政機能、②商業機能（比較的広域的な後背地全体のなかで、日常的な生活物資を調達することができる商業・流通等の機能集積）、③地域産業機能（地域の雇用を支える工業や地場産業などの機能集積）、④居住機能とそれを支えるコミュニティ機能、といった観点を念頭におきつつ、地域での空間利用の再編過程をみることは意義があろう。

これらの再編過程は、一方では地域での生活再建を可能にするために行われる住民各層のさまざまな生存戦略（試み）の集積である--これらは＜住民生活を支える諸機能＞を回復しつつ、それぞれの住民層やセクターの独自のプロセスとロジックを介しながら復旧・復興への道を歩もうとする試みである--とともに、他方では今回の災害の影響を受けて、一定の危険認知を踏まえたうえで何らかの安全性の担保を配慮に入れた今後の地域生活像を铸造し直す試みでもある。

【備考】本研究は、「災害以前から緊急避難、避難生活、仮設生活、復旧・復興を経て、次の継起する災害への予防へ」と循環する長期の減災サイクルをどのように構築し脆弱性を克服していくかを扱う「東日本大震災被災地域における減災サイクルの構築と脆弱性／復元＝回

復力に関する研究」(科研費基盤研究 C/研究代表 浦野正樹)の一環である。使用したデータは、現地でのワークショップやヒアリング調査、各種データや歴史的な資料の収集・解読等による。

#### 4. 質疑応答

- ・それぞれの地域の脆弱性を捉える研究は行われているのか。
- 災害前の地域社会がどういう状態であったかということが、復興の長期ビジョンを建てる際に必要とされ、トライされている。また、何を地域の脆弱性とするかは時代によって価値観・捉え方が変わる。災害危険性という部分に限って脆弱性という言葉を使うよう努力している。
- ・時間的なサイクルをどう考えていくのか。
- 自然災害と人間社会の時間軸は異なる。大都市のサイクルはとくに短い。都市の制御の問題とも絡んでくる。地方では過疎化していく地域の中でどう生活していくかというコンテキストで開発が行われていた。地域がいかに長期存続していくか、津波というコンテキストでの再考が求められた。
- ・超高齢化地域社会は脆弱性か。
- 地域の長期存続の上では脆弱性といえる。
- ・原発災害は脆弱性や復元＝回復力の枠組みで考えられないのでは。
- 危険の対象によって全く違う危険認知とコンテキストになるのは当然。津波避難者と原発避難者の違いには政策上の操作の違いによる部分もある。一方で、共通する部分はある。

#### 【参考文献】

Aguirre, B. E., 2006. "On the Concept of Resilience." *Preliminary Papers* 356.

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--東日本大震災の教訓を次世代に継承する--』(外部からは防災都市計画研究所を中心に、岩手大学、早稲田大学、専修大学の研究者が協力し支えてきた)。

Disaster Research Center. <http://dspace.udel.edu:8080/dspace/handle/19716/2517>

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』弘文堂: 18-23.

———, 2012, 「東日本大震災における集落再興—被災漁村(牡鹿半島・小湊浜)における生業再開への一視角—」, せたがや自治政策研究所編『都市社会研究』: 98-119.

大矢根淳・浦野正樹・田中淳・吉井博明編, 2007. 『災害社会学入門』弘文堂.

Oliver-Smith, A. & Hoffman, S.(eds.),1999. *The Angry Earth: Disasters in Anthropological Perspective*, Routledge.

Oliver-Smith, A. 1998. Global Challenges and the Definition of Disaster. E.L. Quarantelli (ed.). *What is a Disaster: Perspectives on the Question*. Routledge. pp.177-194.

浦野正樹, 1995, 「被災者の生活再建への道程—高齢者を取り巻く課題」『季刊自治体学研究』

第 65 号（特集／都市災害とガバナンス）。

———, 1996, 「阪神・淡路大震災の災害体験から学ぶ」『関東都市学会論集』第 2 号。

———. 2010. 「ハリケーン・カトリーナとアメリカ災害社会学」社会学年誌 51. 早稲田社会学会。

———, 2013, 「東日本大震災の災害過程にみる生活困難の諸相：過疎地域における脆弱性形成のメカニズムと復元＝回復力をめぐって」社会学年誌第 54 号

———, 2013, 「危険性の判断や認知／避難過程と避難生活／地域生活のイメージの再構築？：津波被災地区の事例を中心に」地域社会学会シンポジウム報告レジュメ（2013 年 5 月 12 日発表）

浦野正樹・大矢根淳・吉川忠寛編. 2007. 『復興コミュニティ論入門』弘文堂.

浦野正樹・岡芳明・鈴木興太郎・濱田政則, 2012. 『災害に強い社会をつくるために』（早稲田大学ブックレット「震災後」に考える No.22）早稲田大学出版部 139 頁.

浦野正樹・野坂真・吉川忠寛・大矢根淳・秋吉恵, 2013. 『津波被災地の 500 日—大槌・石巻・釜石にみる暮らし復興への困難な歩み—』（早稲田大学ブックレット「震災後」に考える No.29）125 頁.

浦野正樹・川副早央里・野坂真, 2013, 「東日本大震災における＜住民生活を支える諸機能＞の再編過程」日本社会学会報告レジュメ（2013 年 10 月 13 日発表）

Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T. and Davis, I. (eds.), 2004. *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*. Routledge, Second edition (first published in 1994).

## 6. 福島からの県外避難者の心理と支援

The mind of evacuees from Fukushima and support for them

松村 治<sup>31</sup>

Osamu Matsumura

### 1. はじめに

福島原発災害による県外避難者について2014年2月の時点での復興庁の数字では、避難区域からの避難者、自主避難者を合わせて48,000人あまりが日本全国で避難生活を続けている。避難者数は2013年6月までは山形県が最も多く、ついで東京都であったが（いずれも8,000人以上）、それ以後山形県の避難者が徐々に減少しているのに対して東京はほとんど変化がないので、現在では東京が最も多くなっている。私は2013年7月より避難者の多い山形県、東京都江東区を定期的に訪問し、福島からの避難者の心理的な支援について避難者、行政担当者、社会福祉協議会の生活支援員、避難者支援をするNPOから聞き取りをしながら、心理的な支援の現状と望ましい支援のあり方を考えてきた。

避難者の心理的な支援については2つの課題がある。1つは避難者がどのような心理状況にあるのかを避難者全体について把握することで、もう一つはその理解をもとに厳しい状況にある避難者に適切な情報を提供し、自律的な回復を支援したり、自力では回復がしにくい避難者に直接的な介入を行うことを可能にして回復をはかる方策を見つけることである。

### 2. 避難者の心理的状況

避難者がおかれている心理的状況を知るために自治体の担当者、実際に支援の中心となって活動している社会福祉協議会の担当者、および社会福祉協議会が設けた制度である生活支援相談員、避難者支援にかかわっているNPOの関係者、そして避難者自身など多くの人と面談した。しかし、調べていくうちに避難者全体の現在の心理的状況について把握することが非常に困難であることがわかってきた。その理由は、避難者の多くが引きこもりがちで外に出て人に会うことを避けるために接触できないからである。支援する側が避難者とかわることのできる場としては、定期的に関われるサロンや、行政、NPOなどが主催する相談会、各種のイベントがあり、その場に参加する避難者については状況を知ることができる。また相談員による戸別訪問やアンケート調査によって実態を把握する方法もある。しかしいずれ

---

<sup>31</sup> 所属 早稲田大学総合人文科学研究センター（招聘研究員）

Advanced research center for human science, Waseda University

横浜市緑区長津田 1-24-13-716 o.matsumura@kurenai.waseda.jp 045-984-3083

の方法においても、半数を大きく上回る避難者は不参加、訪問を受けることの辞退、アンケートに無回答などの対応をするために状況が把握できる避難者の割合はわずかである。このことから多くの避難者の特徴である引きこもりがちで、人と会うことを避ける傾向は個人的な特性などではないことは明らかで、そのような状態におちいる原因は、悲嘆のプロセスと生きがい喪失で説明することができると思われる。

### (1) 悲嘆のプロセス

避難者は原発災害の避難に伴って、住居や仕事、コミュニティなど多くのものを失った。そのことは悲嘆状態を生じると考えられる。悲嘆とは自分にとって重要な人や物を失ったときに生じる感情的な反応で、それが生じる典型的なことがらとしては死別体験がある。人が悲嘆状態におちいったあとの心の変化には、個々人によって違いはあるものの、ある一定の道筋があることが知られており、それは悲嘆のプロセスと呼ばれている。例えば Kübler-Ross (1969) は癌を告知された患者が悲嘆状態におちいったあとの心の変化を多くの患者について調べ、そのプロセスを一般化して示した。癌の告知という事柄は被災とは異なるが、悲嘆状態を生じるという点では同一のことがらである。このプロセスは否認と孤立、怒り、取引、抑うつ、受容の5つのステージからなり、受容のステージに至ると悲嘆の原因となったことを受け入れる前向きな姿勢が現れ、回復に向かうとされる。しかし原発災害による避難の場合、この災害が収束しておらず、政策的にも避難地域への帰還に関する決定がなされないことから、受け入れることができない状態が続いている。そのため全ての避難者は多かれ少なかれ、事態を受け入れて回復に向かうという段階に進むことができず抑うつ状態に留まるといふ事態が起きている。

### (2) 生きがい喪失

多くの大都市住民と違って、避難地域は避難者にとって故郷であり、現在の活動場所であるとともに、将来の設計を思い描いていた場所でもある。したがって避難によってその場所を離れたことは故郷も未来も失ったことになる。このことは避難者が生きる上での足場を奪われてしまったことを意味する。このような状態におちいった人は生きがい喪失の状態といえる。生きがいは抽象的なものであるため、具体的なものを失ったことから生じる悲嘆のプロセスと同一には考えられないが、やはり抑うつ状態を生じさせることになる。生きがいを失った人の特徴について神谷(1966)は、世界が遠のき孤独になる、日常生活は無意味でぼんやり空費するだけのものになる、と記述している。このようなことから避難者の多くには持続した抑うつ状態が生じていると考えられる。

## 3. 避難地域

私が避難地域としてかかわっている山形県と東京都江東区は福島県からの距離だけでなく、自治体の提供する避難者住宅、支援活動の形態などさまざまな点で違いがある。

## **(1) 山形県**

山形県の場合、避難者の多くは市街地に散らばって借り上げ住宅に住んでおり、避難者だけのコミュニティのようなものは形成されていない。行政や避難者支援の活動をしているNPOなどの企画するイベントに参加する避難者はごく限られた一部の人たちで、大部分の避難者はそのようなイベントには参加しない。また社会福祉協議会が採用した生活支援員の戸別訪問に対しても半数以上の世帯が、戸別訪問をうけることを辞退している。また戸別訪問で会うことのできる世帯でも、支援員は困ったことがないかをたずねることが中心で、訪問した世帯の生活の実態までよく把握することはできない。その中で主に自主避難の母子避難者は子どもを介してのつながりができやすく、自助グループを立ち上げたり、支援者団体が提供するサロンに積極的に参加しているので、実態がかなり把握できている。また小さな子どもをもつ母親は定期的に受診する乳幼児健診の際に、母親の心の状態についてもチェックがなされており、問題がある母親については避難者グループのサロンへの参加を促したり、必要ならば医療機関へとつなげる対応がなされている。しかしこのように支援ができているのは例外的で、男性、とりわけ男性の高齢者については把握できておらず、孤立化している可能性が高い。

## **(2) 東京都江東区（東雲住宅）**

東京都江東区の都営東雲住宅では多くの避難者がまとまって住むことになったため、自治会のような組織が立ち上げられコミュニティが形成されている。東雲住宅では毎週火、木の2回集会所でサロンが定期的に関開かれ、避難者が自由に参加できるようになっている。この場には毎回自治会の役員も参加して常に話し合いの機会をもっており、一般の参加者は会話をかわしながら手芸などで時間を過している。サロンへの参加者の中には、この他にも地域のデイケアに行っていたり、地域のサロンにも参加したりして毎日活動を過している人も少なくない。しかしここでもサロンに参加する避難者はわずかな人に限られており（1,000人ほどの避難者数に対して、サロンに毎回参加する人数は30人程度）、大多数の避難者はコミュニティの活動に参加しない。社会福祉協議会の担当者が戸別訪問も行っているが、避難者全体の状況を把握するところまではできていない。

## **4. すべての避難者に対して**

### **(1) 目にみえない避難者**

避難者として把握できるのは、地域のなかで社会的な活動を行っている人たちであったり、避難者のためのイベントに参加する人たちである。自治体で行うアンケート調査では、避難生活が長引くにつれて、精神的な状態は悪くなっているとの回答が多数を占めるが、実際の避難者支援は目に見える人たちが対象に考えられることになり、行政も支援するNPOも引きこもりがちで多くの人に対して手の届く支援の方法が考えられていないのが現状である。

山形県に限らず、避難者を支援している自治体では、避難者の心のケアのための相談窓口

を設けて、避難者の心の問題に対応できるような体制をつくっている。しかし現実にはこのような相談窓口はほとんど利用されていない。その理由はどの避難者も見知らぬ土地で、なじみのない保健所のような場所に出向いて相談するという行動はとらないからである。避難者がうつ的な状態におちいった場合、個々に心療内科などの医療機関を受診していることがあるのだろうが、その実体は把握できていない。

## **(2) 心のケアとウェルビーイング**

そもそも避難者の心のケアとはどのようなことであろうか。一般的にはケアという場合、ストレスに対して脆弱な人に対して、不安障害やうつ状態などにおちいった場合の医療的な介入、あるいはそのような状態におちいらぬような予防的な介入をさすのであろう。しかしこのような病気を前提にした介入とは別に、全ての避難者に対してウェルビーイングを高めることを目的としたケアが考えられる。ウェルビーイングとは身体的だけでなく、心理的にも社会的にもよい状態を表し、一般に考えられている健康のイメージを拡大した概念である。収入や仕事、住居などは直接健康に影響を与えないが、それらの身の回りの環境すべてが大きく変化した避難者ではウェルビーイングが大きく低下し、この状態はたいへんつらいものである。心のケアを考える時、このように全ての避難者にあてはまる状態に対してウェルビーイングを高めることを考えることが必要である。行政が実施したアンケート結果から避難者の心身の状態は以前よりも悪い状態になっていることが示されている。仮にこの状態が継続してうつ状態になる人が増加した場合、そのうつの背景には生きがい喪失があるため、抗うつ薬などの効果は期待しにくく、また原因への対処も難しいので、うつの治療は困難なものとなると思われる。従ってこれ以上避難者の心身の状態が悪い方向へ進むことは阻止しなければならない。ウェルビーイングを高めることは、心身の健康を回復することなので、病気を前提にしたケアにも貢献するものである。多くの自治体では病気を念頭において避難者の心のケアを考えているが、これは脆弱性の高い避難者を対象とすることになるのに対して、すべての避難者のウェルビーイングを高めるという観点から避難者のケアを考える姿勢が重要である。

## **5. 回復への道筋**

### **(1) ウェルビーイングを高めるために**

避難者の心のケアを、低下した避難者のウェルビーイングを高める、という観点から考えてみる。避難者は活気のない落ち込んだ状態から、自分をダメな人間だと思いがちになり、自分に対する自信を失っている。そこで、避難のあとに抑うつ状態にとどまっていることはあたりまえのことで、だれしもそうなることを理解してもらうことが必要である。そのことで自信喪失におちいることが避けられる。しかしそうではあっても抑うつ状態にとどまっていることはよいことではない。抑うつ状態にとどまっていると新しい環境になじむことができず、人とかかわることが苦痛になる。そのためにますます内にこもる傾向が強まり、何も

せずに日々を過ごすことになり、さらに抑うつが強まるという悪循環におちいる。悪循環から脱するように努力することはたいへん重要なことで、悪循環を良い循環に変えるために次のようなステップが考えられる。

### ステップ1 外に出ることを容易にする

**ライフスタイルを整える** まず規則的な生活をすることがある。その中心は十分な睡眠とバランスのとれた食事である。

**穏やかな気分を得る** 自然にふれること、ヨガや太極拳、ストレッチ運動などで身体を動かすこと、瞑想する時間をもつことでリラックスすることができ穏やかな気分が得られる。

**地域住民とかかわる** ごく一部に差別的な言動をする人がいるが、ほとんどの地域住民は温かく接してくれることを理解し、避難者であることを隠さずに地域住民とかかわるようにする。

(これらのことから避難者は少しずつ自然に外に出ることが容易になってくる)

### ステップ2 やれることを見つける

**1日の生活を見直す** 1週間の朝、昼、夜の1日の行動を表に記入してみる。そして避難する前にはどのような生活を送っていたかを振り返ってみる。

**やりたいことを見つける** 以前の生活で何ができていたか、今の生活の中でやりたいことにはどのようなものがあるか、そのなかでできることはないか、を考えて今の生活のなかでやりたいことを見つける。またそれと同時に自分のもっている能力についても考えてみる。

### ステップ3 地域の中で活動する

**やりたいことをやってみる** やりたいことが見つけられたら行動に移してみる。もし何か能力をもっている場合、それを活かすことができればなおよい。

**地域の中で活動する** やりたいことを地域の人といっしょにやることで地域の中での活動へと広げる。

(地域の中での活動がやりがいと感じられるようになる。またそのことで地域の一員であるという意識をもつことができるようになる)

## (2) 自律的な回復

悪循環を良い循環に変える道筋として示したものは、避難者自身が努力していく自律的な道筋である。福島からの避難者に対して受け入れた側の地域住民は、当初からさまざまに支援の手を差しのべてきたが、それは避難者に何かを提供するという姿勢で、それを受ける避難者の側も何かを提供されるのが当たり前のことと受け止める依存的な姿勢ができてしまった。現在ではそのような態度を改め、支援する側も避難者の自律的な回復が重要であること

を認識し、自律的な活動を支援するという姿勢が定着しつつある。

避難者は最終的な原発災害に伴う避難地域への政策の決定や放射線の状況の確認を経て、いずれは次のステップへの意思決定を行うことになる。しかし抑うつ状態では意思決定を行うことは困難なことであり、また意思決定を行ってもその結論に対して自信がもてない。従って意思決定をする時に抑うつ状態を脱していることが必要である。このことから避難した地域での生活の目標は、地域の一員として、地域の活動に参加して意味のあると思えることを見つけ、それをやりがいとしていくことで重要である。そのよい例は、山形市で2014年2月に行われた国体に合わせて行われた活動である。これは国体に訪れた人に渡す1万個のバッグづくりの企画で、母子避難の母親グループと地域住民がいっしょになってバッグをつくるものであった。この過程で参加した避難者は意味のある活動をしていることを感じるとともに、地域の一員であるという意識をもつことができることでウェルビーイングが高まり、今生活している地域での活動が自信になったと思われる。そしてこのような活動体験を経ることで悲嘆のプロセスが完結することになる。抑うつ状態の中で政府から避難地域に対する政策の最終決定が出されるのをただ待っている場合、心理的な状態は間違いなく悪くなっていくと思われるが、それに対して地域の一員として今やれることを見つけて、実行していくことは避難者にとって最も望ましいあり方であるといえるだろう。

このように避難者が抑うつ状態から回復する道筋を考えることができたが、それをどのように避難者に伝えるかという困難がある。もしもこのことをうまく伝えることができれば、避難者の多くは自律的に回復に向かう指針をもつことができる。

### **(3) 介入が必要な人**

一方で専門家の介入による支援を必要とする人もいる。この人たちには相談窓口を設けて対応をする形が機能せず無意味であることはすでに述べたとおりで、それに代わる支援の方法が必要である。現在は戸別訪問をする支援員は、避難者のための制度の利用への対応などを含めた広範囲な支援を扱わなければならないし、心理の専門家ではないために心のケアに焦点をあてた支援はできないのが現状である。しかし状況をみて必要と判断したときは、心理の専門家と連携して、専門家の訪問による介入ができる体制が必要である。そのような形をとっても問題をかかえた避難者はカウンセリングなどを避ける傾向が強く支援の手が届きにくいので、そのバリアを除く方策をさらに考えていく必要がある。

## **6. 今後の取り組みと課題**

避難者支援の難しさを理解するなかで、少しずつ支援の在り方、方向が見えてきたが避難者の心についてまだまだ多くのことを知らなければならない。今後山形県では支援員の戸別訪問に同行することが可能になり、これまで見えていなかった引きこもりがちな避難者の心の状態についてもっと多くのことを知ることができるようになるものと期待される。そこから避難者が自律的に回復に向かえる道筋についてさらにいろいろな提言が可能になると思わ

れる。そのことをさまざまな手段を用いて、できるだけ多くの避難者に伝えることを考えていくことがこれからの取り組みとなる。その一方で心のケアについて専門家の介入を必要とする人の多くは、相談窓口などを利用せず、戸別訪問も受け入れないため支援を提供するよい手立てが見出せない。戸別訪問のあり方を考えたり、印刷物やインターネットによる情報提供などを活用するさまざまな対応を考えるなどして新しい支援の仕組みを作り出さなければならぬ。

(2013年11月の研究部会で発表した内容に、その後2014年3月までにわかったことを加筆した)

## 7. 質疑応答

質問：怒りを表出することは必要なことだと思うが、首都圏に避難している人は怒りを表出する場がないのではないか。

回答：首都圏に避難している人がどのようにしているのかはわからないが、怒りを表出することは悲嘆のプロセスを進めるうえで大切であることはまちがいない。

質問：支援者が避難者をお客様扱いする避難者の集いのようなイベント開催から次のステップに進むことが必要ではないか。

回答：山形の支援者のつどいでも避難者が依存的にならず、自律的になれるような支援の方向を考えることで意見が一致している。

質問：怒りの感情は複雑なので、怒りが自分に向かうこともあるのではないか。

回答：自らの今の状態に対して怒りを感じる人もいると思われる。このような体験では、だれでも落ち込んだ気分が持続する状態になることを理解してもらうことで、怒りの感情は軽減できる。

質問：先が見えない不安の中で、避難者はその状態にどう対処するのがよいのか。

回答：今いる場所でやりがいのあることを見つけてやっていくことが対処になると思う。

質問：法律などの制度的な事柄についての情報を提供することは支援になるが、心理的な支援は難しいことではないか。

回答：そのとおりであるが、たとえば支援によって仕事につくことができたとしても生きがいのような実存的な問題は解決しない。

## 引用文献

神谷美恵子(1966). 『生きがいについて』 みすず書房

Kübler-Ross, E. (1969). *On death and Dying*. New York : Macmillan. 鈴木晶訳 (2001) 中公文庫

## 7. 住民主体の復興を支える

### 緊急コミュニティ組織の役割と機能

仙台市南蒲生地区を事例として

小林秀行<sup>32</sup>

#### 1. 緊急コミュニティ組織

東日本大震災の発生から3年が経過し、いまだ復興は緒に就いたばかりとは言え、それでも被災地においては1歩1歩、着実な復興への歩みが進められているように思われる。

こうした災害復興において、住民による復興への取り組み、とくに復興に関わる利害や志向について、意見集約と行政協調型の交渉を行うことが重要となる事は、先行研究[たとえば南,1994; 横田,1995; 鈴木,1998]でも、指摘されていることである。こうした組織は、災害を契機とした「緊急社会システム」(野田,1986)の立ち上がりの中で設立され、その成立過程や基盤はさまざまであるが、最終的には、いずれの被災地でも合意形成を推進するための組織が台頭していることが特徴である。この事実の理解として、鈴木広の議論によれば、災害に対してコミュニティの成員が個々に対処するのか、一丸となって対処するのかという二択を迫られた時、もしコミュニティを維持したままに復興を成し遂げようとするのであれば、「“実態としてのコミュニティ”と“規範としてのコミュニティ”」[鈴木,1998:32-33]との間に、現実的な方向性を見出し、地域コミュニティを形成していかざるを得ないという指摘である。このための解決策の1つが、上述したような住民組織による住民意見の調整なのである。本研究では、このような組織を「緊急コミュニティ組織」と呼ぶことにする。

#### 2. 仙台市南蒲生地区における事例研究

##### (1) 南蒲生地区の概況

本研究では、東日本大震災における緊急コミュニティ組織の1つとして、仙台市宮城野区南蒲生地区における、南蒲生復興部の取り組みに対する参与観察調査の結果を報告する。南蒲生地区は、地区の町内会組織である南蒲生町内会の範囲を指し、地区の人口は892人290世帯(2011年2月時点)である。農業地帯である仙南平野部の北側に位置し、全世帯のうち約80世帯程が農家である。また、防風・防砂林として、伝統的な屋敷林である居久根の景観が形成されていた地区でもある。南蒲生地区は丘状の土地に位置し、水害の危険性の低さから、鎌倉期頃には集落が形成されていたと考えられている。その後、江戸期に新田開発がなされ

---

<sup>32</sup> 東京大学大学院学際情報学府博士課程

た際、現在の地区の形が形成された。なお、この際に、仙台藩より開発指揮の命を受けた武家に移住しており、現在でも武家の末裔として、地区の名望家としての扱いを受けている。今次震災の復興においても、活動の中心に一族から複数名が位置していることは、地縁関係の強固さを物語るものといえよう。東日本大震災では地区全域が被災し、谷謙二の分析によれば、南蒲生地区と隣接する新浜地区をあわせて 115 名が犠牲となったとされる[谷,2012]。地区内の最大遡上高は 5.03m であるが、既述のとおり住宅地は丘の上に形成され、低地部である海岸から 1.5km ほどまでは農地利用が大部分であったため、家屋の流失は比較的少ない(図 1)。



図 1 震災 1 年半後の南蒲生地区 (筆者撮影)

本研究では、同地区に対して月 1 回の参与観察調査を 14 回にわたり実施した。調査の結果より、まず、南蒲生地区において、住民による復興への取り組みはどのように始められたのかという点から、その活動経緯を述べたい。

## (2) 南蒲生復興部設立までの経緯

南蒲生地区において、住民の活動が本格化したのは 2011 年の 10 月以降のことである。住民は同年の 7 月頃から仮設住宅への入居を開始しており、この時期には、避難生活が一段落を迎えた時期であった。この頃、仙台市が発表した復興計画の中間案において、南蒲生地区は地区東側一帯が災害危険区域に指定される予定となっていた。この案に対して、現地再建を求める南蒲生地区住民は、南蒲生町内会を代表として、仙台市に対して危険区域指定の再検討を要請した。その後、仙台市側での再検討の結果、南蒲生地区に対する災害危険区域指定の範囲は縮小され、区域に含まれる住民は 16 世帯にまで減少した。南蒲生地区は、復興に

向けて仙台市の再指定案を受け容れる一方で、それにより、地域内部に現地再建派と移転再建派という 2 つの集団を抱えることとなった。すでに、中間案の再検討要請の段階で、住民側に復興を担う組織の必要性が認識されていたこともあり、住宅再建についての合意形成を含めた南蒲生地区の復興組織設立が構想され、町内会の 1 部会、「南蒲生復興部」が組織されることになる。南蒲生地区は復興部の設立をもって、平常時の組織体制から、震災対応へと町内会全体が態勢を整えたと考えることが出来る。

### **(3) 南蒲生復興部の概要とその活動**

南蒲生復興部は、約 20 名の復興部員によって構成され、毎週(現在は隔週)の定例会と、月末の町内会説明会を行い、復興に向けた議論を進めている。また、住民の合意形成の為に、一般住民を集めての会議やワークショップも開催している。活動支援として、仙台市の制度を利用して都市計画系コンサルタントが派遣されており、地区の復興に関する意向調査の実施や、会議・ワークショップの運営を行っている。

組織としては町内会の 1 部会だが、復興に関わる判断については、町会の承認を待たずに、事後に追認を受ける形で意思決定を行う事が出来る。これは通常の町内会の意思決定過程から逸脱した方法であり、この意味で、復興部は地区の復興の為に、既存の体制を変更して特別に組織された部会であるといえる。復興部の主要な構成員である復興部員は、これまで町内会への参加が高かった世帯主層を中心に、一部、若手住民も含まれており、定例会への出席率は最低でも 5 割以上を保っている。

このようにして活動が始まった南蒲生復興部は、現在までに大きく 3 つの課題に直面してきた。すなわち、「Ⅰ：住宅再建の取りまとめ」「Ⅱ：若手の離脱」「Ⅲ：避難施設・避難道路整備」である。これらの課題に対して、南蒲生地区は復興部を中心として、都度に対応を実施していくことになる。以下では、それぞれの課題について、経緯と現時点での状況をみていくことにしたい。

## **3. 南蒲生地区の復興過程**

### **(1) 住宅再建の取りまとめ**

住宅再建の取りまとめ、とくに現地再建可能な世帯についての意見調整は、復興部が直面した最初の課題であり、復興部が設立されたそもそもの原因でもある。仙台市の復興計画の修正によって、一部を除いて自宅の現地再建が可能とはなったものの、津波への恐怖心などの理由で内陸部への移転を希望する世帯も存在した。また、一口に自宅を再建すると言っても、新築から一部修繕まで、その方法はさまざまであり、更にその先の地域再生という段階にまでなれば、希望はさらに細分化されることが予想された。

復興部では、住民意向の集約の為に、2012 年 1 月からの 1 年間で、アンケート調査を 2 回、ワークショップを 3 回、再建方法別の住民検討会を各 8 回実施し、広く住民の意向を集めている。

この際、当初は現地再建派と移転再建派が合同で会議を行っていたものの、被害状況や再

建方法、助成制度の差から、議題が分散していた。その中で、両派の合同会議という状況から、自らの課題を会議の議題として執拗にあげ続けることは、地縁関係を破壊する恐れから憚られ、両派ともに熟議を希望しながら、それが行えないという状況にあったようである。その反省から、3月以降は再建方法別の会議がもたれるようになり、復興部は、両派の活動でまとめられた意見を集約し、地区の全体的な復興計画を検討する場として機能している。復興部の部長であるH氏が、復興部の活動の原則として「参加する人は、相手の意見を否定せずに平等な立場で受け止めてほしい。喧嘩にはいけないという事は、当初から口を酸っぱくして言ってきた」と語っているように、活動開始の時点では、議論の場を形成することそのものに苦心する状況があったようである。

住民の再建意向としては、危険区域指定の撤回要請からも分かるように当初から現地再建希望が多く、2013年11月時点では全218世帯中の146世帯(67.0%)が現地再建を希望し、うち134世帯は再建を完了している。また地区内移転世帯は21世帯であり、これを含めれば76.6%が地区内での再建を希望していることになる。

このような背景から、復興部では2012年7月頃から、住宅再建に加えて、地場産業再生やコミュニティ再生といった復興まちづくりに対する検討が行われるようになる。その反面で、ワークショップや再建方法別の住民検討会では、住宅再建の議論が中心となり、復興まちづくりの議論は後置される状況が続いた。結果から述べれば、復興まちづくりはこの後、2013年初頭までは一連の活動によって得られた住民意見をもとに、復興部の中心となっている数名が独自に推進したのが実際である。この後、2013年3月に住民による復興計画である「南蒲生復興まちづくり基本計画」[南蒲生町内会,2013]が策定され、住民の住宅再建意向もほぼ確定する。加えて、この時期には後述する避難道路・避難施設をどのように整備するかという課題が持ち上がり、以降、住民の意識が急速に復興まちづくりへと向かっていく事になる。

## (2) 若手住民の離脱

このように地区の復興を担ってきた復興部だったが、復興部員が60代以上の世帯主を中心としていることが、徐々に組織内部の不満を高める要因ともなっていた。前述の通り、復興部は活動への自由な参加を認めており、活動を開始した時期には20代～50代という地区の若手層も参加していた。

しかし、実際の議論では年功序列が強く影響し、若手側にはほとんど発言権は与えられていないのが実態であった。また、世帯主層である復興部員の意識は、自身の財産をいかに保全するかという点に向きやすく、その活動も議論や行政機関との交渉が中心となる傾向にあった。対して、若手層は長期的なまちづくりに向けて活動を始めることに関心を持ち、議論が続き、具体的な活動が行われない状況が長引いていくことに、復興部への参加を継続している若手層であっても、不満を感じる状況にあった。

2012年8月には、復興部への参加を継続していた若手層の3名が、復興部とは別の若手組織を立ち上げ、復興まちづくりについて実践的な取り組みを行うことを決定し、「えんの会」という名で9月から活動を開始した。

えんの会は、10名程度の参加者によって構成され、地区の伝統である居久根を含む緑と地域コミュニティの再生を目標とした。活動は月1回の定例会と、休日を利用しての清掃・緑化活動、まち歩き活動が行われている。活動の理念として自立的な運営をうたい、助成金などを利用した復興のための組織というよりは、日常的なコミュニティ組織が構想されている。えんの会のもっとも大きな特徴は、復興部との対立を回避したという点にある。経緯としては、えんの会は復興部の住宅再建優先・議論重視の姿勢に対抗するために作られた組織であり、そこには対立関係が予想された。しかし、えんの会は創設メンバーの3名が復興部にも在籍し続け、また、えんの会の立ち上げに向けて、町内会役員や復興部部長との間で組織間の連携が模索されている。復興部部長が、地域の分断を回避しようとしていたことと同様に、ここでも、若手層の地域の分断回避への努力が垣間見える。

えんの会はこの後、参加者間の方法論の対立によって活動が低調化し、組織再編を行う事になるが、しかし、このような若手組織が復興部と協調体制を取る形で維持され続けていることは、無意味ではない。現在の南蒲生地区の復興のコンセプトとなっている「新しい田舎」というフレーズは、居久根再生を巡って行われたえんの会のワークショップの中で生まれたものである。更に、復興部で議論された課題を持ちかえり、若手としての意見を復興部へとあげるという経路が用意された事は、地区の復興をはかるうえで重要であろう。えんの会は、復興に向けた地域再編の動きの1つであると考えることが出来る。

### **(3) 避難施設・避難道路整備**

復興部が直面する課題の最後の1つが、避難施設・避難道路整備についての議論である。津波による被災を受けた住民にとって安全確保は優先度の高い課題であり、早期の整備が求められることは必然であった。復興計画において、南蒲生地区内には南北2ヶ所の避難タワー建設が計画されており、2012年12月に仙台市消防局による避難施設説明会で、計画案が住民側に伝えられた。この仙台市案に対する復興部の方針としては、将来における津波の危険性が避けられない以上、避難施設の早期建設は望むものの、地区の田園風景の中にそぐわないタワー建設には賛同できないというものであった。また、避難タワーは日常利用が考慮されていない施設である為、平時には無用の維持管理費用がかかるという点も問題視された。復興部は議論の結果、既存施設の改修等により日常利用可能な施設として施設整備を行う案を仙台市側に提出した。結果としては、避難タワーは当初の計画通りの建設が決定され、住民の日常利用は黙認するという実態利用面での幾分の配慮をしたのみで決着した。地区住民は、この結果に全面的な賛同はしていないものの、この最終案を妥協案として受容し、建設案をもとにした利用面での検討へと議論が移行している。

そうした経緯から、2013年11月時点において議論の主軸となっているのは、地区内の道路拡幅による避難道路整備と、県道塩釜亘理線かさ上げ部分の交差点立体化である。このうち避難道路整備については、仙台市の復興計画において既に内陸部への主要な避難道路の拡幅が決定しており、復興部では現行の道路拡幅計画の拡充を要望している。

対して、交差点立体化については仙台市との間で意見の一致が見られず、仙台市からは、

調査結果から現行計画で円滑な避難は可能であると回答されている。交差点立体化については、現在も仙台市への申し入れが続けられているが、復興部部長からは、申し入れは続けるものの実現は恐らく難しいという旨が復興部には伝えられている。現在、復興部では、津波浸水高の標識設置など、防災意識を高める啓発活動を行うと共に、避難タワーの建設を待って、避難施設・避難道路完成後を想定した避難訓練の実施を計画している。

以上のように、復興部は避難施設・避難道路の整備について、2012年12月に仙台市側から計画案を提示されて以降、住民意見をとりまとめ、その実現を要請する活動を続けてきたが、結果としては、住民意見のほとんどは採択されないという結果になった。しかし、復興部はこの結果を受けて、強硬な反対運動を展開するという反応は見せず、むしろ計画案に妥協し、実態利用の中で住民意見をどのように実現するかという方向での活動が行われている。このような妥協が成立した背景は、現地の観察調査の限りでは、これ以上の計画変更を求めても実現は不可能であり、反対によって避難施設整備が遅延することの方が、地区住民の安全な生活を確保する上でより問題があるという判断があったとみることができる。

#### 4. 緊急コミュニティ組織としての南蒲生復興部

以上のように、緊急コミュニティ組織の1事例として、南蒲生復興の復興過程を整理してきたが、最後に、本事例にみる緊急コミュニティ組織の役割と機能、そしてその限界について、まとめを行っておきたい。

まず、緊急コミュニティ組織は、災害発生後に地域社会の復興を担う為に立ちあげられる組織である。組織の立ち上げまでの経緯は地区によってさまざまであり、自治体の復興計画策定のなかで、行政の呼びかけによって住民側の代表組織として形成されることもあれば、南蒲生復興部のように、地区の存続に関係する喫緊の課題を解決するために住民によって独自に組織されることもある。

組織の役割として重要な点は、住民意見の調整によって活動の進展を図るという点である。南蒲生復興部の場合、この役割が活動において有効となるように、組織による多様な意見の受容、一般住民の参加経路と参加機会の確保という機能を、組織内に保持することによって、住民の支持を維持する事に常に注力している。このことは復興を進める際の課題となる、「地域住民組織(まちづくり協議会など)の決定権の不安定性や、既存の<地域住民を代表表出するためのしくみ>のゆらぎ」[浦野,1999:101-102]を、既存の体制を基盤としながらも、復興に向けて地区の代表を改めて表出し、安定化させた決定権を住民で共有するという社会過程であったとみることができる。とくに、組織から離脱の動きを見せた若手組織「えんの会」でさえも、両組織を対立させるのではなく、一定の距離を保ちながら協調関係を構築するという動きを見せた点は、本地区の事例における特筆すべき点であると言える。

しかし、緊急コミュニティ組織があらゆる問題に対応できるわけではなく、そこには限界が存在することも事実である。南蒲生地区における「避難施設・避難道路」の問題のように、複数地域にまたがるような広域的な課題に対して、単位町内会規模の活動では限界があるこ

とも、地区内では既に問題とされている。また、先行研究から考えても、このような組織が長期的に組織の維持を図ることには困難が多い。つまり、地域における課題が自明である被災から数年間にわたっては、緊急的に地域社会を統合し、課題解決を図ることはできるものの、より長期的な地域社会の再構築という段階にまで活動を展開させることが出来ず、組織を解散、もしくは町内会・自治会など既存の地域住民組織へと活動の受け渡しを行う組織も多い[南,2004]。これらの課題に対して、緊急コミュニティ組織がどのような対策を取りうるかという点は、今後の検討課題としたい。

## 5. 質疑応答

### ■南蒲生地区の震災前の人口、人口構成、産業、生活構造だったか。

⇒約 900 人で亡くなった方は 20 人程で、地区全体の人口構成を大きく変える程ではなかった。震災後の流出は 15 世帯ほどとみられる。仙台市に近いので、農家の 8 割方は兼業農家で、農業以外の収入の方が多い。東京で勤務しリタイアした人たちや、週末農業の人たちが地域に定着した。経済は仙台都市圏に取り込まれている。海に近くても漁業関係は全くない。伊達藩の新田開発でできた土地であること、下水処理場ができてからは僅かにあったシジミ採りもなくなった。それ故に防潮堤建設には反対がなく、造ってくれば喜ばしいという雰囲気である。新規分譲地への入居者もあって高齢化は顕著ではない。新たに家を購入した住民の自分たちが埒外に置かれているという町内会への反発は見られる。

### ■津波被害後の避難状況は。

⇒全戸避難であった。7 月までは西部の岡田小学校に避難。8 月以降、仙台東部道路の西に位置する岡田西町にできた仮設住宅に集団で移ったので、それまでのコミュニティが分断されず、議論ができる場が確保できた。移転を強いられる場合の移転場所が岡田小学校の近くとなり、町内会の範囲が広がるが会と繋がりには保たれる。

### ■移転する場合に仙台へ移転せずに地区内移転をする理由は。

⇒南蒲生地区を仙台との対比でみており、かつ愛着が深い。田舎でありたいから、新しい田舎（ハイヒールで来れる田舎）を目指す動きにも繋がっている。

### ■居久根の再生といえば昔の農業の形態を伴うので、地域の住民の心を捉えられないのではないか。

⇒一般的な「地域緑化」という表現はインパクトに欠ける。外部に働きかけるに当たり独自性を出すために、伝統的な「居久根」という言葉を使うという判断がある。新時代の田園風景を創り出すことを考え始めている。

### ■医療・介護施設はあったのか。高齢者の移動手段は。

⇒医療・介護施設はなく仙台に行くことになる。市の支援センターはいくつかある。避難の折に車が南北の移動で大渋滞し、仙台市方向への避難の妨げになった。被災時運転者不在の場合、高齢者は手を引かれての徒歩避難となった。商店もこの地区にはな

いので、仙台港付近のショッピングセンターを利用。移動は車か、1時間に1本のバスが基本だが、仙台の地下鉄が延長されれば改善される。

■Iターン、Uターンの人たちと、定住者との間の軋轢はあったか。

⇒世代的に纏まっている。小学校、中学校時代を共に過ごしていたことが重要なようで、主導層になっている人もいる一方、全く新たに家を購入して入ってきた住民は入り込めない状況がある。

■現状は、土地利用になっているのか。

⇒新たにハウスが建った区画の近くに何区画かを増やして、大規模農業を行い、雇用人口増を図っている。その周辺は緑地帯造成、内陸への避難路となる幹線道路の拡幅等を行うこととなっている。

■週末農業のような形態から大きな変化があるのではないか。

⇒現状維持が良策とは考えておらず、この際 TPP も意識しつつ大規模農業に踏み込み、地場産業を興すことを考えている。南蒲生地区の北側はサーフィンで有名な地区なのでタイアップして、観光立地も構想にある。

■緊急社会システムを集団単位で考えているようだが、外部とのネットワークも意図しているか。

⇒周辺地区とは情報交換程度で、復興というポイントでの推進はない。

## 参考文献

南蒲生町内会,2013,『南蒲生復興まちづくり基本計画』

南真一・野島義照,1994,「奥尻町災害復興計画案と住民の復興イメージについて」『地域安全学会論文報告集』 4:59-67

南慎一,2004,「奥尻島青苗地区の災害復興 20 年」日本建築学会総合論文誌(2),43-44

野田隆,1997,「災害と社会システム」恒星社厚生閣

鈴木広,1998,『災害都市の研究—島原市と普賢岳—』九州大学出版会:1-54

谷謙二,2012,「小地域別にみた東日本大震災被災地における死亡者及び死亡率の分析」『埼玉大学教育学部地理学研究報告』 32:1-26

浦野正樹,1999,「淡路島における区画整理事業の混迷-北淡町富島の事例-」岩崎信彦・鵜飼孝造・浦野正樹・辻勝次・似田貝香門・野田隆・山本剛郎編『阪神・淡路大震災の社会学 第3巻』昭和堂,101-111

横田尚俊,1995,「災害からの復旧・復興過程と地域社会」『社会分析』,23:45-58

## 8. 住宅再建をめぐる釜石市民の逡巡

震災前と後の調査から考える

西野淑美<sup>33</sup>

### 1. はじめに

報告者は、東日本大震災（以下、3.11）以前より、東京大学「希望学」プロジェクトに参加し、釜石市で調査を行っていた。このときは、市内にある4つの高校の卒業生が辿ったライフコース調査を実施していた。

3.11後は複数の大学による調査チームに参加し、2011年夏の第1回調査では、①避難所避難世帯、②仮設住宅居住世帯、③公的住宅居住世帯、④津波浸水地域内の自宅居住・復帰世帯、⑤市内外のみなし仮設・親族宅等避難世帯を対象に、質問紙調査を実施した<sup>34</sup>。この調査と並行し、公務員や町内会役員、企業経営者等約50名への、オーラルヒストリーを記録として残すための「希望学」プロジェクト有志の聞き取り調査にも参加した。

また、釜石市鶴住居町のA地区町内会会員への聞き取り調査を、毎年同じ世帯に調査する縦断調査（パネル調査）の方式で、3.11後に実施している<sup>35</sup>。

偶然にも震災前の釜石市を調査していた立場から、釜石市が3.11によって受けた長期的影響について、ライフコースの一環である居住地選択の観点から考える糸口を提供したい。

### 2. 3.11前の釜石市

#### （1）人口・産業の変遷

釜石市は、昭和初期に人口が大きく増えたが、第二次世界大戦中に艦砲射撃による戦災を受けた。しかし戦後、近隣地域から人口を吸収しながら人口を急増させていく。人口のピークは1963年と意外と早い。約9万2000人が住んでいたとされる（図1）。

人口のピークを1963年に迎えた背景には、釜石製鉄所が合理化されたことが大きい。もと

---

<sup>33</sup> 東洋大学社会学部准教授。

<sup>34</sup> 詳しくは（「釜石市民の暮らしと復興についての意識調査」調査実施グループ2012a）を参照。第2回調査は2012年夏実施（「釜石市民の暮らしと復興についての意識調査」調査実施グループ2012b）。

<sup>35</sup> 第1回を2012年8月～9月に実施。町内会に所属する200世帯から、23世帯を抽出し調査対象とした。2013年度は対象世帯を増加し、上記世帯を含めた計46世帯に調査した。2014年度以降も同一世帯に聞き取りを繰り返すパネル調査を実施する。調査方法や抽出方法について、詳しくは科学研究費報告書『「被災住民個別の生活再建判断が生み出す地域移動・地域変容の社会的縦断調査」報告書』（別称『「A町内会の皆様への聞き取り調査」第1回報告書』『「A町内会の皆様への聞き取り調査」第2回報告書』）を参照。なお、「A」の部分は実際の地名になっているが、本稿をWebで公開するにあたってふせている。

もと工業地帯から遠く不利な立地にあったが、1964年からは従業員を現在の名古屋製鉄所や、千葉県の君津製鉄所に配転していく。1963年時点で8358人いた富士製鉄（当時）の釜石製鉄所の従業員は、2008年時点で230人にまで減少した。市全体では1964年の間に約1万人が転出している。家族も含めての転出であったことがうかがえる。

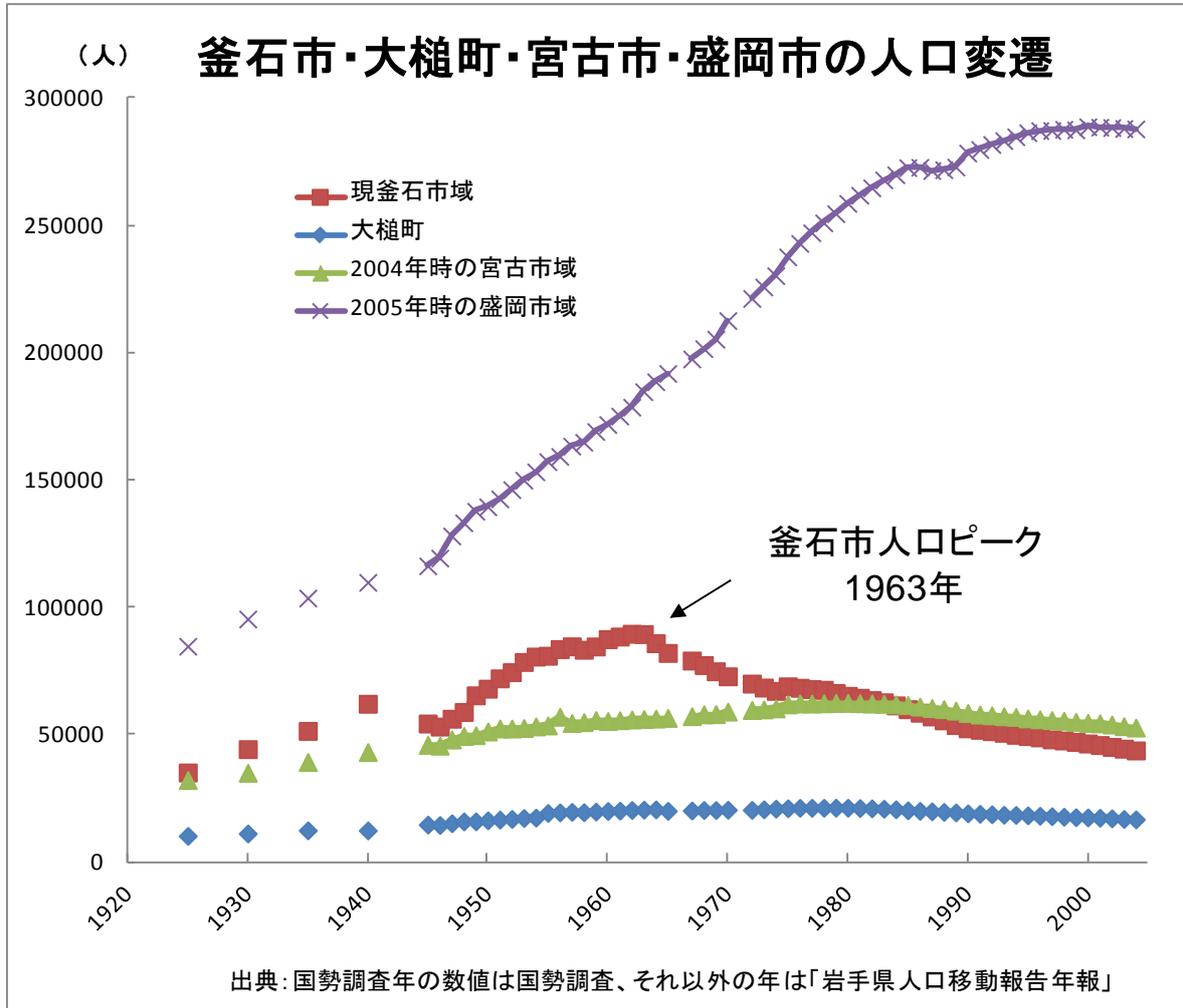


図1 釜石市の人口変遷

そこで、市では様々な雇用確保のための取り組みが行われた。例えば、企業誘致により1973年から26社の企業誘致を行った（東大社研・玄田有史・中村尚史編 2009a）。2008年時点で14社が残る状態であったが、製造業就業者数の比率は全就業者数の2割を維持していた。誘致企業が製鉄所が変わって市内の製造業を支えてきた面がある。他方、漁業従事者は、3.11直前には全就業者の6%という割合であった（2010年国勢調査）。また、各社も、鉄の粉を利用したホッカイロ、水産加工で生じる魚の廃棄部分から抽出した成分を使ったサプリメント、チョウザメ養殖によるキャビア製造等、様々な新規事業に挑戦していた。その他にも、鉄鉱山の跡地で原発の廃棄物を引き受けようかという話も出たという。このように、ありとあらゆることに挑戦し町を維持しようとしていた。しかし、人口は3.11直前で約4万人まで減少していた。少子高齢化も進んでいた。

## (2) ライフコースの変遷と人口維持の見通し <sup>36</sup>

こうした変遷の中で、人々のライフコースはどのように変化していったか。

まず、釜石製鉄所が最盛期の時期の前後で人々の就職の仕方がどのように変化したかを見る。具体的には、1935年から1944年までに生まれた男性と、1945年から1959年までに生まれた男性を比較する。高卒者では、前者のほとんどは釜石で初職についていた。後者では就職時に関東に出ていくケースが多くなった。ちなみに、大卒者は進学で関東に移動し、そのまま関東で就職するというパターンが、どちらのコーホートも多い。初職時又は30歳までに東北か釜石に戻ってくる人もいる(図2、3)。

次に、1960年から1977年までに生まれた男性、つまり現在働き盛りの男性のライフコースを見る。高卒者は、一旦市外で就職しても、30歳ぐらいまでには釜石に戻ってくる人もいた。大卒者は、前のコーホート同様に、進学で関東や東北に移動する人が多いが、一部は釜石にUターンした(図4)。

以上から、今後人口を維持するためには、高卒で就職する人の働き口を釜石の中にどれだけつくれるか、および、Uターンで戻ってこられるような条件をどれだけつくれるかにかかってくると言える。多くの地域で共通することであるが、Uターンは、基本的には学校を卒業した直後から30代ぐらいまでに行われる。なぜなら、家族形成をしてしまうと、その地域からあまり動かなくなるからである。つまり、家族形成を釜石で行えるという見込みがどれだけ持てる町に今後なれるのかがポイントと言えるのではないか。

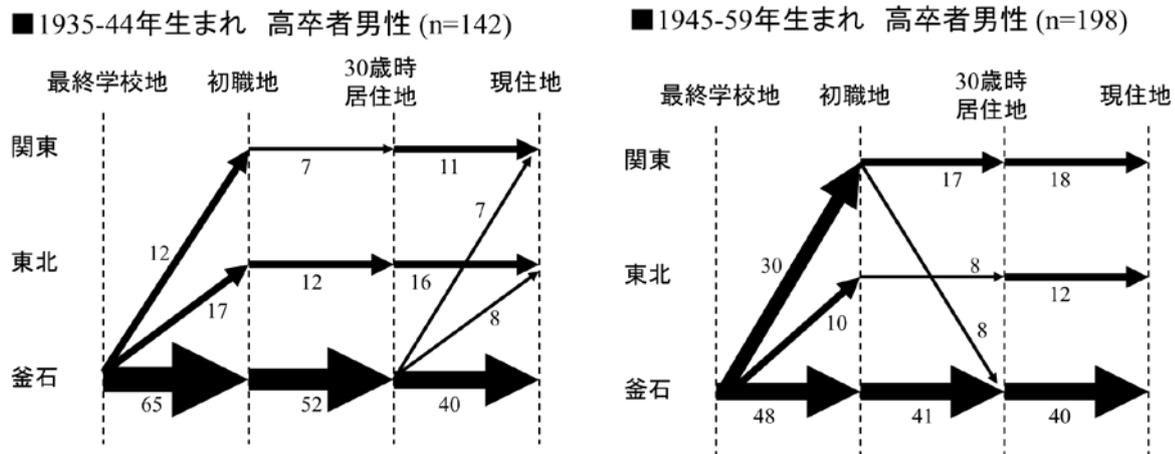
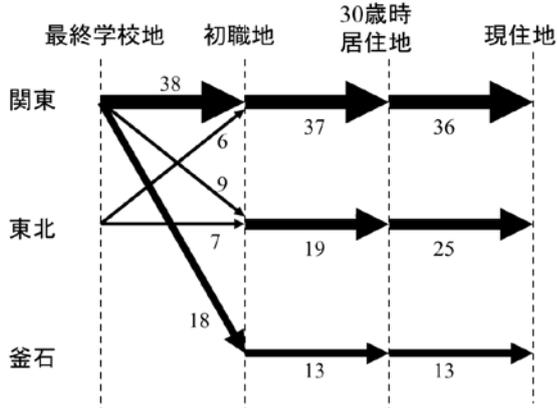


図2 製鉄所最盛期の前と後のライフコースの変化(高卒就職者)

<sup>36</sup> 図2、3、4は、釜石市内4高校同窓生の地域移動経験等の質問紙調査「釜石出身の方々の生活と意識に関するアンケート」(2007年1-3月実施)の結果より作成。詳しくは(西野 2009)や(東大社研・玄田有史・中村尚史編 2009b)の他の論文を参照。なお、有効回収率は26.9%のため、回答者の偏りがある可能性は残る。

■1935-44年生まれ 進学者男性 (n=67)



■1945-59年生まれ 進学者男性 (n=230)

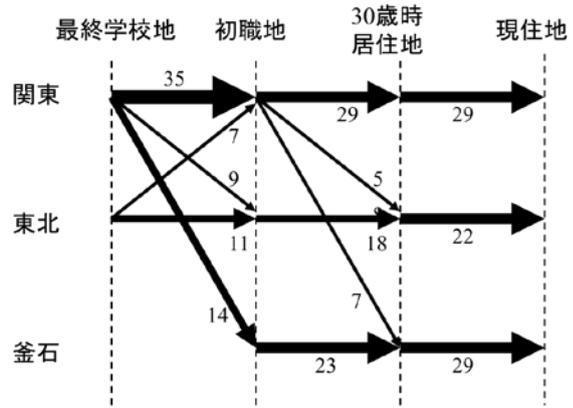
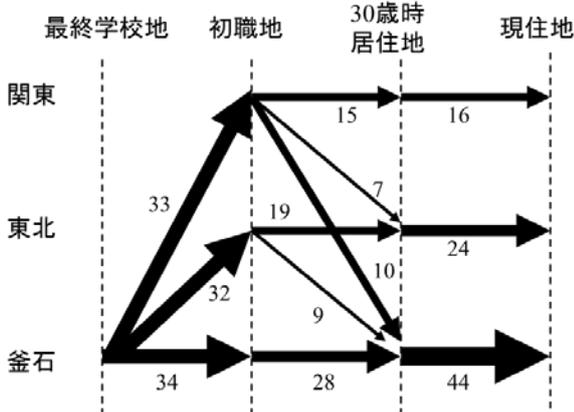


図3 製鉄所最盛期の前と後のライフコースの変化 (大学等進学者)

■1960-77年生まれ 高卒者男性 (n=68)



■1960-77年生まれ 進学者男性 (n=139)

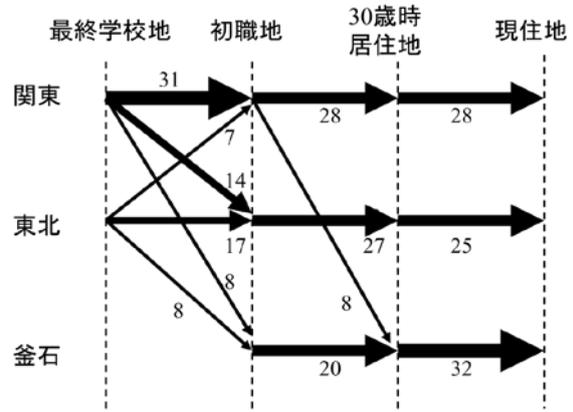


図4 1960-1977年生まれ (現在30代後半から50代前半)の男性のライフコース

### 3. 3.11 後の釜石市

#### (1) 市外への／からの地域移動の可能性

3.11 後、震災により人口減少が進むのではないかと不安を、現地の方は非常に強く持っている。では、本当に人々が続々と内陸に移動しているかという点、そうでもないようである。転居にはコストとリスクがかかり、新しい居住地に仕事と住宅が簡単に見つかるとは限らず、その見込みがあった場合のみ移動していると考えられる。

「釜石市民の暮らしと復興についての意識調査」では、将来住みたい場所を2011年と2012年に尋ねている。図5からは、50代以上は、釜石市内に居住したいという意向が強いことが読み取れる。他方、39歳以下は将来住みたい場所として、釜石市外を挙げている人が25%以上いる。また、釜石高校から3.11後の2011年度に転校していった生徒は、全生徒約550人のうち16人程であったとのことである(2012年3月聞き取り)。やはり、子どもが高校生になるぐらいの世代、つまり40代や50代の人々は簡単には、転居できないと推察される。他

方、市外へ転出するという意向は若い世代にはある程度ある。図5では、約25%が将来住みたい場所として、市外を挙げている。

2012年7-8月の「釜石市民の暮らしと復興についての意識調査」(第2回)では、仮設住宅入居者の3割は、震災後に別居した家族がいると回答している。その回答者の1/3は別居した家族がどこにいるかという質問に対して、市外にいると回答している。つまり、仮設住宅入居者の1割ぐらゐは市外に転居した家族がいると推測される。

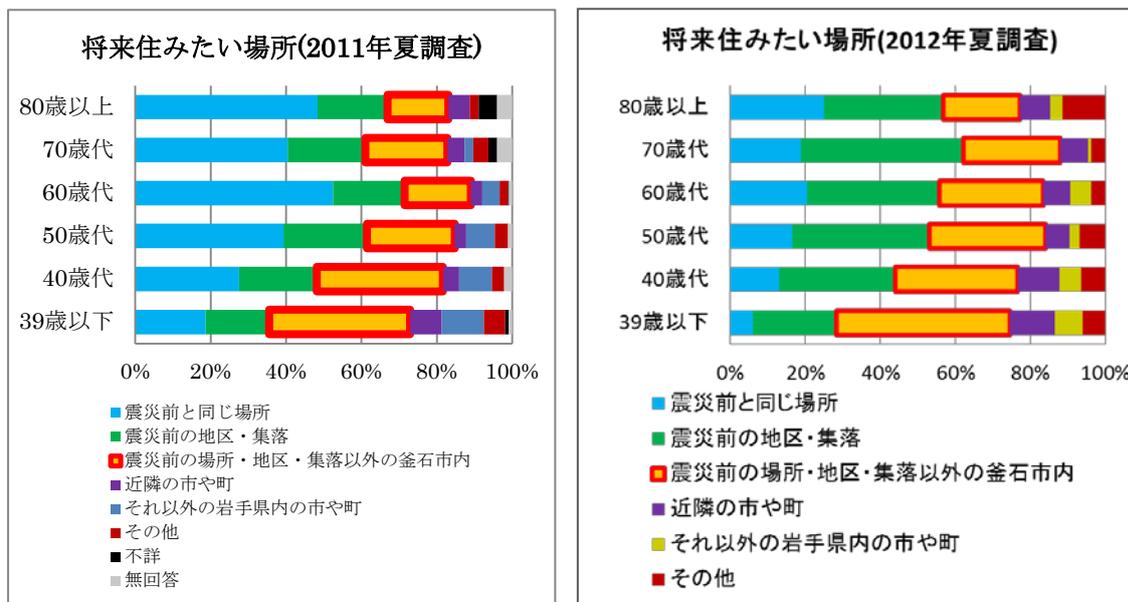


図5 将来住みたい場所に関する意向の変化(2011年と2012年の比較)

「釜石市民の暮らしと復興についての意識調査」(第1回、第2回)の結果より作成

以上の傍証から考えると、震災が直接的な要因となって現在の住民が雪崩を打ったように市外へ転出していく、ということではないように考えられる。しかし、長期的にはボディブローのように、震災の影響が効いてくることが懸念される。地域移動はライフコース上、20代から30代までに行われる。3.11後の生活再建も、やはりこうしたライフコースの中で行われていくわけだが、その際に進学で関東の大学や専門学校に行った釜石出身の若者たちは、卒業後に関東で生活するのと釜石市で生活するのとどちらが良いかを比較するだろう。3.11前ならば、関東での生活は厳しいが、釜石市で生活するのであれば実家で暮らせるという考え方もあった。ところが、その家が流されてしまっているのが現状である。こうした現状が、Uターンするかどうかの判断にどのくらい影響するかを考えることが重要である。ところで現在、市内の求人倍率の動向は非常に良く、震災前に0.5倍程度だった求人倍率は、2013年末には1.67倍ほどになっていた。雇用側からすればなかなか人手が集まらない場合もあり、「もっと工場を稼働させたいのに募集しても集まらない。震災前と同じ条件で募集をかけているんだけど人が来ないんだよな...」という市内の工場経営者の声も聞いた(2013年8月聞き取り)。他方、市には、以前よりも良い条件で、釜石市内で仕事ができる環境をつくりたいという考えもあるようである。

新聞記事によれば、雇用保険に入っている人の数は、3.11 前と現在でほとんど変わらないという（河北新報オンライン 2014 年 2 月 24 日「東日本大震災 3 年 復興まちづくり（5・下）企業頼み／人・家不足、足かせに」）。つまり、就労していない人たちが増えたということではないと考えられる。働ける人はおそらくフル稼働しており、なおかつ 3.11 前よりも良い条件で、就労できるよう人々は動いているのではないか。

こうした動きの中で、釜石市内の仕事が Uターンを希望する若い世代を引き付けられるような条件の仕事になるかどうかは重要である。先ほど述べたように、高卒で就職する人が市内で就職できるか、Uターンする人をどのぐらい維持できるかが、今後の人口水準に関わる。一時的ではない、正社員などの、家族を養える雇用であることが必要となる。言い換えれば、今後どのような家族形成のめどが持てる町になれるのかが重要だと考える。

## （2）市内での地域移動の可能性—もうひとつの「人口減少」：釜石市内での過疎と人口集中

釜石市は昭和の大合併の際、4つの市町村が合併している。市内沿岸部は、漁業集落が多い沿岸地区（箱崎半島、両石、尾崎半島、唐丹）と、住宅や商業施設が多い沿岸地区（鵜住居、釜石）に大きく分けられる。特に、鵜住居には釜石市市街地に通勤する人々が多い。また、津波の被害を受けた半島部や沿岸部の他に、内陸部がある（栗橋、中妻・小佐野・甲子などの釜石西部）。釜石西部は、釜石製鉄所の社宅街だった地域である。この地域には電車が通っており、遠野市への自動車専用道路にもつながっている。また、市内全世帯のうち約半数は釜石西部に住んでいたため被災していない。釜石西部が浸水しなかったことが釜石市にとっては非常に重要であったと言える。

中心市街地は沿岸部にあったため、商業従事者は大きな打撃を受け、住宅も店舗もなくした人も多かった。他方、工業施設の多くは釜石西部に集積しており、工業従事者の場合は 3.11 後も職場は残ったという人が多かった。漁業集落が多い沿岸地区に住んでいた人にも、釜石西部の工場で働いている人は多くいる。仮設住宅は釜石西部に多く、沿岸地区の人の多くが釜石西部で現在生活しており、そこでの便利な生活に慣れて、これからも内陸に住みたいという人々が多くなってきているようである。そうすると、この先、沿岸の漁業集落の人が内陸の釜石西部に移って定住し、生活再建するケースが多く出現すると予想される。公営住宅も、釜石西部に建設されるものが人気である。

このように、漁業集落が多い沿岸地区から内陸部への人々の動きが予想される。前述の図 5 からは、世帯主が若いほど、市内には住みたいが元の地区ではないところに住みたい、という回答が多くなる傾向にある。逆に、世帯主が高齢であると震災前と同じ場所に住みたいという回答が多い。震災前に三世帯同居していた世帯の中で、老親世代と若夫婦世代の意向が一致しないケースが、今後の生活再建の際に生じることが考えられる。

ただし、こうした傾向も 2011 年と 2012 年では変わってきている。2011 年は 50 代以上では、1/3 から半数近くの世帯主が震災前と同じ場所に住みたいと回答していた。しかし、その比率は 1 年後に大きく減少しており、代わりに「震災前と同じ地区・集落」「震災前と同じ場所・地区・集落以外の釜石市内」に住みたいという回答の比率が増えている。

2011 年後半から復興に関する計画が発表されていった中で、「元の場所に住むのは難しいだろう」「住宅再建に時間がどれだけかかるかわからない」との認識が生じてきたと考えられる。もしくは、「区画整理が行われるので、同じ場所ではないけれども、その地域の中で動くことになるだろう」という意識もあると思われる。計画が見えてきたからこそその意見の変化と考えられる。

しかし、行政にとっては、結果が変わる数字を基に計画を立てなければいけないため、公営住宅の建設に関しても数字の読み違いが生じる恐れがある。例えば、「釜石市民の暮らしと復興についての意識調査」で、仮設住宅入居者について今後住みたい住宅タイプを集計すると、2011 年と 2012 年で大きく変わっている。文言が両年で変わっているが、2011 年の第 1 回調査では「公的賃貸」の希望が 13.6%であったのに対し、2012 年の第 2 回調査では「災害復興公営住宅」と「それ以外の公的賃貸」の合計が 43.7%を占めた<sup>37</sup>。しかしその後 2013 年に市が「住宅再建意向調査」を実施したところ、今度は公営住宅への入居を希望する世帯が、市がそれ以前に把握していた数より減ったとみられ、地区によっては公営住宅の建設戸数の見込みにその後変更があった。その要因としては、第一に、公営住宅の家賃が、家賃減免の対象とならない世帯にとっては高いことがわかり、自力再建を考える世帯が増えた可能性がある。第二に、まだどこに公営住宅が何戸できるのかが完全に固まっていないため、様子を見ている層もいることが考えられる。

このように、住宅再建の展望についてはまだ揺れが続いている。判断できる要素が出そろうまで、できれば様子見をしたいという気持ちが住民には強いと考えられる。それを仮設住宅に住みながらいつまで待てるかという条件とのせめぎ合いと思われる。

### （3）鵜住居町 A 地区の事例

釜石市鵜住居町の A 地区は海からの距離は離れているが、川からも津波が遡り、大きな被害を受けた地域である。一方町内の山側には、半壊で修理可能だった住宅や、床上浸水の住宅、全く被災していない住宅もあり、同じ町内で明暗が分かれている地域である（図 6、7）。前述のように、この地域で同じ世帯に毎年聞き取りをするという縦断調査（パネル調査）を筆者は続けている。

鵜住居地区には 7 つの町内会があり、A 地区はその一つである。7 つの町内会全体で鵜住居地区に戻るという意向を示している世帯は約半数という結果が、市の「住宅再建意向調査」（2013 年 8 - 9 月実施）で出ている。鵜住居では津波対策としてかさ上げが実施される予定になっている。また、小中学校を地区内の山の中腹に建てる計画が進んでいる。表 1 は、鵜住居地区の復興まちづくり諸事業の経緯を簡単にまとめたものである。

復興計画には途中で変更が生じた部分もあり、当初は業務用地にして住宅は建てないとしていた場所に、復興公営住宅を建てる計画が立てられたりもしている。防潮堤の高さは 14.5m になる計画だが、本当にその高さが必要なのかといった声も一部にはある。A 地区の一部は、

<sup>37</sup> （「釜石市民の暮らしと復興についての意識調査」調査実施グループ 2012b）参照。

区画整理事業に伴って市による土地の買い取りがありうるが、買取契約は2014年に入ってようやく始まった状況であり、住民は長い間自分の土地がどのような土地利用になるのか分からずにいた。このように、不確定な要素が非常に多いため、住民もこの地区にもう1度戻るかと問われても非常に判断に困る状態が続いてきた。他方で、2013年からは、地区に隣接した土地で住宅を建てても良い場所、つまり土地区画整理事業の対象外の場所には住宅が続々と建つようになってきている。



図6、7 A地区の住宅地（どちらも2011年4月26日に筆者撮影）

表1 鶉住居地区の復興まちづくり諸事業の経緯

|          |                                |
|----------|--------------------------------|
| 2012年度   | 都市計画決定・事業認可（津波復興拠点事業、土地区画整理事業） |
| 2012年12月 | まちづくり協議会発足                     |
| 2014年3月  | 土地買取対象の選定終了                    |
| 2014年7月  | 土地区画整理事業 仮換地指定完了               |
| 2017年度   | 宅地引渡し完了予定                      |

住宅再建をめぐる意思決定は非常に難しくなっている。解を出すには非常に複雑な“式”が必要になる。それにもかかわらず住民は、不確定要素が多い中で、公営住宅の希望や、市への土地の売却など、大きな判断を迫られる。行政の側も非常に舵取りが難しく、軽々しく住民の質問に返答はできない。例えば、自分の土地が道路用地になるのかを住民Aが聞いてくることがあったとしても、それはまた別の住民Bが自分の土地を市に売ると決めるかどうか等で変わってくる。こうした調整に2年半ぐらいたった費やさざるを得なかったように見える。A地区でのインタビューから、住宅再建をめぐる意思決定が難しくなっている具体例を挙げよう。70代のBさんは、震災後に岩手県が避難先確保のため県内陸部の盛岡や花巻の宿泊施設と避難者とのマッチングに努めていたこともあり、震災後数ヶ月は内陸自治体に一時避難した。このときを振り返り、「内陸の町にもう住んじゃおうかなと思って、家まで見に行った」と述べている。しかし、釜石市内の仮設住宅に入れることになったため、やはり釜石市に帰

ろうという意識が生じる。そして、釜石西部の仮設住宅に入居した。そこに住み始めたときは、「やはりこのほうが鶴住居より安全だな、釜石の内陸部にこれから住んでもいいかな」と思ったという。しかし、「だんだん日にちが経っていくと、少しずつ津波のことを忘れて、やっぱり鶴住居に帰りたいな」と思ったりもするようになったという(2012年1月聞き取り)。

しかし、その半年後にインタビューを行ったさいには、「鶴住居に帰りたいと言っていたんだけど、すぐには家を建てられない状態だ。都市計画があと何年かかるのかわからない。そうした時間の問題もあるし、鶴住居にせっかくお金をかけて家を建てたとしても自分の子どもの世代が住むかどうかかわからない」と語った(2012年8月聞き取り)。釜石西部の便利な場所に住みなれた若年・中年世代の中では、もうそこに住み続けようかという声も強くなってきている。こうした状態は、上の世代に、次の世代が住まないのであればお金をかけて住宅を建てるわけにいかないという意識を生じさせる。より現実的に言えば、家を建てるならば親子でローンを組まなければならないケースが多いのであり、息子世代の意向は尊重せざるを得ないということである。

また、その約1年後にインタビューを行ったときには、市からの意向調査に対して、元のところに再建すると答えたと述べていた。「(住宅再建に)何年かかるかわからないし、防波堤もできてないから不安なんだけど、でもそう回答した。釜石の内陸に孫たちは住み続けたいと言っているが、釜石の内陸部の土地の値段がどんどん上がっている。内陸に家を買うのはあきらめざるを得ない」と述べていた(2013年9月聞き取り)。もし沿岸部の土地を市などに売ったとしても、そのお金では内陸に住宅は買えない。すると、不安があっても元のところに再建するという選択肢しかないことになる。

このように、住宅再建に関する意向は変わっていく。正確に言うと、変わっていくのは、決めると言われてもまだ確定できない状況だからなのである。家族の中で誰の状態を優先するか、土地の値段の動向はどうか、次の世代がその家を継承するかどうか、周りの家は戻るか、店舗もこれから持続できるのか、といったことが居住地や居住形態を考える上での条件になっている。しかし、それらを同時に解く解は簡単には見当たらない。このため、住民は行動がとれず待つしかなくなっている。逆に言えば、少しでも生活の質が落ちない形で待てる状態を維持できるかどうか、当面の課題ではないかと考えられる。ただし現在、土地区画整理事業が進んできているため、今後のインタビューでは、また大きく語りが変わることが予想される。

#### 4. 質疑応答

**質問1** 市内周辺部および周辺町村との関係も含めて、釜石市の中心部をどのように位置づけるべきか。恐らく、釜石市市街から少し離れた沿岸部は、過疎化が徐々に進行していき、対照的に釜石市の中心部や内陸部が浮上していく。この傾向は、より広域的に進むのではないか。釜石市では、人口減少は震災の影響としてはある程度のところで止まるかも知れないが、周辺地域では人口減少がさらに進む。このため、市内周辺部

および周辺町村から釜石市市街地に入り、釜石市市街地からさらに外に出るという、そういう構図の中で、釜石市全体の人口はある程度のところで下げ止まりになっていくのではないかと。逆に言うと、釜石市市街地での産業形成が上手くいけば、周辺地域でも残れる人もいる。

答 鶴住居の人たちにも、自分たちのふるさとが消えていくという危惧を持っている人はおり、また市長も、住民説明会を開催するときに、集落がなくならないよう元の土地にできるだけ戻ってくれと述べたときく。しかし、「戻ってくれと言われても難しい」という住民も多い。本報告でもあったように、周辺部から内陸部に人が移動する傾向があるのが現状である。

ただ、人口の移動が自治体を越えたときには、そうした感傷的な話では済まない。人口を取られたという議論に、おそらくなっていく。とはいえ、隣町の大槌町では、働き口はそもそも3.11前から、就業者の半分ぐらいは従業員が釜石だった（国勢調査）。もともと大槌町は、釜石市のベッドタウンの要素があったので、それが強まるだろうと予想される。大槌町やその隣の山田町は元々規模が小さい市町村なので、3.11が起ころなかったとしてもある程度広域的な視野で地域を考えなければならなかっただろう。このため、コンパクト化はある程度必要な側面はある。とはいえ、個別の人の顔を思い浮かべると、簡単にそうも言えない。

また、宮古市や大船渡市など、沿岸部のより中心的な都市との関係をどのように考えるのか、もしくは、これからそれぞれやっていけるのかというのは大きな問題であろう。また、遠野市など内陸の市町村も含め広域的な視野で地域を考えるべきではないかという声も、前々から出ている。また、釜石市は同じく工業地帯である北上市をライバル視している感覚があると思う。

**質問 2** 30代に家族形成することで居住地移動が収まって現住地に定着するという目安は、晩婚化や未婚化が進む中で変わりつつあるのではないかと。現在は雇用があり地域に子ども世代が住んでいるかも知れないが、10年後には雇用がどうなっているか分からない。10年後までに家族形成をしていない子ども世代は流動的な層となる。親世代としては、子ども世代が地域に住み続けるか分からないので、住宅再建の意思決定ができない、というシナリオもありうるのではないかと。

答 実際、釜石市でも晩婚化もしくは未婚化は進んでいる。また、3.11前から、一旦家族形成したとしても、離婚して地元に戻った女性もそれなりにいる。3.11を契機に離婚したというケースも聞く。子どもたちが今後どうするか分からないから、自力再建すべきか公営に住むべきかわからない親世代が多い。ただ、帰省した時の場所は確保してあげたいというような声は多い。かつては、子ども世代を引き付ける家族の核のようなものが住宅の広さ、土地、親の財産から形成され、地域内の人口をキープしていたのかもしれない。しかし、それらが災害等により維持できなくなり、家族の核のような部分が脆弱化しているようにも思われる。

他方、昔からある家では、親族内で土地を融通し合い津波の来なかったところに住宅を再建しているケースもある。親族内の関係が残っており、それが住宅再建のあり方に影響している地域ではある。その意味では、住宅再建をするときに、核家族の中だけでの意思決定では決まらない。意思決定には、プラスにもマイナスにも、親族内での関係が絡んでくる。これは阪神淡路大震災における住宅再建の意思決定モデルとは違うと思う。

このため、何が人々を流動化させるかや、何が人々にとってセイフティネットになるかを判断するさい、ケースを細かく見ていく必要はある。しかし、個々のケースをどのようにまとめるかは難しい課題でもある。

**質問 3** 水産加工業の現在の復興状況は。また、水産加工業が家計構造にどのような影響を与えているか。大槌町で家計構造について調べたとき、子ども世代の男性だけでなく親世代や子世代の女性も働き、家族みんなの収入を寄せ合って家計を維持していたということを聞いたことがある。

答 復興に向けてかなり頑張っていると聞いてはいるが、詳しいところまではわからない。ただ、高台の公営住宅に移転する人は、水産加工の仕事はしにくくなる。それまで水産加工場のパートに出ていた人が、普通のサービス業や小売店のパートに出るなど、パート先を変えている可能性もあるのではないか。家計構造の調査の有無などは不明。

**質問 4** 居住地に選択の余地がある場合、地域への愛着はどの程度影響するのか。福島からの県外避難者のように、強い愛着を持っているけれど選択の余地なくもう戻れないという人がどのぐらい心にダメージを受けるのかを知ることが今の関心。選択できる人の場合、相当のマイナス面があっても元の土地を選ぶ人は、地域への愛着がやはりすごく強いのではと思う。

答 「愛着」という言葉は解釈が難しいと思う。地元の人が「愛着」というタームを用いるとは限らないが、危険な場所でも「海は好きだし」元の場所に住みたいといった、発言は聞く。ただし、それは外から来た人への説明として、事態を単純化して表現しているのかもしれない。本報告の事例のように様々な条件が絡む中で元の場所に戻るといった選択をしている人も多く、実際はもっと複雑な心境と思われる。また、まだ元の場所に戻るか否かの判断を迫られている段階に来ていない人が多いため居住地の選択の理由を明確には説明できないのではないかと思う。

**質問 5** 先祖代々という感覚、具体的には檀家制度あるいは氏子制度、墓への執着などが居住地の選択、まちづくり、生活等に占めるウェイトは、どのくらいか。

答 鵜住居の神社は、鳥居は被害を受けたが、建物は残った。3.11の2年後には、神社の祭礼を復活させることがかなり求心力を持った。現在神社の周辺にはほとんど住民が住んでいないが、各地の仮設住宅から集まってきて、氏子の総代の会議を開いている。まちづくり協議会は、総代たちよりも若い世代が中心となっているが、その有志が、2013年

には祭礼の翌日に虎舞のフェスティバルを企画にとりくんだ。郷土芸能の虎舞は、地元に残った若い人たちが熱心に取り組んでおり、虎舞を介した若い人々同士や世代間のつながりがある。

また、神社との関係は、まちづくりにも影響する。神社の近くに学校を建設する計画になっているが、そのときに参道との配置関係をどのようにするかは問題になったとき

く。

こうした神社に対する姿勢が、どのくらいそこに住み続ける引力になるかは世帯によっても違うだろう。A 地区はもっと沿岸に近い地区に比べ、宅地化していくのは遅く、主に昭和 40 年代からである。分家筋や、新日鉄の社宅から出た夫婦が、家を建てていった。このため A 地区には新興住宅地的な側面もあり、都市部の郊外住宅同様、子どもを育てる親のネットワークが結構強かったようである。

**質問 6** 防潮堤への住民の意識は。防潮堤ができ景観が変わっても、元住んでいた場所に戻りたいという気持ちになるか。

答 安心して元の場所に戻って住むためには、防潮堤を早く作ってほしいという声はかなり強い。ただ、防潮堤ができた場合のまちのイメージができていない人も多いと思う。14.5m という高さは、ゴルフの打ちっぱなしのネットと同じくらいなのであるが、そのことを言うと、「えっ」と反応する人は結構いる。一方、鵜住居地区の周辺には、グリーンツーリズム的な資源を産業にしてきた地域もあり、その関係者は 14.5m の防潮堤には同意しづらい。しかし、大槌湾全体でその堤だけを低くした場合、それ以外の地域も浸水してしまうのではないかという意見もあり、あまり反対意見は表面化しづらい。

では、どのタイミングで反対意見を言えたかと言うと、議論の機会はなかったような気もする。また、今防潮堤の高さに関する議論をしようとする、「復興計画を進まなくさせるつもりか」という意見が出てくる恐れもある。

**質問 7** 住宅政策における公営住宅の位置づけは。若い世代にとっては減免措置が少なく、家賃が高く感じる。高齢者にとっては部屋数が足りない。誰にとってのメリットを重視するか。

答 まず基本情報として家賃は、減免措置なしで 2 LDK 6 万 8,000 円、年金生活者になると 1 LDK ならば 2 万円以下になる。減免措置がなければ、地元の感覚としては高家賃である。現在、民間のアパートが作られてきているので、若い世代はそこへのニーズも高くなると思う。一方、高齢者にとっては、子どもや孫が滞在できるスペースを持っているかどうか、世代間のつながりを維持する上で重要となり精神的なシンボルにもなるので、子どもが帰ってくる実家を守っている感覚を持たない賃貸に住むくらいであれば、もう子どもものところに行こうという意識を持つ人もいる。

公営住宅の位置づけとしては、「つなぎ」という感覚を持つ人もいる。例えば、公営住宅に入居したばかりの住民に話を伺ったところ、「とりあえず 5 年間ぐらいは、ここに

いようかと思う。その後、子どもたちがまだやっぱり釜石には帰ってこないという判断のままでいるんだったら、子どものところに行こうと考えている」と述べていた（2014年2月聞き取り）。しかし、市としては、いずれは自立再建をしようと思っている人につなぎには使ってほしくないのが、それをいかに防ぐかが課題となっているのではない。

## 参考文献

- 「釜石市民の暮らしと復興についての意識調査」調査実施グループ, 2012a『釜石市民の暮らしと復興についての意識調査基本報告書』
- , 2012b『釜石市民の暮らしと復興についての意識調査（第2回）基本報告書』
- 西野淑美, 2009「釜石市出身者の地域移動とライフコース」東大社研他編『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、pp163-203
- 東京大学社会科学研究所・玄田有史・中村尚史編, 2009a『希望学 2 希望の再生 釜石の歴史と産業が語るもの』東京大学出版会
- 東京大学社会科学研究所・玄田有史・中村尚史編, 2009b『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

## その他参考データ

- 『釜石出身の方々の生活と意識に関するアンケート』（2007年1-3月実施）東京大学社会科学研究所「希望学プロジェクト」の一環
- 『釜石市民の住民意識に関する調査』（2008年2月実施）東京大学社会科学研究所「希望学プロジェクト」の一環
- 『関東在住釜石出身の方々へのインタビュー』（2010年7-8月実施）東洋大学社会調査実習
- 『震災の記憶オーラルヒストリー』（2012年2月～2013年3月実施）東京大学社会科学研究所「希望学プロジェクト」有志での実施
- 『「被災住民個別の生活再建判断が生み出す地域移動・地域変容の社会学的縦断調査」報告書』（科学研究費報告書、別称『「A町内会の皆様への聞き取り調査」第1回報告書』『「A町内会の皆様への聞き取り調査」第2回報告書』）、「A」の部分は実際の地名になっているが本稿をWebで公開するにあたってふせている）
- 『関東在住の釜石ゆかりの方々への東日本大震災に関する調査』（2013年6・10月実施）東洋大学社会調査実習
- 『〈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（2014年12月刊行予定）

## 9. 岩手県田野畑村の地域振興について

長田攻一<sup>38</sup>

### はじめに（本報告の趣旨）

「東日本大震災」（2011.3.11）という災害の意味は、すでに3年を経過した今でも、災害規模の大きさからしても、それが広域にわたっていることから、さらに原発災害を伴っていることからしても、われわれにとってまだほとんど明らかになってはいない、といわざるを得ない。その手さぐり状況の中で、今回は、一つの研究素材として、岩手県田野畑村をとりあげる。

第二次大戦後の東北の過疎の村、田野畑が取り組んできた実験的な村づくりの跡をたどることにより、歴史の中で大津波災害に繰り返し襲われてきた村の、2011.3.11の東日本大震災からの復興過程の特質と課題について、限られた資料を通じてではあるが、考えてみたい。

基本的資料は、J.H.ベイリー『地域社会の変貌』早稲田大学出版部、1996（Jackson H. Bailey, *Ordinary People, Extraordinary Lives: Political and Economic Change in a Tohoku Village*, Univ. of Hawaii Press, 1991）および、伊達勝身『田野畑村の実験：地域開発マネジメントに生きる』総合労働研究所、1984、田野畑村の広報等、公開資料である。

まず、Jackson H. Bailey の略歴について簡単に説明する。J.H.ベイリー（1925-1996）は、アラム大学を卒業後、ウィスコンシン大学で修士号、ハーバード大学で、E.O.ライシャワーの指導の下で西園寺公望についての博士論文を執筆、歴史学、極東言語学についての博士号を取得。1959年より、アラム大学に歴史学助教授として就任。アメリカ・フレンズ奉仕団のスタッフとして、国際学生セミナーとワークキャンプの仕事を行うために日本を訪れた。日本語および中国語に堪能で、アラム大学を中心とするアメリカの大学グループGLCA/ACMの「日本研究プログラム」を組織し、日本との交流を深める上で多大の貢献をした。歴史学者であったベイリー教授は、田野畑に滞在する間に、田野畑の歴史に関する資料を収集し、多くの村人へのインタビューを通じて、1991年に一冊のモノグラフを完成させる。それが、今回の報告で参考にした基本的な資料である。

### 1. 田野畑とJ.ベイリーの出会い、そしてアラム大学との交流

田野畑とのベイリー教授の交流のきっかけは、アラム大学の日本研究プログラムのために、実践活動のフィールドを探していたベイリー教授が、博士論文の指導をうけたライシャ

---

<sup>38</sup> シニア社会学会運営委員／「災害と地域社会」研究会代表

ワーに早稲田大学を紹介されたところから始まった。同教授は、ライシャワー教授から早稲田大学を紹介され、1972年12月初旬、同大学商学部の小田泰市教授（当時助教授）に誘われ、田野畑を訪れた。小田教授は、1950年代に早稲田大学商学部でゼミの指導をしていたとき、ある学生から、自分の故郷である田野畑村に来てみるよう誘いを受け、村の自然や村人の生き方に魅力を感じ、山火事で焼け野原になった山肌に、学生たちと植林活動を開始していた。小田教授は1963年から早稲田の学生を募集して田野畑に連れて行っていたが、1968年に「椎の森会」というサークルを組織、さらに1971年に田野畑に早稲田の合宿所「青鹿寮」が完成した。ベイリー教授は小田教授と意気投合し、クエーカーのワークキャンプの経験から、1970年代半ばから1980年代に至るまで、毎年アメリカの学生を植林作業に参加させたり、英語教師として岩手の中学や高校に1年滞在させるプログラムを開始したりするようになる。（1963年からスタートしたアラムを拠点とするアメリカの大学グループ（GLCA/ACM）のJapan Study Programは、2012年に50周年を迎え、現在に至る。現在では、田野畑との直接の交流はなくなってしまったようだが、アラムを含むGLCA/ACMの学生は、盛岡など岩手にかなり来ているという。）

ベイリー教授は、1982年のサバティカルに妻キャロラインとともに田野畑を訪れ、1977年から1982年までの間に集めた資料やインタビュー記録をもとに、田野畑の歴史についての本の執筆を決意する。

## 2. 田野畑村の現況と歴史

### (1) 田野畑村の現況

岩手県市町村図と田野畑村



現在の主な産業は、水産加工業、酪農、観光業である。田野畑の地形は、西側の山村の沼袋から、南北に国道45号線が通る旧田野畑中心部を経て、東端で高原から切り立った崖が海に没するような地形であり、北の北山崎、南の鶉の巣断崖という名勝地を有する。その途中に西から東に流

人口・世帯数（国勢調査）（単位：人、世帯）

| 年          | 男     | 女     | 総数    | 世帯数   |
|------------|-------|-------|-------|-------|
| 1960年(S35) | 3,332 | 3,253 | 6,585 | 1,113 |
| 1980年(S55) | 2,581 | 2,644 | 5,225 | 1,376 |
| 1995年(H7)  | 2,340 | 2,466 | 4,806 | 1,389 |
| 2000年(H12) | 2,220 | 2,309 | 4,529 | 1,385 |
| 2005年(H17) | 2,065 | 2,176 | 4,241 | 1,365 |
| 2010年(H22) | 1,868 | 1,975 | 3,843 | 1,309 |

産業別就業人口（国勢調査）（単位：人）

| 年          | 第1次産業 | 第2次産業 | 第3次産業 | 総数    |
|------------|-------|-------|-------|-------|
| 1960年(S35) | 2,853 | 156   | 394   | 3,403 |
| 1980年(S55) | 1,167 | 719   | 770   | 2,656 |
| 1995年(H7)  | 682   | 844   | 897   | 2,423 |
| 2000年(H12) | 501   | 690   | 888   | 2,079 |
| 2005年(H17) | 456   | 558   | 833   | 1,847 |
| 2010年(H22) | 467   | 489   | 815   | 1,771 |

れる水系が、いくつかの深い谷筋を生み出し、南北の通行を妨げていた。西から流れる河川が東端に達する河口のうち、湾を構成する地域に、羅賀、平井賀、島越という代表的な漁港を発達させた。

## (2) 岩手県と田野畑村

15-16 世紀の記録によると、この地域はアイヌや落ち武者、政治的逃亡者の逃亡避難地であったことが知られている。この状態は 19 世紀まで続いた。戦国期の終わりから江戸期になってようやく定着住民の生活が跡づけられる（古文書は残っていないものが多い）。現田野畑村を構成する 3 つの旧村は、県北を支配していた南部氏の盛岡藩下にあった。明治政府の下で明治 9 年（1876 年）5 月に現在の



県域が決定し、岩手県の一部となる。旧田野畑村は、戦国落ち武者の子孫が平井賀から田野畑の高台地区で定着して繁栄（畠山家）。1840 年代のある年の春に伊勢神宮、高野山に巡礼をしている。同様に 16 世紀に岩泉の南の小本地区に落ち延びた武士（熊谷家）の子孫は、田野畑北西部の田代に移住してこの地で、木材を販売する産業を興し、大きな力を持つようになる。

## (3) 東北の村の貧困と人工的合併村からの脱却

明治 22 年に、旧村、沼袋、田野畑、浜岩泉は合併するが、地形的にみても、一つの村としての意識を持って統一を図っていくことは極めて困難な状況にあった。沼袋の旧家では、明治の頃から林業、薪炭業、乳牛飼育など、進取の精神を持って新たな



産業の開発に取り組み、その後の発展の基礎を築いていた。乳牛飼育は戦前から行われていたし、農業、漁業、薪炭業も村の中ではかなり昔から行われていた。

しかし、田野畑村としての村民意識を持って、自然に依存した産業を外部の地域と共存する形で軌道に乗せていくことになるのは、1970年代以降である。

J.ベイリーは、貧困、出稼ぎ、跡継ぎ問題に悩む東北の過疎の村の典型であった田野畑村が、1960年代から80年代の20年という短期間の経済的発展によって、全国の他の地域へのキャッチアップを図っていった過程を描いている。とはいえ、2000年代に入っても過疎村として扱われていることに変わりはない。

#### (4) 田野畑が発展する4つの潜在的理由（ベイリー）

- ① 1960年前半の状況があまりに悲惨であったため、村民に、新たなリーダーシップを受け入れる用意があった。
- ② 1960年代の日本全体の経済成長が、田野畑にとっての変化への好機をもたらした。この過程への「突入」と参入を促すに足る資源を利用可能にした。
- ③ ダイナミックなリーダーシップが現れ、発展に向けて、方向性と一貫性と推進力を与えた。
- ④ 1970年代にその過程に弾みがつくにつれ、リーダーたちは、経済、国際教育の両面で、地域の推進力となる機会を見逃さなかった

#### (5) 田野畑村の自然災害の歴史

- 869年、1611年に三陸沖地震で大津波があり、大きな被害が出る。
- 1896（明治26）：明治三陸地震による25mの大津波。島越、平井賀、羅賀の約半数の人が犠牲になる。このときに羅賀の標高25mに打ち上げられた二つの石が「津波石」として知られ、これより低いところに生活拠点を置くことへの警告がなされてきた。
- 1933（昭和8）：昭和三陸地震による大津波。羅賀では22mの大津波。田野畑に最初の仏教寺院建立。
- 1956（昭和31）：真木沢で、新築の人家20数軒を巻き込む山火事
- 1961（昭和36）：沼袋の甲地（かっち）から北山崎の海岸に至る深刻な山火事（海岸にまで12kmに及ぶ山林と50世帯の家屋が消失）

北側に隣接する普代村では、明治26年（1896）の大津波で村民3000人中302人、昭和8年（1933）の大津波で137人の人命を失うが、後者の惨状を目の当たりにした和村幸得は、その後村長になって津波の発生過程を専門技師とともにつぶさに研究し、15.5mの防潮堤を建設。防潮堤の外側に人が住むようになってからも、それに対する水門対策を考えた結果、3年前の災害の時には、船を見に海へ行った一人を除いて、死者はゼロであったという。（磯田道史「備える歴史学」朝日2014.3.22） 大津波の周期は、285年、43年、80年と必ずしも一

定間隔であるわけではない。

## (6) 田野畑村の政治学

田野畑には、もともと山間部集落と沿岸部集落の対抗関係が見られた。明治 22 年の合併時には、山間地区（沼袋）が最大の人口を抱え、林業・薪炭業によりもっとも豊かであった。最初の役場や郵便局本局も沼袋に置かれた。これに対して、沿岸集落は、1960 年代に港湾施設整備により、山間部より多少豊かになる。海との戦いによる冒険心

も強い。山間部の方は、戦後は、沿岸部よりさらに零細になっていった。もともと、変化に対する抵抗が強い。沿岸部でも、山間部でも、経済的に豊かな家と、零細な家との間の対立（持てるものと持たざるものの対立）がある。



## (7) 戦後の田野畑村の発展（ベイリーの分析）

ベイリーによれば、1960 年代から 1980 年に至る田野畑の発展の歴史は、4 つの段階に分けて論じることができるという。

### 第 1 段階（1961-64）：

経済的貧困、合併の失敗、山火事被害（1961）などによる絶望的状况があった。それに加えて、山間部集落の産業を衰退させた燃料革命（灯油普及と薪炭業の衰退）があった。

### 第 2 段階（1965-72）：

1965 年沿岸部（島越）出身の早野仙平村長当選（その後、7 期 28 年間村長職を継続）。基幹施設建設と村民帰属意識の醸成に力を尽くす。真木沢橋完成（1965）、平井賀、明戸地区で津波対策事業着工（1966）、漁港整備、国道 45 号線整備が行われる。また、1971 年には県による酪農経営開発モデルに指定される（1971 年完成の 5 カ年計画）。また早野は、この時期に、助産婦センター、保育センター、学校給食、公衆電話設置など、公共的施設と教育施設の建設に力を注ぐ。就学前教育のための保育所の設置（文部省認可による幼稚園より、厚生省認可による保育所の方が作り易かった）。1968 年に、早稲田大学の「思惟の森」の植林活

動（伊達勝身が幹事長）を開始。1969年には、「北部陸中海岸観光開発」を第三セクターとして立ち上げ、伊達勝身が責任者となる。

#### 第3段階（1973-76）：

経済発展（酪農経営と漁業、農業）と社会発展の両立を図る政策がとられた。たとえば、村人の意識の統合を図るため、全寮制統合中学を実現した。もちろん、これには農業や酪農従事者からは、有力な働き手を奪われるとしてみなりの批判と抵抗があった。また、ルポルタージュ記者の本多勝一からは、時代に逆行するものとして批判を浴びることになる。その成果は必ずしも好評を持って迎えられたわけではなかったが、旧村地域に孤立して生活していた村人の意識を、田野畑村民としての意識に変えるための大胆な試みとして、重要な意味を持っていた。このことは、1968年から始まった早稲田の「思惟の森」の学生との交流や、1973年からアラム大学学生の思惟の森合宿への参加など、外部の人びととの交流などの動きと連動したものであり、村人の意識醸成に寄与する試みとしての面を無視することはできない。これらのさまざまな政策は、日本の他の地域社会の発展にキャッチアップする上で、大きな役割を果たした。

#### 第4段階（1977-82）：

観光政策として1978年「北部陸中海岸観光開発」の再編（伊達勝身が支配人になる）を図り、ホテル「羅賀荘」の建設をはじめ、観光客誘致に力を入れた時期である。1979年島越の漁協（浜岩泉浦）と平井賀の漁協を合併し、観光を中心とした漁業の発展を目指した。さらには、1982年から外国人教師を1年間村職員採用として採用し、子供たちに英語や外国人との接触を身近なものにする試みを始めた。その影響は、田野畑村村内にとどまらず、岩手県全体にまで拡大していった。

### （8）早野仙平（1929年生）村長の特異性

早野仙平村長は、沿岸部（島越）の高台に住み、漁業、農業、林業を営む。1955年に25歳の若さで島越の漁協組合長に就任、10年間そこで仕事を通して、漁協の財政を立て直す。1955-1961に村議会議員になり、漁業関連の県の委員も歴任。1961年に村長選に臨むが、僅差で敗れる。その後、1965年の村長選で大勝し、その後7期を務める。第1期、第2期で、基幹施設整備に力を尽くし、第3期には雇用問題、村民意識の統一を図るための教育、第4期まではとくに山間部の酪農、村営牧場などに力を入れる。第5期になってようやく出身地の島越の道路整備に着手。

早野のリーダーシップは、その人格への村人の篤い信望はもちろん、早野独自の戦略的発想によるところが大きかった。まず、出身地の沿岸地域の利益誘導ではなく、田野畑全体の発展へのビジョンを持っていた。基幹施設建設とともに、教育による村民意識の醸成と、村の経済の発展、社会開発に力を尽くした。そのために有能な人材を見極め、適所への登用をはかった（その代表は、伊達勝身である）。県の知事、県出身の国会議員、首相との有力な関係を積極的に活用し、村の財政ではできないことをやり遂げた。1980年代に原発建設の最

力候補地になるが、自らの進める村づくりの妨げになるとして、これを拒否した（もちろん、これは早野一人の意向によるものではなく、岩見久子など、村の女性たちの意見も大きく影響した）。

### **（9）三陸鉄道の開通（1985）**

旧国鉄の下で、1970年代に鉄道敷設の着工が始まっていた。鉄道の開通は、三陸の悲願であった。ところが、1980年になって、国鉄では赤字路線を廃止することが決定され、建設計画は挫折する危機に見舞われる。これに対しては、後発地域である東北を国の発展の犠牲にすることへの怒り、さらには、国鉄が岩手県の県南の発展のために県北から手を引こうとしたことへの憤りが、鈴木善幸をして国鉄の路線廃止見直しを促そうとしたが、諮問委員会（土光敏夫）が国鉄の分割民営化を勧告。鈴木善幸（1980に大平正芳の突然の逝去で首相就任）が、この経緯を踏まえて、「国鉄以外の団体もやむなし」という考えで進めることになる。結局、第三セクター方式（県48%、沿線市町27%、民間企業18.7%を出資）を採用することになる。

鈴木は、西武グループの堤義明に援助を求める。堤は直接の参加は拒否するが、伊豆箱根鉄道を仕切っていた清水武志を送り込み、徹底的なコスト削減をしながら、これを実現。5年続くと見られた赤字が、最初の年から2年続けて黒字となる。全国から多くの見学者が訪れる。

村内には、田野畑と島越の2駅が設置される。通勤・通学のほか、観光客の増加、仕事の創出に大きな力を発揮。伊達勝身の北部陸中海岸観光開発（第3セクター）の運営にも弾みがつく。

## **3. 東日本大震災の被害と田野畑村の復興**

### **（1）2011.3.11の地震・津波被害**

東日本大震災により震度4を記録し、その後最大潮上高25.5mの大津波が襲う。この大津波による村民の死者・行方不明者39名、負傷者6名、全壊流出等の住家274棟、非住家311棟のほか、漁港、漁船漁具、道路、三陸鉄道、上下水道施設などが損壊した。世帯・人口とも最大の島越地区においては、集落の7割の建物が流出し、主要産業である水産業に係る漁港施設・魚市場・水産加工施設・倉庫などが壊滅的な被害を受けた。羅賀地区においても集落の6割の建物が流出。内陸・山間部の地域は、今震災においても避難所や救援活動の本部が設置されるなど、沿岸部災害時の救援対応としても重要な地域である。現在、村内では542人が仮設住宅や民間借上げ住宅などに居住し、11人が村外での避難生活を送っている。

## (2) 田野畑村災害復興計画（平成23年9月）

田野畑村の再生復興計画は、国や県の対策に依存して進めざるを得ないところがあり、県との協議により、以下のような具体的な再生・防災強化事業計画が、交付金によって進められている（田野畑村復興交付金事業5ヵ年計画）

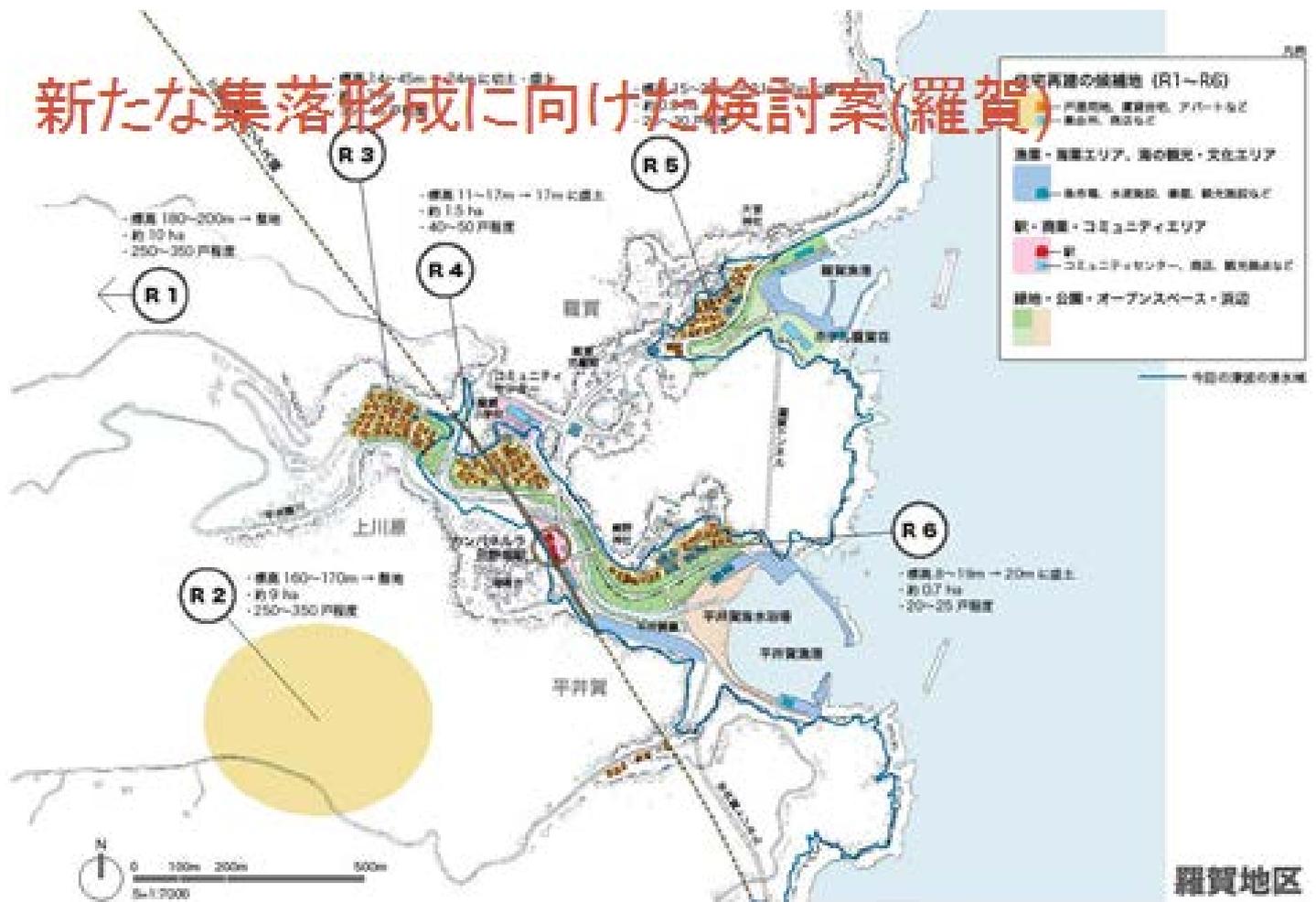
- 机浜番屋群再生事業（体験観光の主要施設）
- 机、平井賀、羅賀、島越漁港施設強化事業
- サケ孵化場整備事業（村内外の人びとの交流の場）
- 村道田野畑平井賀線整備事業
- 平井賀漁港地区漁業集落防災強化事業
- 島越漁業集落防災強化事業
- 埋葬文化財発掘調査事業
- 観光船発着施設整備事業
- 災害復興公営住宅事業（移転団地）現在 542 人が仮設住宅、民間借上住宅住まい、11 人が村外避難。
- まちづくり連携道路整備事業（岩泉平井賀譜代線 羅賀）



住宅再建に関しては、島越と羅賀を中心に、漁業再興との兼ね合いで、4つのエリアに分けられて進められている（田野畑村災害復興計画 平成23年9月）。

- Aエリア・・・今後どのような津波に襲われても被災しない高台エリア（R1, R2, S1,S2）  
Rは羅賀、Sは島越
- Bエリア・・・浸水域より高所にあり今後も津波の被災を免れると想定されるエリア（避難場所及びそこまでの津波避難路と、さらに高台に向かう道路への連絡路を確保する）（R3, S3, S4, S5）
- Cエリア・・・浸水域のうち、今回の津波で被災しない高さまで盛り土するエリア（Bエリアの避難場所までの津波避難路および途中の緊急待避・休息場所を確保する）（R4, R5, R6, S6, S7, S8, S9）
- Dエリア・・・浸水域で居住には適さないが、一定の安全性を確保するエリア（Bエリアの避難場所までの津波避難路および途中の緊急待避・休息場所を確保する）

# 新たな集落形成に向けた検討案(羅賀)



# 新たな集落形成に向けた検討案(島越)



日本各地で行われている都会の子供たちを地域に呼んで体験学習をしてもらう「教育旅行政策」が、田野畑村教育旅行誘致支援事業（補助金交付）として、013年4月1日より開始されている。これは、田野畑村を目的地や滞在地とし、津波伝承や防災学習を実施する教育旅行への助成を行うものである。対象は、村外の小学校、中学校、高等学校、中等教育学校及び特別支援学校で、教育旅行とは、学校が実施する修学旅行及び校外学習等をいう。補助は、貸切バス料金の半額、児童生徒及び引率する学校関係者1人あたり2,000円に泊数を乗じた額。

### （3）ベイリーの分析視点の特徴（今後の村の復興を見ていくための参考）

ベイリー教授は、「普通の人びと（ordinary people）」の暮らしに、視点を据えるとともに、そのなかに、新奇なものを求める「類まれなる生活（extraordinary lives）」への志向を見ようとする。「普通の人びと」の暮らしのなかに、文化を超えた「普遍性」を見ようとする。それはとくに、自然に依存した「暮らし」として捉えられている。

男性中心のリーダーシップに眼を奪われることに慎重な姿勢を示し、「普通の人びと」の暮らしの特質を見るために、女性の語りを重視している。「女が背負っているものは大きいと思うんです。男の忘れ物の後始末を女がしているみたいです」（島越で夫と製菓業を営む主婦 <s16年生>の語り：橋本梁司氏インタビュー）

## 4. おわりに（田野畑の2011.3.11災害復興の行方）

これまで経験してきた自然災害の再来襲ではあるが、戦後の急激な発展は、結果から見ると、防災面で十分な対応であったとは言えない面がないわけではない（北側の普代村では津波による死者は1人）。しかし、その過程で田野畑村民意識の共有は、着実に進んだ。今後も、海や山の自然資源に依存した村の「普通の人びとの生活」と、特異な発展によって得られた「類まれなる生活」の融合が、災害復興において発揮する力に注目する意義は十分にある。現在の田野畑の災害復興計画のなかで謳われている「新たな集落形成」というアイデアとその実現過程のなかで、ベイリーの観察した田野畑の特質がどのように反映されてくるのかを見守っていく必要がある。

今後の観察のポイントは次のようなものとなる。

- ① 村行政と村人たちは、「自然に依存する」普通の人びとの暮らしの「普遍性」を追求するビジョンを、どの程度実現していこうとしているのか。
- ② 山間部と沿岸部の関係が、災害復興の過程にどのような影響を及ぼすことになるのか。
- ③ 持てる者と持たざる者との関係は、災害復興の中でどのような変化を見せるのか。
- ④ 「思惟の森」など、外部の団体の活動が、災害復興の過程においてどのような機能を果たしていくのか。
- ⑤ これまでに築かれてきた「類まれなる生活」感覚は、自分の身近な生活に閉じこもりがちな被災者や村人全体に、どのような復元力をもたらすのであろうか。とくに、周

辺り町村との関係の再構築にそれがどのような力を発揮するのか。

## 5. 質疑応答

—チリ地震の影響は受けたのか：ベイリーの著作には載っていない。そこまで大きな被害を受けていないのではないだろうか。

—地域社会に対するストレスをどのような枠組みで分析するのか：災害社会学の理論として、社会的ストレスとしての災害とは何かをより詳細に整理した上でアプローチする必要がある。また、岩手県全体、日本全体、グローバルな社会としてのストレスを考えながら、生活上の、社会的機能のストレスをみていく必要がある。

—個人的・心理的な問題に矮小化するのではなく社会的な枠組みで見て欲しい。

—家族構造を支える仕組みがどのような影響を受けて、家族の成員がどのように対応しようとしているのか、過疎地域の場合その点をしっかりみないといけない。

—家族内の世代間にあったコンフリクトが災害によって顕在化していくことが多い。災害を機に都市へ流出する若者など。

—地域社会、家族においても若者の発言を聞く年配者の姿勢が必要

## 主要参考文献

J.H.ベイリー『地域社会の変貌—岩手県・田野畑村をめぐって—』早稲田大学出版部、1996

伊達勝身『田野畑村の実験—地域開発マネジメントに生きる—』総合労働研究所、1984

橋本梁司「陸中・田野畑村—女の語らい—」日本観光文化研究所『あるくみるきく』

1986.12(pp.4-33)

岩見久子「吾が田野畑村」日本観光文化研究所『あるくみるきく』1986.12(pp.34-39)

田野畑村『東日本大震災田野畑村災害復興計画【復興基本計画】』2011.9

田野畑村「新たな集落形成に向けた検討案」、『東日本大震災田野畑村災害復興計画（別紙）』

2011.9

田野畑村・岩手県『復興計画（第5回変更）』2013.12

## 10. 本年の活動総括

本研究部会は、本来、広範囲に相互依存性を高めつつある現代社会において、少子高齢化と過疎化の進行するローカルな地域で、人びとの持続的な生活が可能になる最低条件（地域生活の核）とは何かを探ることを狙いとしていた。それは、限界集落が問題化するなかで、高齢者中心の地域でありながら、その厳しい条件のなかでも限界集落がなくなるのはなぜかという問題意識にも支えられている。災害に何度も襲われながら、若干危険で不便な場所でも何とか工夫して自然に依拠した生活を続けようとする生活者のなかに、人間の暮らしの基本的意味を見出していこうとする視点は、都市化と便利な生活を求めて発展してきた現代社会が、そのような地域社会に依存して成り立っていることを思い起こさせるとともに、都市社会の構造的・機能的脆弱性を炙り出すうえでも重要であるように思われる。2011年3月11日の東日本大震災によって引き起こされた広範囲にわたる災害は、その事実をまざまざと実感させると同時に、他方では、これほどの大きな災害であっても、その悲惨な状況を乗り越えてローカルな地域での生活を取り戻していこうとする人びとの地道でたくましい営みを根こそぎにするものではないことを示しているように思われるのである。

2012年12月に、シニア社会学会に新たな研究部会を立ち上げるに当たって、若き発起人メンバーの一人は、石川県輪島町において産業基盤が衰退する中で、災害に襲われながらもたくましく生きる高齢者の生活の研究を通じて、過疎化する地域社会の最低の存続条件を明らかにする研究を目指してきた。同メンバーは、2011年3月11日の東日本大震災以降、同様の視点から岩手県大槌町への復興支援を兼ねた調査研究に入っており、本研究会で、災害がテーマのなかで重要な位置を占めることになるのは自然の成り行きであった。

災害は、地震、津波、爆発事故などの災害因によって引き起こされた、「集合的ストレス」の一形態であるといわれる。「集合的ストレス」というのは、社会の物理的施設の崩壊、社会の機能不全、社会構造的秩序の崩壊、社会心理的不安などを含む幅広い概念である。それは、相互依存を深めている現代社会において、被災地と非被災地の安易な区分を許さない。「社会的ストレス」は、物理的施設と資源や財産、それらを有機的に活用する人的資源を奪われ、完全に地域社会そのものの社会的機能を喪失した地域をはじめ、さまざまな程度においてその機能を直接奪われた多くの地域の状態を指すばかりでなく、地震の大きな揺れは感じたが、震源からかなり離れていてほとんど実質的影響を受けなかった地域や、すぐに一見平常の生活に戻った地域でも、被災地から避難者の受け入れ、電力業界、原発関連組織、自治体、国との関係をめぐる「社会関係」的ストレス、消費物資の流通システムの変容、予想外のコストの発生、教育システムの見直しなどによる社会的機能不全によるストレス、これまでの生活を支えていた自明の前提（居住地の安全性、エネルギー供給や商品流通のあり方等々）への見直しによる潜在的不安の高まり、目に見えない放射能汚染への不安、不信、怒りなどの「社会心理的ストレス」をも含めた、幅広い領域に及ぶものである。これに風評被害なども加えると、「集合的ストレス」の及ぶ地理的範囲は、全国あるいは日本を超えて広がるといっ

てもよいであろう。

そのストレス経験は、もちろん地域ごとにその内容は大きく異なるとはいえ、大なり小なり、個人や家族の生活、地域の生活そのものを見直す契機になることは間違いない。東日本大震災は、被災地域で問題を抱える人びとに目を向ける場合にも、その集合的ストレスの広がり視野に入れながら見ていく必要があるという意味で、これまでのどの災害よりも、複雑に相互依存を深めた現代社会の脆弱性を浮き彫りにした。それは日本国内にとどまらず、地球温暖化に伴う異常気象によるさまざまな災害に脅かされ始めている国や地域にも大きな影響を与え、さまざまな問題を提起している。にもかかわらず、被災後 2~3 年も経過すると、国内でも居住地を異にするだけで集合的ストレス状況の内容は大きく異なり、深刻な被災地での復興が遅々として進まない一方では、外面的に平常な生活環境にある地域の人びとの生活復帰は早く、いまだに悲惨な状況に置かれている人びとの生活状況は視野から遠のき、意識の格差は広がりつつあるように思われる。

研究会の発足は、ごく限られたメンバーによるものであったが、広範囲にわたる 3.11 災害の被災地で、調査および復興支援にあたっている多くの方々のなかで、ご協力いただける方々に、2013 年 2 月から、毎月 1 回の集まりを通じて、異なる地域の状況をご報告いただき、すでに 1 年以上を経過した。それぞれの関心と調査の視点は必ずしも一致しているわけではないが、いくつかの異なる被災地域について、貴重なご報告をいただいた。2014 年 3 月までを一区切りとして、本報告書をまとめることにした。

それらは、社会学的視点からのアプローチばかりでなく、文化人類学的アプローチ、建築学的アプローチ、心理学的アプローチなども紹介され、それぞれの視点の重要性が示された。文化人類学では、災害復興を考えるにあたってその土地の習俗に支えられた生活文化の重要性が示され、建築学的アプローチからは、新たな土地での共同住宅、戸建て住宅の構造、そこに住まうことを巡る共通の生活関連条件、近隣意識、主体的参加意識の重要性が示され、心理学的アプローチからは、個々の問題を抱える個人の不安、怒り、期待、差別などのとくに感情レベルの心理過程に注目することの重要性が示された。また社会学的アプローチからは、地域での人びとの生活を可能にする公共サービス、産業・雇用状況、地域組織の特質、公営住宅への入居の仕組みに関する問題が扱われ、災害社会学からは、緊急社会システム、災害過程論、災害に対する地域社会の脆弱性、社会的ストレスなどの概念用具が提供された。また、佐藤 滋研究室の浪江町での支援のなかで出てきた「町外コミュニティ」などの概念も重要なものである。

今後の課題は山積している。その一つは、ローカルな地域社会と外部社会との相互依存関係を理解するための概念用具の整理である。これまではもちろん便宜的にはあるが、被災地域を、地震被害、津波被災、原発事故を契機とする災害地域など、災害因を中心に分類してきた。しかし災害という複合的集合的ストレスを社会学的にとらえるために、研究対象となる地域社会を、周辺地域や上位の社会システムとの、相互に依存し合い、多層的かつ序列的に、また集团的ネットワーク関係（物語的連関）によって連なり合う社会システムの連関の中に位置づけ、それぞれの社会システムの集合的ストレス状況の要因連関を見ていく必要

がある。そのためには、集合的ストレスのより実態に即した概念整理（各社会システムの生活条件の喪失、社会秩序の混乱、社会心理的ストレス、個人の心理的ストレスなど）、その拡大、縮小にかかわる社会的、政治的、経済的、文化的要因連関の把握が求められよう。

第二に、災害復旧の時点では、被災状況からの当座の生活の確保が最優先されざるを得ないが、災害復興の段階になれば、災害以降の状況ばかりでなく、被災以前の歴史を遡って、地理的、政治的な関係のみならず、住民間の伝統的相互依存関係などにも目を向けていくことの重要性が指摘されよう。それらの歴史的諸条件が、社会的ストレスとしての災害状況にどのように反映しており、今後の復興にどのような影響を及ぼすことになるかを見ていくことが重要であるかもしれない。

第三に、被災地と非被災地の便宜的区分は避けられないものの、災害に繰り返し襲われる歴史を持つローカルな地域で再び生活を営む人びとに依存する都市の生活者の関係を、より可視化するような努力が求められるであろう。安全な地域で暮らすことが、それらの地域の生活に依存して成り立っていることを理解することは、それらの地域の暮らしに寄り添うことにつながるはずである。ローカルな地域社会の持続性・安定性が、外部社会との相互依存関係で成り立っていることへの理解がなければ、都市の生活は成り立たないのであり、またそのような視点から都市の生活そのものを見据え、その物語的連関を語り直す契機がなければ、被災地と非被災地の意識の格差は広がる一方であるに違いない。

本研究部会は、2年目に入って、新たな報告を依頼した参加者のほかに、昨年度の報告における同地域の継続調査の結果を報告していただいている参加者もおります。新たな地域、新たな研究領域（たとえば、地域相互の関連、理論的概念整理など）に関する報告をしていただける方があれば、ぜひご参加いただきたくお願い申し上げます。

本報告書のまとめは、当初は4月を予定しておりましたが、さまざまな事情から大きな遅れが出てしまいましたことについては、原稿を早くからまとめてくださった方々に深くお詫びをしなければなりません。それでも皆様のご協力とご寛容を得て、何とかまとめることができたことに、お礼と感謝を申し上げます。

2014年8月31日

「災害と地域社会」研究部会 代表  
長田 攻一



第3回 2013年4月24日



第6回 2013年7月31日



第5回 2013年6月26日



第12回 2014年3月28日



大槌町安渡地区での防災訓練の様子  
2014年3月2日



## 編集後記

当初の予定よりも遅くなってしまいましたが、シニア社会学会「災害と地域社会研究会」2013年度末報告書を発行でき、大変有難く思います。本研究会において報告書を発行するのは今回が初めての試みであり、執筆者の皆様には無理なお願いを申し上げたかも知れません。また編集作業では、様々な方からご助力を賜りました。この場を借りて、執筆者の皆様とご協力いただいた皆様に心より感謝を申し上げます。

東日本大震災からおよそ3年半が経過し、現地に暮らす人々にとっては、時間的・経済的余裕の限界が近づく中、様々な生活上の選択が迫られつつあるように感じます。しかし、選択を行うための前提条件が十分に整理されているかと言えば、未だ途上の感を拭えません。本研究会がさらなる発展を遂げ、未曾有の大災害後に生じている現代的課題に少しでも対応できるようになることを願うと同時に、今後とも本研究会への参加者の皆様のご協力をよろしくお願い申し上げます。最後になりましたが、被災された方の一日も早い生活の再建を願っております。(野坂)

## 編集担当

長田攻一、野坂真、福原秀一

---

タイトル シニア社会学会 災害と地域社会研究会  
2013年度報告書

発行年月日 2014年9月30日

発行責任者 シニア社会学会 災害と地域社会研究会  
(代表 長田攻一)

発行所 シニア社会学会・事務局  
〒150-0002 東京都渋谷区 3-15-5  
パールビル 4階  
TEL:03-5778-4728

E-mail : [jaas@circus.ocn.ne.jp](mailto:jaas@circus.ocn.ne.jp) URL : <http://www.jaas.jp/>

---