

博士論文（要約）

復興期のコミュニティにおける
調整機能の維持戦略

～緊急コミュニティ組織による
分業構造を視点として～

小林 秀 行

目次

第1章 問題の所在	...p.1
1. 1 本論文の目的	...p.1
1. 2 本論文の構成	...p.4
1. 3 本論文の意義	...p.5
第2章 災害復興と地域コミュニティ	...p.7
2. 1 災害における復興の位置	...p.7
2. 1. 1 復興の理念	
2. 1. 2 復興行政からみた災害復興の実像	
2. 1. 3 地域コミュニティにおける復興の難しさ	
2. 2 既往災害における地域コミュニティ組織の展開事例	...p.22
2. 2. 1 災害の規模からみる地域コミュニティ組織	
2. 2. 2 北海道南西沖地震	
2. 2. 3 雲仙普賢岳噴火	
2. 2. 4 地域コミュニティ組織の調整機能	
2. 3 緊急コミュニティ組織	...p.32
2. 3. 1 緊急コミュニティ組織の考え方	
2. 3. 2 緊急コミュニティ組織の類型化	
a)緊急コミュニティ組織の類型化	
b)第1の分類軸：伝統と開放	
c)第2の分類軸：地区と地域	
d)緊急コミュニティ組織の4分類	
2. 4 仮説の提唱	...p.42
第3章 復興定点調査：東日本大震災における復興課題の変容	...p.47
3. 1 復興定点調査の概要	...p.47
3. 1. 1 既往研究にみる復興評価手法	
3. 1. 2 既往研究にみる被災者の復興への関わり方	
3. 1. 3 調査概要	
a)調査の方法	
b)調査結果の概要	
3. 2 被災者が重視する復興課題	...p.60
3. 2. 1 分析のフレーム	
3. 2. 2 被災者が重視する復興課題の構造	
3. 2. 3 被災者が重視する復興課題の推移	

a)共起ネットワーク分析	
b)内容分析	
3. 2. 4 まとめ	
3. 3 被災者の復興への関わり方 ...p.88	
3. 3. 1 被災者の復興への関わり方の概要	
3. 3. 2 質的調査にみる復興への関わり方	
a)共起ネットワーク分析	
b)内容分析	
3. 3. 3 まとめ	
3. 4 小括 ...p.100	
第4章 緊急コミュニティ組織の実例：仙台市南蒲生地区における復興	...p.102
4. 1 調査概要 ...p.102	
4. 1. 1 調査概要	
4. 1. 2 南蒲生地区の概況	
4. 2 南蒲生地区における緊急コミュニティ組織 ...p.105	
4. 2. 1 南蒲生復興部設立までの経緯	
4. 2. 2 南蒲生復興部の設立とその活動	
4. 3 南蒲生地区における復興の推移 ...p.109	
4. 3. 1 住宅再建の取りまとめ	
4. 3. 2 若手の離脱	
4. 3. 3 避難施設・避難道路整備	
4. 3. 4 広域と狭域の同時展開	
4. 4 南蒲生地区における緊急コミュニティ組織の展開 ...p.121	
第5章 緊急コミュニティ組織の一般化を巡る検討 ...p.125	
5. 1 緊急コミュニティ組織の一般化 ...p.125	
5. 2 地区比較分析の調査概要 ...p.125	
5. 2. 1 調査および分析の指針	
5. 2. 2 調査対象の選出	
5. 2. 3 調査方法	
5. 3 岩手県大槌町赤浜地区 ...p.134	
5. 3. 1 地区の概要	
5. 3. 2 「大槌町の赤浜地区の復興を考える会」の立ち上げ	
5. 3. 3 「赤浜地区復興計画案」の策定	
5. 3. 4 「赤浜地区地域復興協議会」との二段構えの復興	

- 5. 3. 5 復興を巡る対立と活動の縮小化
- 5. 3. 6 「第2次赤浜地区地域復興協議会」への代表組織の交替
- 5. 3. 7 小括
- 5. 4 岩手県大船渡市三陸町越喜来地区泊区 ...p.153
 - 5. 4. 1 地区の概要
 - 5. 4. 2 「どんぐりハウス」建設と「泊区復興まちづくり会議」の立ち上げ
 - 5. 4. 3 防災集団移転計画の検討
 - 5. 4. 4 泊区公民館再建計画の難航
 - 5. 4. 5 「浦・泊復興まちづくり委員会」との調整
 - 5. 4. 6 復興まちづくりを巡る相違
 - 5. 4. 7 小括
- 5. 5 岩手県大船渡市三陸町綾里地区 ...p.171
 - 5. 5. 1 地区の概要
 - 5. 5. 2 「綾里地区復興委員会」の立ち上げ
 - 5. 5. 3 第1次提言書の策定
 - 5. 5. 4 専門家による支援と部会の立ち上げ
 - 5. 5. 5 防潮堤に関する検討と復興まちづくり計画の提出
 - 5. 5. 6 綾里地区復興委員会の役員改選と活動の縮小化
 - 5. 5. 7 綾里地区における緊急コミュニティ組織の課題点
 - 5. 5. 8 小括
- 5. 6 宮城県気仙沼市鹿折地区 ...p.193
 - 5. 6. 1 地区の概要
 - 5. 6. 2 「鹿折地区まちづくり協議会」の立ち上げ
 - 5. 6. 3 鹿折地区まちづくり協議会の構造上の課題
 - 5. 6. 4 調整の難航と部会の活動縮小
 - 5. 6. 5 まちづくりサロンの開始
 - 5. 6. 6 鹿折地区まちづくり協議会の再編
 - 5. 6. 7 小括
- 5. 7 宮城県東松島市野蒜地区 ...p.224
 - 5. 7. 1 地区の概要
 - 5. 7. 2 市役所への全戸高台移転要望
 - 5. 7. 3 「復興部会」の立ち上げ
 - 5. 7. 4 「野蒜地区復興協議会」の立ち上げ
 - 5. 7. 5 「野蒜北部丘陵復興協議会」の離脱
 - 5. 7. 6 「野蒜・宮戸地区復旧・復興を考える会」による対立的な動き
 - 5. 7. 7 小括

- 5. 8 5 地区における分業構造 ...p.245
 - 5. 8. 1 緊急コミュニティ組織による分業の展開
 - 5. 8. 2 緊急コミュニティ組織の規定要因
 - a)概要
 - b)仙台市南蒲生地区と東松島市野蒜地区
 - c)大船渡市越喜来地区泊区と大船渡市綾里地区
 - d)大槌町赤浜地区と気仙沼市鹿折地区
 - e)小括
 - 5. 8. 3 調査手法と理念型の再検討

第6章 結論と考察 ...p.282

- 6. 1 各章の要約 ...p.282
- 6. 2 結論 ...p.287
- 6. 3 考察 ...p.287

謝辞 ...p.291

付表 ...p.293

参考文献 ...p.300

【初出一覧】

本研究は、一部にすでに学会誌などで公開された論文の一部を加筆・修正のうえで使用している箇所がある。本文中で使用した論文は以下の通りとなる。

第2章

- 小林秀行,2016,「復興期のコミュニティ組織における調整機能の維持戦略」『東京大学大学院情報学環紀要 情報学研究』No.90,pp.55-69

第3章

- 小林秀行・田中淳・村木宏尋・石川俊之,2013,「東日本大震災からの復興とはなにかー傾聴面接調査における被災者の物語をめぐってー」『災害復興研究』5,pp.11-33
- 小林秀行・田中淳・藁谷峻太郎・岩崎雅宏・石川俊之,2015,「復興の取り組みに対する住民参加の現状と課題ー東日本大震災における仮設住宅居住者を事例としてー」『日本災害復興学会論文集』第7号,pp.1-10

第4章

- 小林秀行,2014,「災害復興における住民組織による調整ー仙台市宮城野区の事例ー」『日本都市社会学会年報』32,pp.115-132
- 小林秀行,2014,「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ー仙台市南蒲生地区を事例としてー」『シニア社会学会 災害と地域社会研究会 2013年度報告書』,pp.60-67

第5章

- 小林秀行,2015,「緊急コミュニティ組織の役割と機能ー東日本大震災を事例としてー」『シニア社会学会 災害と地域社会研究会 2014年度報告書』,pp.49-59

第1章 問題の所在

1. 1 本研究の目的

本研究は、地域コミュニティにおける住民による災害復興の取り組みに焦点を当てた研究である。災害への社会的な関心として、「コミュニティ・社会レベル」「個人レベル」「組織レベル」（野田,1997:2）の3つがあるとされてきている。本研究をこの整理に当てはめるとすれば、「コミュニティ・社会レベル」に位置づけられ、また、災害の諸局面のなかでも復興に着目した研究であるといえる。

復興という語は、被害を前提にしているという点で、防災、減災、避難といったような災害もしくは緊急事態に関連した多くの語とは異なった言葉であるといえることができる。これら、防災、減災、避難といった語が、被害を低減させることを目的としているのに対し、復興はすでに人命や財産が失われてしまったという結果を前提として、その回復を目的とした語である。

したがって、災害復興では多くの場合、その必要性は自明のものとして認識されるが、それを成し遂げるにあたっては、「精神的・経済的に追いこまれている中で、お互いの価値観の違い・多様性を認めあいながら、判断をしないといけない」（渡会,2014）^{注1-1}という困難な課題として被災者の前に現れてくることになる。さらに、そもそもの問題として、何を回復させればよいのか、という点が議論されざるを得ない。

くわえていえば、「復興は数年から一〇年以上の長い過程である。その間に、力尽きて命を落したり、家庭が崩壊したり、町や村が衰退したりすることがある」（塩崎,2014: ii）と指摘されるように、災害からの時間経過の中で、個人や社会の状況そのものも変化をしつづける。塩崎は、こうした現象を「復興災害」（塩崎,2009:12）と呼び表しているが、このような変化の影響をうけて、何を回復させればよいのか、という復興の目標さえも固定的ではない。こうした点に、復興の難しさが存在するといえよう。

他方、多くの災害経験をもつ我が国において、復興とは何か、復興はどのように進めていくべきか、という点について、すでに多くの研究がなされてきている。たとえば飯塚は、「工学系による復興研究が行政にとっての復興の手段となる研究であるのに対し、社会学・心理学による復興研究は、復興の主体としての住民、および住民にとっての復興の手段となる研究」（飯塚,2013:29）が中心となっていて行われてきたと整理を行っている。

しかし、飯塚の整理は大枠の類型化としては理解が容易ながら、その実態を明確に表しているとはいえない。たしかに、社会学・心理学分野における昨今の災害研究をみれば、行政主導の復興計画や難解な支援制度に翻弄される被災者の姿を浮き彫りにする研究が多くなされている。その反面、復興の主体として自ら課題解決に取り組んでいた被災者の実態、つまりは復興の主体としての住民を取りあつかった研究が、十分になされてきたとはいえない。復興の主体として取りあげている場合であっても、議論

の主軸は復興計画の成立過程などにあり、住民が関係する利害関係者の1つとして論じられているに過ぎない場合も多く、被災者自身が復興に向けた課題解決を図っていった過程に焦点を当てた研究は、一部にとどまっている（たとえば松井,2011;松本,2015）。

このような傾向がみられる背景として、社会学領域における問題意識が、政策に対する批判に向けられてきたということがあげられよう。たとえば黒田は、地域社会学という領域に限定しつつも、復興の現場では『分断化』としか表現できないような状況が生まれている（中略）その由来を探っていくと、コミュニティの外部にあって復興の大枠を決めている行政のあり方に行き着く」（黒田,2014:7）と指摘し、住民主体の復興が復興行政によって阻まれている点を批判している。こうした状況を改善するために清水は、「制度的な提案の体裁にまで落とし込まなければ現実を変えていくことはできない。制度設計や計画、デザインといった領域は必須である」（清水,2014:72）と主張している。

1995年の阪神・淡路大震災においても、当時の兵庫県知事であった貝原俊民が、「今の社会では、自分達の地域をどう復興していくかについては、自分達が決めたいという気持ちが非常に強いのです。被災地から離れた東京で復興計画を作って、（中略）被災地はこれについてきなさいというようなスタイルの復興では反発されはしても、強靱な地元のエネルギーを引き出すことは困難です」（貝原,2005:25）と震災を振り返りつつ述べているように、復興行政において住民主体、官民協働の復興をいかに図るかは重要な課題ではあろうし、そのために社会学が復興行政への批判を足掛かりに、制度的／非制度的なアプローチによって解決を図っていこうとする動きは、筆者も賛同するところである。

しかし、そうした住民主体の復興に必ずしも協力的ではない現在の復興行政のもとで、なお、その現実をうけいれながら住民による復興に向けた取り組みが行われてきていることにも、社会学はその目を向けつづけるべきではないのだろうか。

たとえば鈴木（1986）は、災害にかぎらずコミュニティが剥奪状況を経験するとき、それを契機としてコミュニティが変容していく場合があると主張している。鈴木は、まず、コミュニティ概念を、理想像として規範的に用いられる「理想としてのコミュニティ」（鈴木,1986:138）と、社会で実際に観察される「実態としてのコミュニティ」（鈴木,1986:138）とに整理している。この2つのコミュニティ概念について、通常では取りたてて問題視されない、単純な理想像である「理想としてのコミュニティ」が、「対応策の総括イメージとして、または部分要素として、コミュニティ理想が提示されることになる。（中略）住民の組織行動という、急迫的対応を全体として欠いたままでも、剥奪の予測を認知した組織体が、組織主導的に積極的対応を開始するための理論的装備として機能しうる」（鈴木,1986:140-141）ものとして、「実態としてのコミュニティ」による活動の根拠になると指摘している。

鈴木は、この後の1991年に発生した雲仙普賢岳噴火災害の実証研究から、「コミュ

ニティ内の成員が一致協力して助かりたいと思うのであれば、その場合、ある種の規範的『コミュニティ』の具体的実現化を考えざるを得ない」（鈴木,1998:33）と指摘し、2つのコミュニティ概念の相互作用がもたらす結果として、復興の現場でみられてくるコミュニティの姿を捉えることが重要であると主張している。

森反も、東日本大震災における事例研究から、やはり、「いかなる意味でも、復興における公民協働の契機は存在しない」（森反,2015:196）と復興のあり方を厳しく批判する一方で、そうした現実をふまえながら、独自の活動により課題解決を図っていこうとする地域住民の取り組みを「社会学者たちの期待概念にすぎない『コミュニティ』が、まさに現前し、存在概念として作動している」（森反,2015:197）事例であると評している。

復興という長期的な過程において、上記のようにみられてくる「実態としてのコミュニティ」は、ソルニットが「災害ユートピア」（ソルニット,2010:39）と定義したような、「災害のあとには、人間も利他的で共同体主義で、臨機の才があり、想像力に富み、どうすればいいかを知っている何かのリセットされる」（ソルニット,2010:34）ことで一時的に形成される、緊急事態を乗り越えるための相互扶助のコミュニティとは明らかに異なっている。

災害から数日ないし数週間の緊急対応期をこえて、その後に始まる復興の現場でみられるのは、このようなユートピアではなく、行政と住民、住民と住民の間での復興を巡る利害対立を認め、調整によってその解決を目指そうとする地域存続のための動きであり、そこでは課題解決のために既存の自治のあり方に変更をくわえさえる。

このような復興に向けた取り組みを図る住民、その集団としての地域コミュニティ組織が、どのような組織構造や機能をもつことで「“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』”との相互作用の中に『コミュニティ形成』の現実的可能性」（鈴木,1998:33）を見出し、復興における役割を果たしていったのか、もしくは果たしていこうとしたのか、という点を明らかにすることは、災害の研究という領域にとどまらず、社会学全体にとっても意義をもつ研究課題であるということができよう。

本研究は、こうした問題関心から、災害復興期における地域コミュニティにおいてどのような取り組みがみられてきたのか、という点を、とくに本研究が緊急コミュニティ組織と呼ぶ、災害発生後にたちあらわれてくる新たな地域コミュニティ組織に着目して明らかにすることをとおして、復興における緊急コミュニティ組織の役割と機能を解明することを目的としている。研究対象としては、2011年3月11日に発生した東日本大震災の津波被災地をとりあげている。

災害は、「社会過程そのものの中に災害のさまざまな原因が潜み、それが人々の生活を巻き込み、固有の社会的時間・空間のなかで固有の体験を余儀なくさせる」（浦野,2007:21）ものであるとされ、それゆえに実証研究の上では、災害間での比較による一般性の検討が図りづらい側面がある。

しかし、東日本大震災は、その特徴として『100 を超える地域の社会性喪失』にある。日本災害史に照らすならば、戦災復興以来となる同時多発復興である」（越山,2014:213-214）と指摘されるように、岩手県から福島県にまたがる広域な範囲が被災した災害である^{注1,2}。この災害における津波被災地を対象とすることで、津波という共通の被害に対して、各被災地では対応がどのように異なったのかという点を比較することが可能となり、緊急コミュニティ組織の役割・機能・構造をより明確に分析することができると考えられたため、本研究の研究対象として東日本大震災を選択した。

1. 2 本研究の構成

以上のような研究目的から、本研究では、東日本大震災の津波被災地における復興のプロセスを、緊急コミュニティ組織の視点から明らかにし、被災地間の比較を行うことで、復興を主体的に推進し得る緊急コミュニティ組織のあり方について検討を行っていく。具体的には、本研究は議論を以下の通り、全6章の構成で展開していく。

第1章、すなわち本章「問題の所在」では、本研究の背景と目的、構成、意義について説明を行う。すでに述べてきたように、災害復興において、自治体との関係性など多くの制約をうけながらも、地域の復興に向けて取り組みを行う地域コミュニティ組織の実態を分析し、その役割・機能・構造を明らかにすることは、学術的に意義があると考えられる。この意義に基づいて展開される本研究の全体像を説明することが、第1章の内容である。

第2章の「災害復興と地域コミュニティ」では、まず、復興とは何か、という点について、これまでの復興研究から概念の検討を行い、我が国における復興行政のうえで、復興はどのように考えられ、何が行われてきたのかを確認していく。この復興概念の整理という作業を行ったうえで、次に、実際の事例として1993年の北海道南西沖地震と1991年の雲仙普賢岳噴火の2つを取り上げ、両事例の先行研究をとおして、地域コミュニティ組織による災害復興がどのように行われたのかを比較し、組織の役割・機能・構造についての特徴を検討する。

さらに、両事例の比較によって見出された特徴について、本研究の鍵概念である緊急コミュニティ組織という概念を用いて再検討を行い、災害復興においては地域コミュニティ内で構造の異なる複数組織による分業構造が存在し、この分業構造が復興における利害調整を継続させるために重要である、という研究仮説を導出する。

第3章から第5章では、導出された研究仮説について、東日本大震災の津波被災地を対象として、実証研究による仮説検証を行っていく。

第3章の「復興定点調査：東日本大震災における復興課題の変容」は、東日本大震災からの復興について、被災者が復興をどのように認識しているかという全体構造を把握することを目的としている。筆者が所属していた東京大学大学院情報学環総合防災情報研究センターと、民間の調査会社である株式会社サーベイリサーチセンターは、復興に

に対する望みをもちながらも、個人では解決困難な制約条件によって自己決定権を剥奪されていく被災者という構造を明らかにするため、2012年から2014年までの3ヶ年にわたって、宮城県気仙沼市・宮城県女川町・宮城県亘理町・福島県南相馬市のプレハブ仮設住宅居住者を対象とした経年調査を実施した。筆者は、この調査のメンバーとして調査企画の段階からたずさわり、これまで調査・研究を行ってきた。

ここでは、経年調査によって得られたデータを分析し、東日本大震災の被災者にとっての復興の全体構造として、復興への望みと制約条件の狭間で葛藤する被災者の姿を明らかにする。同時に、被災者のもつ復興への望み自体が、時間経過にともなう生活環境や社会状況の変化に影響をうけ、変容していくことを明らかにし、東日本大震災においても、これまでの復興研究が明らかにしてきたような、復興の難しさが顕在化していることを確認していく。

第4章の「緊急コミュニティ組織の実例：宮城県仙台市南蒲生地区における復興」では、第3章でみられてきたような復興課題に対して、緊急コミュニティ組織は、その解決にどのように取り組み、その過程は緊急コミュニティ組織という概念からどのように考えることができるのかという点について、事例研究から明らかにすることを目的としている。研究では、まず宮城県仙台市宮城野区南蒲生地区を対象にした2年間にわたる参与観察調査の結果から、復興における緊急コミュニティ組織の果たした役割と、活動において利害調整に効果をもたらした組織の構造・機能を明らかにしていく。

次に、第5章の「緊急コミュニティ組織の一般化をめぐる検討」では、南蒲生地区の分析から得られた結果について一般性を検討するため、南蒲生地区と同様に東日本大震災で津波被害をうけた5地区、岩手県大槌町赤浜地区・岩手県大船渡市越喜来地区泊集落・岩手県大船渡市綾里地区・宮城県気仙沼市鹿折地区・宮城県東松島市野蒜地区を対象として、緊急コミュニティ組織の主導層および外部支援者に対して聞き取り調査を実施し、各地区の復興過程と、緊急コミュニティ組織の活動を明らかにしていく。

最終章である、第6章の「結論と考察」では、第1章から第5章までの研究結果をとりまとめ、災害復興における緊急コミュニティ組織の分業構造が、復興における利害調整を継続させるために重要であることを説明していく。同時に、本研究の限界についても記述を行う。本研究では仮説について一般性の検討を図りつつも、東日本大震災の広域性に対応しきれず、6地区の事例研究に限定して議論を行わざるをえなかった。そのため、一般性の検討は限定的な議論にとどまったという課題を残しており、この点について記述をしていく。

1. 3 本研究の意義

すでに述べてきたように、社会学領域における復興研究として、住民が復興において何を成したのかという点に主眼を置いた研究は、決して多くはない。そこで、現実には行動するコミュニティの実証研究として、緊急コミュニティ組織の役割・機能・構造を明

らかにするという事は、社会学的な意義があると考えられる。

さらに、災害復興という局面では、被災地の地域コミュニティは被害をうけたことでそもそも従前の機能を発揮しにくい状況にあり、取り組みの記録が残されていない場合もある。記録が残されていない地域での取り組みの経験は、ともすれば、地域社会の内部で記憶されるにとどまり、やがて散逸する可能性もある。そのため、住民による復興へ向けた取り組みの過程を記録しておくという作業は、後世における研究が可能なように「社会学的な記録」（似田貝,2008:34）を残す意味で重要といえる。

最後に、このような復興研究は、学術的な意義のみならず、社会貢献という意味をもたせることも可能である。本研究が主張する緊急コミュニティ組織という組織の展開が、住民主体の復興を推し進めることに有効であるならば、現在も復興に取り組む東日本大震災の被災地に対しても、今後、大規模災害の発生が予測される地域に対しても、迅速な復興を可能ならしめる方策の1つを提示することができる。このことは、「研究成果を実践に<つなぐ>ことで現場への還元が行われるようにすることがいかに可能なのか」（清水,2014:71）、すなわち、社会学は災害復興に対してどのような貢献が可能かという問いへの、筆者の回答でもある。

以上から、本研究を行うことには学術的にも社会的にも意義があるといえることができる。

注

1-1：2014年11月19日 明治大学技術研究所「東日本大震災からの復興」シンポジウムにおける報告「3つの地区での活動から／復興の姿は社会」における発言

1-2：正確には、東日本大震災は北海道から関東地方にかけて15,894名の犠牲を生みだし、また21件と少数ではあるが四国地方でも浸水被害を発生させているなど、わが国の太平洋沿岸一帯にわたって広く被害をもたらした災害である（内閣府,2016）。ここでは、そのなかでも被害の甚大であった地域として、岩手県・宮城県・福島県の3県をとくに取りあげるという意味で、岩手県から福島県にまたがる、という記述をもちいている。

第2章 災害復興と地域コミュニティ

2. 1 災害における復興の位置

2. 1. 1 復興の理念

本研究がテーマとする災害復興とは、はたしてどのような概念か、という問いについては、災害研究において議論が繰り返され、いまだ明確な定義がなされていない。そこで、まずは復興の概念について整理をしておきたい。

そもそも我が国において復興という語は、1923年の「関東大震災以前には、被災時の対応や災害復旧、そしてその後の新たな都市建設に際して、用いられたことはなかった」（小泉,2015:160）と指摘されている通り、用いられ始めてから90年程度しか経っていない新しい語であるといえる。

字義的にみれば、「一度衰えた被災者および被災地が再び盛んになること」（宮原2006:23-24）と解釈でき、つまりこれは、復興という語を用いるときには、そもそも復興を必要とするような破壊、たとえば1923年の関東大震災、1941年~1945年の太平洋戦争、1995年の阪神・淡路大震災、そして2011年の東日本大震災といった事象による破壊が、社会に生じていることを前提とする語だといえる。

ここでは研究上、上記のような復興の前提となる破壊として、とくに自然災害に限定をするが、災害がもたらす、このような破壊について「災害はハザードと社会的脆弱性の複合したものである」（田中,2013:277）とされるように、破壊はハザードによってのみもたらされるものではなく、社会が潜在的にもっていた脆弱性が、災害を契機として顕在化し、人々の生活に実際の影響をおよぼすという、災害の社会・経済的側面へ注目が集まっている。

たとえば吉川は、災害にともなって起こる社会的・経済的な打撃からの回復を、災害サイクルとして時系列的にあらわしている（図2-1）。

災害サイクルは、災害の発生を契機として、緊急避難や救助・救命が行われる緊急段階、避難所生活や瓦礫撤去が行われる応急段階、住宅再建などの生活再建や地域再生が行われる復旧・復興段階、そして次の災害へ備えるための防災対策が行われる予防段階に移行していくという4つの局面から構成される。

なお、災害サイクルのように応急段階の後に来る局面を、復旧・復興というように呼ぶとき、復旧と復興の違いは以下のように説明される。つまり、復旧が防災施設などハード面を対象とするのに対して、復興は「災害前とまったく同じ施設、機能にもどすのではなく、地域が災害に見舞われる前以上の活力を備えるように、暮らしと環境を再建していく活動」（林,2003:116）であり、ソフト面をも対象とするという違いがある。

しかし、ソフト面を含むということは、計量的な評価がしづらいということでもあり、何をもって復興と呼ぶかということは、前述の通り、現在でも議論がつづいている問題である。

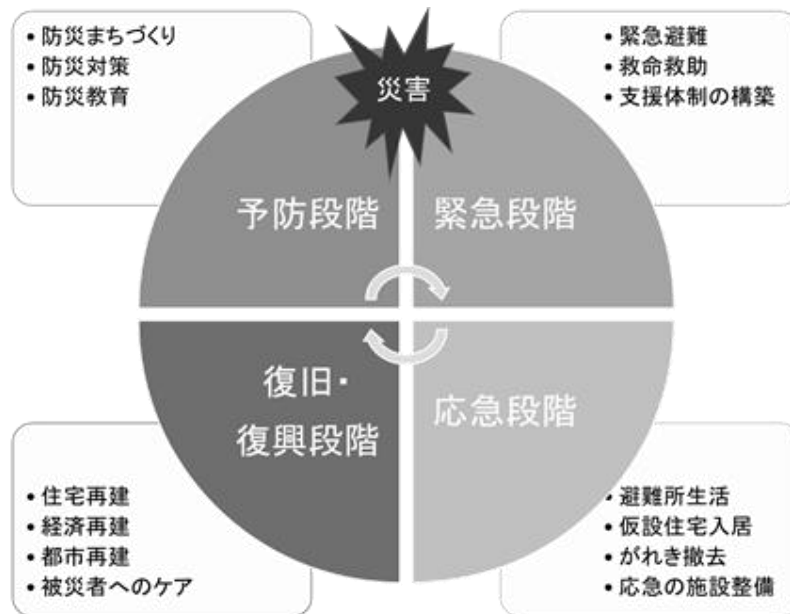


図 2-1 災害サイクル ((吉川, 2007) をもとに筆者作成)

この、復興とは何を意味する概念なのか、という問いに対して、たとえば日本災害復興学会は、2009 年から 2010 年にかけて自然科学・社会科学双方から災害に関わる研究者・実務担当者を集め、「復興とは何かを考える委員会」を開き、復興の概念整理を試みた (日本災害復興学会, 2010)。全 14 回にわたって行われた研究会の議論でも、復興は学問領域や論者によって定義が様々な「多義的な概念」(永松, 2010) であり、単一の定義は与えられないと結論された。しかし、この委員会において初めて、復興に関する研究は、研究課題について理念・ガバナンス・メカニズム・能力の 4 つのアプローチに分類できるという整理がなされた(図 2-2)。

委員会の取りまとめを行った永松によれば、4 つのアプローチはそれぞれ、次のような特徴をもつとされる。まず、理念的アプローチでは、「どのような状態を目指すか」(永松, 2010) が問われ、「人間復興」(山中, 2006)、「最後の一人まで」(村井, 2009) など、復興の目指すべき目標像を巡った研究が行われている。

メカニズム的アプローチでは、「復興に必要な要素とは何か。それらの関係性や構造はどのようなものか」(永松, 2010) が問われ、「生活再建 7 要素モデル」(田村ほか, 2001)、「生活再建カレンダー」(木村, 2004)「復興熟度評価」(上村, 2009) など、復興を測るためのモデル構築に関する研究が行われている。

ガバナンス的アプローチでは、「復興の主体は誰か。復興には誰がどのように関わり、どういった手順が必要か」(永松, 2010) が問われ、復興を進めるにあたっては、「①方針 (見通しがもてる) Perspective②計画 (目指す目標が分かる) Plan③被災者 (復興の主体は被災者) People (for, of, by) ④過程 (復興の進め方) Process⑤参加 (市民・被

災者の参加)Participation⑥政策(復興の支援)Policy⑦シンボル(復興の象徴)Project」(中林,2009)といった視点が必要になることや、その際に策定される復興計画では「Quantity 規模:復興すべき被害規模」「Quality 質:復興すべき質(レベル)」「Quickness 速度」(中林,2009)の3要素がもとめられるといった復興の手順に関する研究が行われている。

最後の能力的アプローチでは、「復興を成し遂げる力や能力とは何か、それをどのように高めることができるか。必要な社会の制度はどのようなものか」(永松,2010)が問われ、「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目をむけていくための概念装置」(浦野,2010)として resilience 概念の有効性を巡る研究や、その実践のための「復興のバネ」(室崎,2013:58)、「物語復興」(宮本,2007:26)といった方法論に関する研究が行われている。

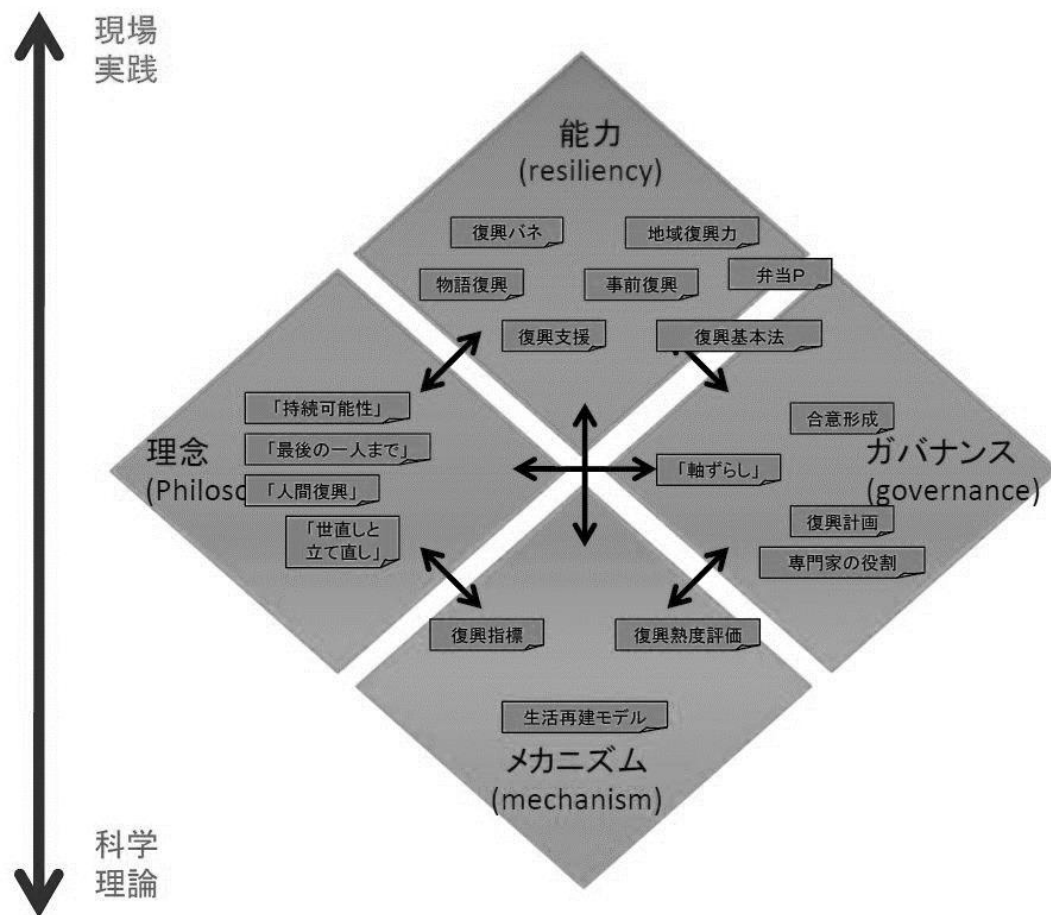


図 2-2 「復興とは何か」という問いに対する研究アプローチの 4 類型
((永松, 2010) より転載)

これら 4 類型のうち、復興の概念をとりあつかう研究は理念的アプローチに分類さ

れ、委員会でも報告を行っている室崎は、「復興とは再生あるいは再建であるが、決して旧態に戻すことではない。震災前と違った『新しい質』を獲得する過程」（室崎,2013:57-58）であると、災害を契機として変動を起こしていく一連の社会過程に着目している。室崎のように社会過程へと注目する論者は多く、Smith&Wenger は、「事前の計画策定と事後の対応をとおして経験する復旧、再建、そして物理的・社会的・経済的・自然環境的な変容の特異な過程」（Smith&Wenger,2007:237）であるとしている。

大矢根は、さらにコミュニティを構成する住民までを射程に入れ、『復興』とは何らかのゴールではなくプロセスである（中略）『復興』には共有されるイメージは一義的には存在しない。それに向かって皆で紡ぎ出す物語が復興であり、その過程において『復興』の像が柔軟に描かれ続ける」（大矢根,2007:22）と定義している。また、越山も「その言葉を使用する人および使用する社会が、能動的に何かを定義する為に使うものといえよう。『復興』が定義するのは、『復興』という状態を作り上げる意図の存在であり、またそのための道筋や活動内容をかたちづける概念」（越山,2014:213-214）であるとし、復興は目標ではなく過程を意味する概念であるとしている。

加藤は復興の定義そのものについては詳しく触れていないが、高成長の時代から低成長の時代へと社会が変化する中で、復興もまた高成長の時代の理念を修正していくべきであり、現代における復興の目標として「復興の過程で、被災者・被災コミュニティの力が引き出されていること」（加藤,2014:89）が、成功条件としてもとめられると指摘している。

これらの定義に共通するのは、復興は、被災下の地域社会において、災害前後で発見された社会課題に対していかに「災害復興を積極的な『機会』として生か」（越山,2014:220）すのかを考えながら、コミュニティや地域住民が作り上げた地域の目標像へ至る道筋であると解釈できる。このことから、本研究では復興を「被災下の地域社会が新たな地域社会の目標像へ至る社会過程」と定義する。そこで重視されるのは、復興の成否ではなく、復興という過程の中で獲得された課題解決の経験である。

2. 1. 2 復興行政からみた災害復興の実像

それでは、このような復興概念の整理から、復興を「被災下の地域社会が新たな地域社会の目標像へ至る社会過程」と定義したとき、我が国における復興の実践はいかに行われてきたのであろうか。ここでは、前章でも取り上げた復興行政について、先行研究からその経緯を整理することをおして、被災者に大きな影響を与える復興の諸制度が何を理念として創設され、どこに問題があるのかを検討していきたい。

我が国の復興制度については、「被災者救助」（大矢根,2007:51）のための生活再建支援に関する制度と、「復興の道筋をつける、あるいは、その目標をつける」（津久井,2012）ための復興計画に関する制度とに大別することができる。

まずは、生活再建支援に関する諸制度の展開を整理し、生活再建支援のための法律の

なかで復興がどのように扱われてきたのかをみていくこととする。そのうえで、復興がこれまで、どのような目標をもって行われてきたのかを、復興計画の変遷をとおして捉えていきたい。

我が国における生活再建支援のための制度の展開（表 2-1）は、1880 年に窮民制度として備荒儲蓄法が制定されたことから始まるとされる（災害対策制度研究会,1986）。

表 2-1 我が国の復興に関する諸制度

年	制度発足の契機となった災害	復興に関する制度を定めた法律
1880		備荒儲蓄法
1899		罹災救助基金法
1946	昭和南海地震	
1947		災害救助法
1948	福井地震	
1950		農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律
		住宅金融公庫法
1951		公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法
1955		天災による被害農林漁業者等に対する資金の融通に関する暫定措置法
1959	伊勢湾台風	
1961		災害対策基本法
1962		激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法
1964	新潟地震	
1966		地震保険法
1972		集団移転促進法
1973		災害弔慰金の支給等に関する法律
1990	雲仙普賢岳噴火(~1995)	
1991		雲仙普賢岳噴火被災者に対する食事供与事業(国土庁)
		災害対策基金法
1995	阪神淡路大震災	災害対策基本法改正
		被災市街地復興特別措置法
		被災区分所有建物の再検討に関する特別措置法
1996		特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律
1998		被災者生活再建支援法
2000	有珠山噴火	北海道生活支援事業(有珠山噴火に対する北海道単独事業)
	鳥取県西部地震	住宅再建支援金(鳥取県西部地震に対する鳥取県単独事業)
2004		被災者生活再建支援法改正
2011	東日本大震災	東日本大震災復興基本法
		東日本大震災復興特別区域法
2013		災害対策基本法改正
		大規模災害からの復興に関する法律

(山中,2005:261-266;吉川,2007:55をもとに筆者作成)

この法律は、江戸時代には各藩によって担われていた窮民支援を、明治政府が一律で担うことを示した法律であった。ただし、風水害の多発によって明治政府の儲蓄金が払底したため、20年の期限を待たずに廃止され、府県中心の罹災救助支援法が1899年に制定されることになる（大矢根,2007:50）。被災者の生活支援は、この後、同法のみによって行われ、1911年の関東大震災においても同法による生活支援が実施された。

しかし、第2次大戦終戦後すぐの1946年に発生した昭和南海地震において、「被災者に対する救助のありようが府県によって異なっており、また救助対象物資が不明確で、救助のための資金不足が生じるといった罹災救助基金法の不備が露呈」（横田,2014:4）した。このことを契機として、1947年に災害救助法が制定された。災害救助法では、罹災救助基金法で規定されていなかった救助の種類や方法、継続期間などが定められてお

り、制度の運用が容易となった。

ただし、災害救助法までの制度は、あくまで窮民制度の思想をうけついで、生活再建支援を目指したものであって、災害対策や復旧・復興を定めるものではなかった。そのため、1959年の伊勢湾台風を契機として1961年には、災害全体への対応を規定する法律として、現在まで我が国における災害対策および復興行政の根幹をなす災害対策基本法が制定されることになる。

災害対策基本法は、伊勢湾台風後の臨時国会における岸信介首相の「政府は、今次災害の事例にもかんがみ、早急に治山治水対策を中心とする基本的災害対策について、総合的、かつ、科学的に検討を加え、恒久的災害予防の方策を樹立し、これを強力に推進して国土保全の万全を期する所存であります」（岸,1959）という発言をうけて、内閣審議室、自治庁（1960年7月1日より自治省）、自民党、社会党により立案された。その後、デモ隊突入による審議未了などの経緯があり、法案の一部については成立が遅れたものの、1961年には審議未了の条項をのぞいて災害対策基本法が制定された。審議未了であった条項についても1961年に審議が終了し、翌1962年、災害対策基本法に加えられた。

同法の目標は、「①災害対策の総合化＝現行の災害関係の法律を総合・体系化し、さらに実現のための組織を構築する②災害対策の計画化＝災害発生の予防、発災後の対応のための計画を策定し、災害対応のための体制構築・対応能力の向上をはかる③巨大災害への対処＝巨大災害に対する災害対応体制の構築」（牧,2013:92）にあり、その内容としては、「①防災に関する責任の所在の明確化,②国及び地方を通じた防災体制の確立,③防災の計画化,④災害予防対策の強化,⑤災害応急対策の迅速・適切化,⑥災害復旧の迅速化と改良復旧の実施,⑦財政負担の適正化,⑧災害緊急事態における措置等があり、災害全般にわたる施策の基本の確立を図った」（災害対策制度研究会,1986:38）ものである。

「復興」の記述がみられなかった災害救助法と異なり、同法では2か所に記述がみられる。それぞれ、

8条3項 「国及び地方公共団体は、災害が発生したときには、すみやかに、施設の復旧と被災者の援護を図り、災害からの復興に努めなければならない」

97条 「政府は、著しく激甚である災害（以下「激甚災害」という。）が発生したときは、別に法律で定めるところにより、応急措置及び災害復旧が迅速かつ適切に行なわれるよう措置するとともに、激甚災害を受けた地方公共団体等の経費の負担の適正を図るため、又は被災者の災害復興の意欲を振作〔原文ママ〕するため、必要な施策を講ずるものとする」〔下線は筆者〕

と記述されている。

この条文からは、自治体は復興に対して被災者の援護と、被災者の意欲を振作する支援を行うことがもともとめられている以外の意味を読み取ることはできず、具体的な施策は被災地の自治体にもとめられることとなっている。

災害対策基本法の制定後も、新潟地震を契機とした地震保険法や、雲仙普賢岳噴火を契機とした災害対策基金法、阪神・淡路大震災と鳥取県西部地震を契機とした被災者生活再建支援法といった生活再建支援のための法律が相次いで制定されていくが、復興に関する規定は、災害対策基本法の記述がもちいられつづけた。

災害対策基本法は、成立以降、現在に至るまで 50 回以上の改正を繰り返しているが、そのなかでも大幅改正が 4 回行われていることに注目したい。これらの大幅改正は、いずれも大規模災害の発生を契機としたもので、阪神淡路大震災を契機とした 1995 年 6 月および 1995 年 12 月の大幅改正と、東日本大震災を契機とした 2012 年、2013 年の大幅改正の 4 回である。

このうち、復興に関する条文が大きく改正されたのは、東日本大震災の発生をうけた 2013 年の改正であり、「2013 年の法改正では、①大規模広域な災害に対する即応力の強化等②住民等の円滑かつ安全な避難の確保③被災者保護対策の改善④平素からの防災への取り組みの強化⑤その他⑥『大規模災害からの復興に関する法律』の制定が行われた」（山崎,2014:145-147）。

山崎は、この「大規模災害からの復興に関する法律」について、「これまで災害ごとに行われてきた復興に関する事業・措置を恒久法化した。災害復興については、災対法〔災害対策基本法〕に詳細に規定するのではなくて、一般的な法律で詳細に規定するという法政策を選択した」（山崎,2014:148）と、我が国における復興に関する法制度が選択を行ったことを指摘している。

その一方で、同法では『『地域の円滑かつ迅速な復興』（第 1 条）が主眼とされており、被災者個人の生活再建や災害復興へのビジョンが提示されている訳ではない」（山崎,2014:148）という点で、被災者の生活再建支援にまで法が踏み込んでいないことを批判している。

くわえていうならば、飯塚が「災害救助法には『復興』の文言は一言も出てこない。災害対策基本法においても章立ての中には『災害復旧』はあっても『災害復興』はない」（飯塚,2013:8）と指摘するように、災害対策基本法においても復興は、少なくとも法律上の文言としては大きくあつわれてこなかった。1880 年の備考儲蓄法制定以来、災害復興について定めた 2013 年の「大規模災害からの復興に関する法律」まで、災害復興を法律として明確化することに約 130 年を要し、それでもなお被災者個人に対しての視点が法律から欠けていることを、どのように理解するべきであろうか。

たとえば山中は、「特例主義、現物主義、救貧主義そして私有財産自己責任」（山中,2005:10）の 4 つが、被災者支援や復興に対する現行制度の特徴と指摘している。すなわち、日本が前例主義であるにもかかわらず、災害対策では各災害が個別にあつかわ

れ、対応に一貫性がみられず、その背景には「災害からの回復は自助努力が基本だという国家方針がある」（山中,2005:14）と批判するのである。

山中の批判にも頷くべき部分はあるが、その一方で、復興については、法律として明記はされておらずとも、実態としては取り組みがみられてきたために、制度の変更を急ぐ必要がなかったと考えることもできる。つまり、「大規模災害からの復興に関する法律」の基本理念である、

第 3 条 国と地方公共団体とが適切な役割分担の下に地域住民の意向を尊重しつつ協同して、当該災害を受けた地域における生活の再建及び経済の復興を図るとともに、災害に対して将来にわたって安全な地域づくりを円滑かつ迅速に推進することを基本理念として行うものとする

ことは、これまでの実態を法律上に明記したにすぎない可能性もある。

この点について、復興計画の変遷を捉えることをとおして、復興がどのように行われてきたのかを確認してみたい。

災害復興を行う際、近年ではいわゆる復興計画の策定が自明のものとして捉えられつつあるが、そもそも東日本大震災の発生以前に、我が国の法制度上で、国・自治体が復興計画を策定する法的根拠はなかった。ただし、復興行政の運用上では、阪神・淡路大震災の経験をふまえて、復興計画を策定し運用することが可能なように、内閣府の「防災基本計画」に、

○大規模な災害により地域が壊滅し、社会経済活動に甚大な障害が生じた災害においては、被災地域の再建は、都市構造の改変、産業基盤の改変を要するような多数の機関が関係する高度かつ複雑な大規模事業となり、これを可及的速やかに実施するため、復興計画を作成し、関係機関の諸事業を調整しつつ、計画的に復興を進めるものとする。

○市町村は、必要に応じ、大規模災害からの復興に関する法律を活用し、国の復興基本方針等に即して復興計画を作成し、同計画に基づき市街地開発事業、土地改良事業等を実施することにより、特定大規模災害により、土地利用の状況が相当程度変化した地域等における円滑かつ迅速な復興を図るものとする。（内閣府,2015:78-79）

と、国および市町村が復興計画を策定できる旨が記載されていた。

これは、「阪神・淡路大震災の後、神戸市をはじめ多くの市や県で大震災からの復興計画を策定したが、それらは何の根拠法律もなく各地方自治体が独自に行政計画として策定したものである。神戸市などが策定を始めた 2 月頃、国の復興委員会において、

復興計画を地方で作成することについて位置づけがなされた。一応これが国が地方の復興計画を認める根拠とされた。しかし、これらは、法律という明確な形でなく、運用という形態であった」（財団法人神戸都市問題研究所,2011:65-66）反省から、防災基本計画内に記載が追加されたという経緯によるものである。

その後、2011年の東日本大震災の発生をうけて、「東日本大震災復興基本法」に、

第3条 国は、前条の基本理念にのっとり、二十一世紀半ばにおける日本のあるべき姿を示すとともに、東日本大震災からの復興のための施策に関する基本的な方針（以下「東日本大震災復興基本方針」という。）を定め、これに基づき、東日本大震災からの復興に必要な別に法律で定める措置その他の措置を講ずる責務を有する。

と、初めて法律上で、国は復興計画を定める責務をもつとの規定がなされたが、同法でも自治体についての規定はない。

また、東日本大震災の経験をふまえて制定された「大規模災害からの復興に関する法律」においても、

第10条 次の各号に掲げる地域のいずれかに該当する地域をその区域とする市町村（以下「特定被災市町村」という。）は、復興基本方針（当該特定被災市町村を包括する都道府県（以下「特定被災都道府県」という。）が都道府県復興方針を定めた場合にあつては、復興基本方針及び当該都道府県復興方針）に即して、内閣府令で定めるところにより、単独で又は特定被災都道府県と共同して、復興計画を作成することができる。

との規定があるが、これも「復興計画の作成ができる」という規定であり、自治体は復興計画策定の責務をもつと定める法令は存在しない。

牧は、「自治体の復興計画がなくても現実的には復興を行うことは可能である（中略）これまでも大きな被害を受けても復興計画を策定せずに復興を成し遂げた自治体も存在する」（牧,2013:54）と指摘している。牧によれば、復興計画の意義は、計画を策定したということが重要なのではなく、「まちの全体像、復興後にまち全体はこんな姿になるのだ、というビジョンを示すこと」（牧,2013:60）にあり、その計画策定には、「納得のプロセス」「関係者の参画」「みんなの思いをくみ上げる」（牧,2013:61）という観点こそ重要であるという。

牧は、「復興のベースラインは『地域の生き残り』にある。災害からの復興が遅れ、地域が消滅してしまう、ということは避ける必要がある。（中略）『早く復興しなくてはならない』という日本における災害復興の考え方は、乏しかった時代のトラウマのよう

に感じられる。二〇〇四年インド洋大津波、二〇〇七年四川大地震の復興は確かに早い。その背景には早く復興しないと地域の生活が崩壊してしまうという背景がある。それに対して、米国やニュージーランドといった成熟した国々の復興は、合意形成を重視し、決して急がない」(牧,2013:48-49)と指摘し、災害からの早期復興という目的と、地域の生き残りを図るための合意形成の重視は、矛盾しないと主張している。

この意味において、たとえ法律上で規定がなされていたとしても、現実として策定された東日本大震災の復興計画は、これらの「納得のプロセス」「関係者の参画」「みんなの思いをくみ上げる」(牧,2013:61)という観点が十分ではなく、「十分な『納得』のプロセスを経て構築された『総合的なまちづくりビジョン』無しに、個別の復興事業だけが進んでいく」(牧,2013:63)という現状があると批判をしている。

それでは、法制度としての復興計画を整理したところで、我が国における復興計画が何を主眼としてきたのかについて、次にみていきたい。

我が国における復興計画は、銀座大火(藤森,1982)など明治初期の大火復興などにいくつかの例がみられるが、現在までの連続性という意味では、1919年の都市計画法制定以降、「日本国内における初の大々的な都市計画事業」(越澤,2005:24)として、1923年に発生した関東大震災からの復興計画があげられる。

関東大震災では、帝都復興院の総裁であった後藤新平が中心となり、「帝都復興計画案ノ大綱ニ関スル件」(後藤,1923)が復興計画として取りまとめられている。この帝都復興計画は、震災を契機とした区画整理事業による東京の改造をうたい、その成果は「予算の縮減などを受けて当初よりも大幅な計画縮小がなされたものの、この事業実施により東京・横浜両都市の近代化・整備は飛躍的に進み、結局のところ、現在まで都市の骨格・基盤として機能している」(田中,2007:84)。

その反面、「物理的に新たな都市をつくり上げるという『物理的復興』を規定するものであった。このことは、国会の審議会における議論において『経済復興』に関する事業が欠如しているという指摘を受けたことから分かる」(牧,2013:101)というように、物理的復興中心の復興計画に対する批判もみられている。たとえば福田徳三は「復興経済の原理及若干問題」(福田,2012)において、被災者視点からの復興を主張し、生活再建が優先されるべきだと述べている。

また、復興計画における区画整理事業には、東京市民からも反対運動がまきおこり、これに対して、当時の東京市長永田秀次郎は大正13年3月27日、区画整理告示にもなつて次のような演説を行っている。

「市民諸君。我々東京市民は今やいよいよ区画整理の実行にとりかからなければならぬ時となりました。第一に我々が考えなければならぬことは、この事業は実に我々市民自身がなさなければならぬ事業であります。決して他人の仕事でもなく、また政府に打ち任せて知らぬふりをしていくべき仕事ではない。それ故にこの事業ばかりは我々はこれ

を他人の仕事として、苦情をいったり批評をしたりしてはいただけぬ。

(中略)

我々はいかなる努力をしても、再びかような苦しい目には遭いたくはない。また我々の子孫をしていかにしても、我々と同じような苦しみを受けさせたくはない。これがためには我々は少なくともこの際において道路橋梁を拡築し、防火地帯を作り、街路区画を整理せなければならぬ。

(中略)

苦痛も平等に受け利益も平等に受ける。かような都合の好い方法ではあるが、ほとんど全部の者が皆動くのであるから、この場合において初めて実行の出来る方法であります。この機会をはずしては到底行われぬ相談である。それ故いかにしても是非ともこの際に断行せなければならぬのである。

(中略)

区画整理の実行は今や既定の事実であります。ただ我々はどこまでもこれを国家の命令としてやりたくはない。法律の制裁があるから止むを得ないとしてやりたくはない。まったく我々市民の自覚により我々市民の諒解によってこれを実行したい。我々東京市民は今や全世界の檜舞台に立って復興の劇を演じておるのである。我々の一挙一動は実に我が日本国民の名誉を代表するものである」(復興局, 1925) [下線は筆者]

この演説は、一見、復興事業である区画整理事業の必要性を訴え、その理解をもとめるものとして認められるが、よくその文言をみると、批判の封殺、事業実施の実質的な通告、公権力による強制執行の示唆といった形で、区画整理事業の受容を要請する趣旨であったととることができる。

関東大震災からの復興事業は、物理的復興による東京の近代化・整備という目的をもって行われ、今日までつづく東京の都市構造をつくりあげたことは、大きな成果であったといえるだろう。

しかし、被災者に対して復興事業の受容をもとめ、十分に「納得のプロセス」「関係者の参画」「みんなの思いをくみ上げる」(牧,2013:61) 経過を踏まなかったことの影響として、「下町の旧居住者がかつての居住地に還流せず、その代わりにまったくの部外者が移り住んだことを意味する。(中略) 被災者が旧居住地に留まって生活をつづけることが制度上は認められていた。それにも関わらず、震災を契機にした街の居住者が大きく入れ替わってしまった」(田中,2007:88) という事態を発生させている。

関東大震災より始まったこの物理的復興という流れは、その後も維持され、「一九五九年の伊勢湾台風、一九六四年の新潟地震、一九七五酒田大火までの復興計画は、基本的に社会基盤の復旧・復興を目的とした復興計画であった。ただし、関東大震災の復興計画とは異なり経済復興に焦点があてられるようになり」(牧,2013:102)、全国総合開発計画とも関連しながら、都市基盤整備という意味での復興を通じた経済開発が進めら

れていった。越山は、この時期の復興について、その実態は「区画整理事業や道路・公共工事中心の土木的な対応が主であり、これも大きな変化がない」（越山,2001:23）と指摘している。

このように、「戦災復興，そしていくつかの震災復興を経るなかで，復興＝被災区域における土地区画整理事業の実施，という構図が確立し，復興の社会的側面はほとんど置き去りにされてきた。従って，関東大震災当初から『薄かった』コミュニティに対する配慮は，その後，基盤整備型近代復興概念が定着する中で，その事業の枠組のうちではほとんど行われなかったものとなっていった」（小泉,2015:160）のである。この状況が変わり始めるのは、1968年の都市計画法改正以降のことである。

1975年の酒田大火では、「広報酒田災害速報告知板」が世帯に配布され、復興に関する情報開示が住民に対して行われている（酒田市大火の記録と復興への道刊行会編,1978）。牧は、この酒田大火からの復興では「住民意見の反映という観点が生まれてくる。これは一九六八年に『都市計画法』が改訂され『住民参加』が行政手続きとして取り入れられた影響であると」（牧,2013:103-104）指摘している、

その後の1983年に発生した三宅島噴火からの復興では、「『生活再建』という言葉が復興計画に現れるようになる（中略）その内容は、罹災者の自律復興をいかにしてサポートするのかというもので、①復興資金の調達とその活用、②産業振興と基盤整備、③高齢者、後継者対策という三つの項目から構成されていた。（中略）三宅島のすべての人を対象にした支援は、阪神・淡路大震災と共通するものであり、『生活再建』という新たな課題に対する計画の萌芽である」（牧,2013:104）とされ、つづく1991年の雲仙普賢岳噴火や1993年の北海道南西沖地震でも「生活再建」「防災まちづくり」「地域振興」（牧,2013:105）などが、物理的な復興にあわせてあらたに重視されるようになっていった。

こうした復興計画の変化の中で発生したのが、1995年の阪神・淡路大震災である。阪神・淡路大震災は、当時約152万人（神戸市企画調整局総合計画課,2004）の人口を抱えていた神戸市を中心に、大きな被害をもたらした都市型災害であり、奥尻島、三宅島、雲仙普賢岳といった地方社会における災害にくらべ、はるかに大規模な被災者の生活再建をいかに図るかがもとめられた。

阪神・淡路大震災では、神戸市において4,571名の死者と同時に、約122,000棟の全半壊被害を生じさせた（神戸市,2015）。神戸市では、公営住宅などあわせて72,000戸の住宅供給を計画し、土地区画整理事業に際して、いわゆる二段階都市計画決定を導入した。二段階都市計画決定とは、「土地区画整理事業の都市計画決定は被災後の混乱状態があるなかでは、二ヶ月目は第一段階としての施行区域、幹線道路など骨格のみを決定して、区画道路や街区公園などは住民との協議、合意を踏まえて第二段階で決定するとの二段階方式の区画整理が導入された（中略）建物の用途区分、景観、デザインに関する地区計画、協定などは第三段階の区画整理まちづくりといえる」（越澤,2005:247-

248) という手法であった。

越澤は、この二段階都市計画決定について、「阪神淡路大震災から2カ月目の都市計画決定は復興の枠組みを決め、早期に復興を実現するために必要な措置であった。しかし、(中略) 県・市は都市計画決定、土地区画整理事業に関する普及宣伝、つまり情報戦において、情報化社会の中で敗北した」(越澤,2012:92-93) と評し、その理念と必要性を評価しながらも、運用実態において不備がみられたことを批判している。

実態としては、たとえば長田区の野田北部地区では、区画整理事業に対して理解の姿勢を示していたという背景もあり、まちづくり協議会が地区内での住民意見の調整と、神戸市との調整を図り、96年9月の着工という速やかな進展をみせている(真野・佐藤,1999)。こうした点から、神戸市の対応は、迅速な復興のために適切であった(越澤,2012) という評価がある反面で、計画策定過程については批判もみられる(飯塚,2013)。たとえば、東灘区の森南地区のように、区画整理事業について住民と神戸市の方針が一致しなかったために、事業計画の決定がなされたのが99年10月と、両者の調整に長い時間を要することになった(塩崎,2001)。

これらの経験のもとに行われた東日本大震災の復興計画策定も、「納得のプロセス」「関係者の参画」「みんなの思いをくみ上げる」(牧,2013:61) という観点が十分にはかかれているとは必ずしもいえないということは、すでに述べたとおりである。

2. 1. 3 地域コミュニティにおける復興の難しさ

ここまで復興に関する理念と制度を整理してきた。そのなかでいえることは、少なくとも復興というものは、その円滑化がもめられながらも、目指すべき目標像の多様性や、制度と実態との乖離などがあり、現在も困難な課題として認識されているということである。それでは、復興はなぜその円滑化が難しいのだろうか。

その理由として、第1に、被災地全体を俯瞰してみると、被災地では復興事業という形で、「土木建築公共事業を中心とした巨大なハコモノ復興計画を立案・実行しようとし、『復興』を『開発・再開』につなげないではいられない構造的な傾き」(塩崎ほか2005:192) が存在することの影響が考えられる。

復興への取り組みを進めるうえで、このような公共事業中心の動きは、復興における優先課題としての「生活再建と地域(都市)復興の対立」(吉川,2007:44) を生みだしている。山中は、このような被災者視点の軽視を、「人間サイズの視点の欠落」(山中,2006:295) と表現し、被災者の個別事情を斟酌して、被災者に寄り添った復興を図ることがもめられると批判を行っている。

しかし、このような被災地の現実、被災地外との間で状況認識が異なっており、「被災地外の人々は、『被災地(者ではなく)のことを思って』優しく、正しく、『復興まちづくり』を唱えるが、この言葉が当の被災者には『被災者の追い出し』と聞こえるのである。(中略) 復興の総論が被災者によっては議論されずに、国家的な規定の復興公共

事業として民主的手続きのもと決定されると、(中略)被災者にとっては、懸命に復旧を模索しているところに、復興(の公共事業)という第二の災いが襲いかかってきたかのように感じられる」(大矢根 2007:19-21)とされ、被災地外からの支援が、逆に被災者を追い詰めていく状況もみられている。

また、これらの先行研究が比較的長期にわたる被災者の生活再建過程に焦点を当てている一方で、災害復興には同時に迅速性をもとめられる。阪神・淡路大震災における住宅再建を捉えた北野(1996)は、人間サイズの視点を重視しつつも、住宅再建の遅れこそが復興の遅れを生み出したと指摘している。

つまり、「被災者の多くは住宅の再建が遅れ、安息できる場がないために心労が重なって健康を損ねている。(中略)自力再建と借家再建の遅れのため多くの住民はもとの居住地へは戻れず、被災地の人口は流出した。(中略)これらの事情は、いずれも地域の消費需要を縮小させて、小売業をはじめ地域内産業の売り上げを減少させ、これが再び地域の雇用や営業を停滞させている」(北野,1996:140-141)

これらのことから、復興は地域復興のみが重視されるべきでも、生活再建のみが重視されるべきでもなく、「生活再建と地域(都市)復興」(吉川,2007:44)の兼ね合いを如何に図るのかという調整が、復興の利害関係者、つまり住民、地権者、企業、自治体、中央政府、外部支援者といった主体の間で行われる必要があるといえよう。

たとえば、自治体との交渉において、住民組織は多くの場合、行政計画のもとに妥協を迫られる。このような行政権力に対する抵抗がもとめられるが、復興の場合、復興予算が執行されなければ復興そのものが遅れる、または不可能になることで、住民自身が不利益を被るという特殊な事情がある。行政権力に対する抵抗が、ともすれば復興を遅らせる要因にもなりうるということは、復興の場で、住民が直面することになる現実である。

このとき重要なことは、主体間でいたずらに意見をつきつけあいつづけることではなく、復興のために被災地の地域コミュニティが、何を維持し、何を諦め、次の動きに繋げていくのかという点である。つまりこれは、復興にともなう幾度にもわたる交渉全体を1つのプロセスとして捉えたときに、全体にとっての最適解、妥協点をどのように見出していくかという問題なのである。

第2に、合意形成の難しさという障壁の存在が考えられる。本研究が着目する地域コミュニティという視点からみると、社会過程としての復興という意味において、復興は具体的には「①行政機能」「②商業機能」「③地域産業機能」「④居住機能」(浦野,2014:49)といった「住民生活を支える諸機能」(浦野,2014:49)の再編という形で整理される。この諸機能の再編を進める際に、行政計画が描く復興像と被災者である住民が描く復興像の間に、前述したような齟齬が発生する場合(塩崎,2014)があり、解決のために「コンセンサスという意味での妥協を何処にもとめるか」(野崎,2013)^{注2-1}という合意形成の問題が発生する。この合意形成が、復興という社会過程を円滑に進みに

くくさせる障壁の1つになっていると考えられる。

既往災害においては、行政主導の計画の下で住民意見が軽視されているという批判的な研究（たとえば山中,2006）も行われており、行政主導に対する抵抗としての「行政と住民の間を媒介する中間集団」（今野,2007:109）の活動がもとめられることになる。

しかしながら、通常、日常課題を解決するために展開している町内会・自治会、老人会、婦人会などの既存の各種地域組織は、被災者という新たな社会層の代表となることは想定していない。また、組織の構成員全体が被災者とはならない場合もあり、その際には、被災者である人々と、被災者ではない人々が、同組織内に併存することになり、既存の地域組織がそのままの形で被災者の代表としての中間集団となることは難しい。

くわえていえば、組織自体も災害復興に対応可能な柔軟性を保持していないのが通常である（山下,1998）。そのため、住民による復興の主体となりうるような中間集団としての機能をもったコミュニティ組織を地域内にもとめること自体、既存組織に変更をくわえるという意味での再編がもとめられる。

地域コミュニティにおいて組織再編がもとめられていくことを、山下は、コミュニティは「危機に際し、あらゆる能力を振り絞って、いわば自己組織的に強いコミュニティとなって立ち向かおうとする」（山下,1998:305）と述べ、災害時にはコミュニティは危機に立ち向かう為に、「“ルースなコミュニティ（loosely structured community）からタイトなコミュニティ（tightly structured community）へ”」（山下,1998:304）と再編強化されるとしている。

だが、山下は「タイトなコミュニティの形成は、災害という異常事態に適応するためのコミュニティの正常な反応である。しかし、災害の終息とともにタイトなコミュニティはルースなコミュニティへと再び戻っていく。そしてそのこともまた正常な反応なのである」（山下,1998:317）とも指摘する。一時的な緊急対応にとどまるとはいえ、そこにはたしかに現実として作動するコミュニティの姿がみられるのである。

この組織再編は、復興という切迫性をもった課題を解決するための緊急対応であり、組織が展開していく一方で、「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）という問題を抱えることにもなる。

とはいえ、復興ではすでに述べてきたように、復興課題は固定のものではなく変化をしていくものであるから、災害下の地域コミュニティ、復興の担い手としてのコミュニティ組織は、復興にたずさわるかぎり、この変化に適応していく必要がある。たとえば、行政や居住、産業の再編というとき、阪神・淡路大震災の分析から、「被災者の【生活再建】を実現するためには、住まいと収入が必要であり、そのためには地域全体での【都市再建】と【経済再建】が求められ」（生活復興に関する質問紙調査データセット協議会,2014）るという階層性があることが指摘されている。

しかし、これらの課題それぞれについて、個別の被災者がとる立場は家族構成、居住

形態、職業、被災の程度といった被災者の属性によって影響をうけると考えられ、ある課題について利害を同じくする集団が、別の課題に対してもその集団を維持できる保証はない。このような復興課題の変化にともなう利害関係への変化は、コミュニティ組織に新たな利害対立の調整を要請することになる。この複雑な利害関係についての調整は、不安定性やゆらぎの安定化なしには進めることは難しく、何らかの対応がそこにみられるはずである。

では、この利害対立の調整について、中間集団としてのコミュニティ組織はどのような対応をみせてきたのであろうか。復興では一般に、利害関係をもった諸組織が「重層的（対抗・協調）にかかわり合って議論を展開」（大矢根,1999:24）するとされる。単独の組織ではなく、複数の組織がかかわり合うことによって、複雑な利害関係に対応しようとするという指摘は、復興課題の変化への適応という面からみても有効な方法であると考えられる。このとき、複数の組織がかかわり合うということから、利害関係の調整として、組織内部における構成員間の意見の調整と、組織外部における組織間の利害関係の調整という2つの動きの存在を予想することができる。

田中は、この点について「コミュニティの基本的な役割は、第一に行政やコミュニティの外部集団との媒介機能であり、第二に、コミュニティ内の住民の意見集約や住民の意見や利害関係の代表（あるいは代弁）機能」（田中,2011:85）にあると述べており、やはり対外的・対内的という2つの調整機能を役割としてもっていることを指摘している。

こうした議論をうけて、では、実際の復興局面において、こうした調整機能が地域コミュニティにとってどのような意味をもってきたのかという点を、既往災害に関する先行研究の検討から明らかにしていきたい。

2. 2 既往災害における地域コミュニティ組織の展開事例

2. 2. 1 災害の規模からみる地域コミュニティ組織

ここまで述べてきたように、災害とは「長期的な社会過程」（田中,2013:281）であり、復興もまた長期にわたる。たとえ、復興計画の策定に住民意見の反映が十分に行われたとして、そこで住民による復興への取り組みが終わるわけではない。計画の策定をうけて、都市インフラの整備、生活再建が進む中で、新たに問題が噴出する。被災地が従前の姿を取り戻すまで、住民は地域の復興を推進していくことが必要となる。山下が、近代国家という広域システムの発展の中で失われた住民の主体性を、地方自治への転換によって再度獲得していくことが、今後の災害に対抗するために重要であると指摘していることは、そうした長期的な過程への視点をふまえてのものであろう（山下,2013:43-45）。

これまでの研究において、長期的な復興を担う主体としての住民に焦点を当てた研究は、雲仙普賢岳噴火（鈴木,1998）から展開し、北海道南西沖地震（南,1994;馬越・中

林,2002)、阪神淡路大震災(たとえば今野,2007;宮定,2007)、新潟県中越地震(松井,2008)などを事例として研究の蓄積がなされている。

これらの研究によれば、住民による長期的な復興の主体は、地域においては町内会や地域コミュニティ組織によって担われてきている。こうした組織は、町内会研究(辻中ほか,2009)や地域防災(浦野,1984)に関する研究などではその弱体化が指摘されているが、上述の事例研究における災害は、コミュニティが被災当時でも機能していた地域で主に発生しており、そこには復興を主導する住民組織の存在があった。

先行研究からは、これらの組織は、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。横田はこのような組織を、「『対決・要求』型」(横田,1995:53)の組織とは異なる、「調整型組織」(横田,1995:52)と定義し、このような調整型組織が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によって、分断された地域社会の再構築を担っていくと捉えている。

この事実の理解として、鈴木の分析が明快である。鈴木によれば、長期災害という問題に対して、コミュニティ全体の問題として対応されなければ、地域からは脱落者や逸脱者がでざるをえないという。すなわち、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えないという指摘である。このための解決策の1つが、上述したような調整型組織、地域コミュニティ組織による住民意見の調整なのである。

本節では、こうした調整がみられた既往災害の中で、北海道南西沖地震と雲仙普賢岳噴火の2事例を取り上げ、地域コミュニティ組織の取り組みに焦点を当てた復興研究から検討を行いたい。両事例はいずれも被災地に甚大な被害をおよぼした災害という点で共通しているが、地理的な規模と地域コミュニティ組織の展開という点で相違点がみられる。

北海道南西沖地震においては、津波の発生により奥尻島全域に被害がもたらされたが、青苗地区という約500世帯の集落でとくに甚大であった。奥尻島の行政単位は奥尻町のみであることから、地域コミュニティ組織の展開は奥尻町単位となったが、実質的には被災程度がもっとも激しい青苗地区住民を中核としたものとなった。また、その役割は、住民の合意形成と行政計画への反映というところにもとめられた。

対して、雲仙普賢岳噴火は当初、49名の死傷者と、警戒区域設定により立入禁止となった安中地区を中心とする19町内2,028世帯7,134名が被災者とされたが、噴火の長期化と拡大化にともない、経済被害などの間接被害も含めて約4.5万名の島原市民全体が被災者となる事態へと、災害の規模そのものが変化した。地域コミュニティ組織としては、警戒区域内の被災者団体だけでなく、これを支える島原市中心部の支援団体も

立ち上がり、約 40 組織の連携が図られていった。

しかし、災害の拡大により、支援団体が被災者団体の性格もちはじめ、団体間での利害対立も先鋭化していった。ここでの地域コミュニティ組織の役割は、住民の合意形成と行政計画への反映と同時に、復興という理念は同じくしながらも、構成員も目的も異なる約 40 組織の組織間関係を調整するという点がとめられた。

以上のように、両事例は被災者の規模に比例して組織の規模という点で差があり、それともなって活動の中でもとめられた役割という点でも相違がみられる。この 2 事例の検討において、組織規模の差、役割の相違に関わらず、調整機能に共通の特徴を見出すことができれば、これは他の災害にも適用できる可能性があると考えられる。

2. 2. 2 北海道南西沖地震

2 事例の検討について、まず事例とするのは 1993 年 7 月 12 日の北海道南西沖地震、なかでも奥尻島青苗地区における復興である。奥尻島青苗地区は、地震にともなう津波被害をうけて人口 1,401 名中 87 名が死亡、504 世帯中 324 世帯が被災という大きな被害をうけた地区である。同地区の復興においては、初期の復興に対して主導的な役割をはたした組織として「奥尻の復興を考える会」があり、その後の長期的な復興で役割をはたした組織としては「南奥尻の活性化を考える会」の存在がある（関,2000）。

そもそも青苗地区では震災以前からの住民組織として、7つの区から選ばれた区長が役員となって構成される、青苗連合町内会という組織が存在した。とはいえ、就労世代のうち漁業関係者や自営業者は全島的な組織である奥尻漁業協同組合、奥尻商工会への関わりの方が深く、町内会への参加は高齢者が中心となっていたために、青苗連合町内会は「町行政の下請け的組織」（若林,2003:325）として、実質的には活動が困難となっていたのが実態であった。

これに対して、地震前年の 1992 年には、ゲートボール場や子どもの遊び場、グラウンドの設置などによる青苗地区のまちづくりによる振興を目的に、商工会や婦人部、青年部、町議など住民有志により「南奥尻の活性化を考える会」が設立されていた。

しかし、この組織も復興の初期においては、「同会は、いわば、特定の社会層に属する少数の住民を会員としたものであったから、災害によって広範な社会層の多数の被災者が出現したとき、（中略）緊急の課題には応えられないという限界」（若林,2003:325）に直面した。

この状況を背景に、奥尻町の復興計画、とくに防災集団移転事業計画への住民意見の反映を目的として、被災者を中心に全町単位で組織されたのが「奥尻の復興を考える会」である。同会は、奥尻町役場による住民説明会が行われる以前の 10 月 9 日に設立され、会長には「南奥尻の活性化を考える会」の会長 A 氏が兼任で就任した。

会の主な活動としては、設立の背景ともなった防災集団移転事業計画について、住民意向アンケート調査、防災集団移転事業に関する勉強会、北海道庁や奥尻町役場など自

治体からの復興に関する情報収集と住民への広報、さらに住民の問い合わせに対する個別相談も会の活動として行っている。会の性格は、「小回りの利く柔軟なやり方で、住民に有益な情報を提供し、非公式に住民の要望を吸い上げて行政サイドに伝え、行政サイドの活動を補完する機能を発揮」(南・野島,1994:62)した事例の1つと指摘されるように、設立当初から「対決・要求」型というよりは、「協調・穏健」型の組織であった。

なお、ここで防災集団移転事業計画について触れておくと、その動きは地震から1月後の8月9日に、北海道庁で「北海道南西沖地震災害復興対策推進委員会」が立ち上げられたことから始まる。推進委員会ではまちづくり計画の検討を経て、9月24日に全戸高台移転案と一部高台移転案の2案が奥尻町に対して提示された。

奥尻町では、10月1日に「災害復興対策室」を設置し、北海道庁から提示された2案に対して、住民の意向把握を進めていく。前述の通り、1週間後の10月9日には住民側にも「奥尻の復興を考える会」が立ち上がり、同組織が奥尻町との窓口組織の役割を担うことで、住民説明会などによる合意形成が行われた。これらの結果をふまえて、11月22日の町議会での決議がなされ、最終的な計画決定が行われた(南・野島,1994:60)。

この際、「奥尻の復興を考える会」は「被災者における意見の分散化を防いだり、表明しにくい意見を取り入れたりしながら、結果として被災者の意向調整をしつつ復興計画の共有化をすすめることになった。部分的であれ、この会は復興計画に被災者が参画する役割を担った」(関,2000:193)と評価されている。

しかし、「奥尻の復興を考える会」は奥尻町全体を単位として立ち上げられてはいたが、被災者団体という性格をもっていたから、被害の激甚な青苗地区からの参加者が結果的に多数を占めてしまい、「青苗地区の地域集団という性格がみられ」(関,2000:193)た。組織の設立当初は活発な活動を展開したものの、防災集団移転事業について合意が得られて以降は、この齟齬を解決することができずに活動を縮小させ、青苗地区の復興については、A氏が新たに役員に就任した青苗連合町内会がその活動を引きついでいった。

対して、「南奥尻の活性化を考える会」は、当初は復興に注力すべきであるとして活動を縮小させていたが、「奥尻の復興を考える会」の活動が低調化していった1995年には、「本来、町ないし『奥尻の復興を考える会』によってなされるべき災害ボランティアに対する被災者からの災害後における復興過程に関する報告が、青苗連合町内会と『南奥尻の活性化を考える会』のまちづくり事務局によってなされている」(関,2000:195)など、「奥尻の復興を考える会」にかわって、町内会を補佐する形での活動がみられてくる。これは、初期の復興課題であった防災集団移転事業が完了し、復興まちづくりなどソフト面の復興課題への対応が新たにもとめられていく中で、「奥尻の復興を考える会」の縮小をふまえて、青苗地区単位の組織による調整が望まれ、組織の交代が起こっていったと考えることができる。

しかし、「南奥尻の活性化を考える会」もまちづくりについて活動を行っていたとはいえ、有志組織であり、また結成も 1992 年と新しいことから、「奥尻の復興を考える会」のように青苗地区住民の調整を行いつつ、奥尻町役場に対する窓口組織となりうるかという点では、課題を抱えていた。

反面、「奥尻の復興を考える会」を引きついで青苗連合町内会のみでも、人材や経験の不足から単独で復興を主導していくことは困難であったため、窓口組織としては町内会を置きながらも実質的に調整を行う主体として、地震以前からまちづくりに対して活動を行っていた「南奥尻の活性化を考える会」が展開していったと捉えられる。

この点について若林は、『南奥尻の活性化を考える会』の会長氏が町内会役員に就任したことにより、特定層の少数の住民から構成される同会よりも全世帯から構成される町内会の方が、広範な問題を扱うには、また町役場と交渉するには、有効であった」（若林,2003:325-326）と指摘している。

このように、北海道南西沖地震における青苗地区の復興過程は、住民意見の調整を担い得る組織をどこに見出すかという点で、「青苗連合町内会」「奥尻の復興を考える会」「南奥尻の活性化を考える会」の 3 組織が、復興課題の変化にともなって交代や連携を行い、青苗地区として適応していった過程であるとみることができる。

2. 2. 3 雲仙普賢岳噴火

つづいてみていくのが、雲仙普賢岳の火山噴火である。この災害は、1990 年 11 月 17 日から 1995 年 2 月まで溶岩の噴出が継続し、最終的な活動終息宣言は 1996 年 5 月 1 日と、5 年以上にわたった長期災害である。噴火にともなう火砕流・土石流による被害は、島原市と深江町（2006 年の 8 町合併により現在は南島原市）を中心として死傷者 49 名、家屋被害は 2,511 棟におよんだ。このように長期にわたった雲仙普賢岳噴火とその復興過程を横田は、住民レベルでの組織的な対応の変化から、「被災者団体の叢生期（1991.6~8）」「被災者団体の結末期（1991.8~1992.2）」「被災者および被災者団体の葛藤・分裂期（1992.2~1993.4）」「被災地域全体での協調体制構築期（1993.4~）」という 4 つの時期に区分できるとしている（横田,2007）。

この 4 つの時期区分の中で、雲仙普賢岳噴火における地域コミュニティ組織の展開は、地域コミュニティ組織の連合組織として立ち上げられた「島原生き残り復興対策協議会」の動きを中心としてまとめることができる。

まず、「被災者団体の叢生期」についてみていきたい。当初、島原市内では直接の死傷者をのぞけば、警戒区域設定により立入禁止となった安中地区を中心とする 19 町内 2,028 世帯 7,134 名が私有財産に被害をうけた被災者となった。彼ら被災者は、その責任が島原市による警戒区域設定にともなう立入禁止の指示にあったとして、個人補償をもとめ「被災地域の町内会や職業階層ごとにさまざまな被災者団体を結成」（山下,1998:129）していくという動きが最初期にみられた。この時期に発足したのが、警

戒区域内の既存の地域組織を母体とした通称「五団体」であり、その連合組織としての「普賢岳噴火災害被災者協議会」である。「五団体」は、それぞれ「上木場復興実行委員会」「普賢岳噴火災害流失家屋被災者の会」は町内会を母体とし、「島原普賢岳噴火災害に立ち向かう被災農業者の会」「普賢岳噴火警戒区域災害に立ち向かう会」「島原市安中漁業協同組合」は経済団体を母体としている。たとえば、「上木場復興実行委員会」は火砕流の被害をうけた上木場地区で立ち上がった組織であり、同地区内に存在する2町内会が合同で立ち上げた組織である。個人補償の要求という点からも分かる通り、五団体は『対決・要求』型（横田,1995:53）の性格をもっており、住民意見の調整や自治体への陳情活動が、その主な活動となった。

ただし、この時期の組織は「規約を作っているところもほとんどなく、また定期的な例会も十分には行われているわけではない。必要な時に、有志が被災者代表として動くための会」（山下,1998:133-134）という臨時の組織であった。

また、同時期には被害をうけていない島原市中心部でも、既存の職能団体や地域組織が被災地への支援をもとめた陳情を行っている。ここでも、同様に臨時の組織として、既存の組織を母体に復興へ向けて新たに立ち上げられた支援者組織がみられ、島原市商工会議所の有志によって設立された「島原生き残りを考える会」はその1つである。同会は、7月17日に決起大会を開催し、自治体への陳情活動と、全国からの救援物資への返礼としての「お礼のハガキ」運動を活動の中心としていくことになる。この自治体への陳情という活動内容から、同会の「対決・要求」型の性格をみてとることができる。

「島原生き残りを考える会」の会員は約20名と少数ながら、「広く島原市全体という視点から市民としての要求を出し、また他方で被災者支援の立場から被災者救済を強く志向する」（山下,1998:137）という、特定の社会層ではなく島原市全体の復興を視点としていたことから、その後、復興に関わる地域組織の連合体である「島原生き残り」と復興対策協議会」の中心を担っていった組織である。

「被災者団体の叢生期」では、以上のように『対決・要求』型（横田,1995:53）の組織が陳情活動をそれぞれに展開していった。そのなかで、被災者団体が住民意見の調整を行ってはいるものの、規約などもない臨時組織であり、また目的も個人補償で一致していたことから各組織個別での動きが中心であり、組織間の調整は行われていない。

つづく、「被災者団体の結末期」では、これらの組織が1つの連合組織を形作ることになる。その契機は、組織個別の活動に対して、首都圏在住の同郷団体から、支援を一本化するために窓口組織をもとめる声が上がったことに始まる。この意見をうけて、「五団体」と「島原生き残りを考える会」が連携し、さらに島原市内の職能団体や地域組織も参加する形で、合計37団体が、『島原生き残り」と復興対策協議会』の下に結集（横田,2007:160）した。

「島原生き残り」と復興対策協議会」は、「五団体」と「島原生き残りを考える会」の連携が基本であったことからわかるように、『対決・要求』型（横田,1995:53）の組

織として諸団体を連合体として、自治体や同郷団体に対する窓口組織の機能をもたせたものである。このため、参加組織間の調整を図る必要も生まれてくる。同会では役員のうち、会長、副会長、会計、事務局を「島原生き残りを考える会」の母体である島原市商工会議所の構成員が担っており、「島原生き残りを考える会」が中心となって調整を担っていたことがうかがえる。そもそも「島原生き残りを考える会」は、被災者支援という視点と島原市全体という視点の両方を兼ねそなえた組織であるから、組織の調整に適していたと考えることができる。

「島原生き残り」と復興対策協議会の活動としては、これまでの活動の経緯を引きつぎながら、特別立法および災害復興基金による被災者救済と、火山監視体制の強化と噴火終息後の経済復興による被災地支援をもとめた署名活動と、国への陳情活動を実施した。この陳情は合計4回にわたり、300億円の雲仙普賢岳災害対策基金が設立されたものの、陳情の主たる目的であった個人補償は認められないという結果となった。

この時期、国への陳情活動のために150名の陳情団を結成するなど、活発な活動が行われたが、島原市民という同郷意識を背景とした高い関心によるものであったがために、関心の落ち着きとともに、活動そのものも縮小傾向とならざるをえなかった（山下,1998:194-195）。

この縮小傾向がみられた「被災者および被災者団体の葛藤・分裂期」は、災害の長期化により、五団体を結成した最初期の被災者が、被災生活の長期化による疲弊によって活動継続の限界を迎え、活動を縮小していった時期である。同時に、災害の拡大化によって、これまでは支援者として活動をしていた地域コミュニティ組織の参加者が、利害関係をもつ当事者となっていった時期でもある。

たとえば、1992年2月に発表された、直接の被害をうけた安中地区、上木場地区を含む水無川流域への砂防治山施設計画基本構想について、被災者の中で計画の受益者と負担者がわかるといふ状況が起こった。このため、計画地域における計画の是非や土地交渉を巡る混乱と、噴火の拡大を背景とした地域間での葛藤と対立により、「被災者団体のリーダーたちも、もはや団体をまとめる力も気力も失っていた」（山下,1998:150）。

こうして被災者団体の活動が縮小していったことにくわえ、支援者組織である「島原生き残りを考える会」もまた、活動の縮小に直面することになる。島原市では1992年12月に行われた島原市長選が行われ、この選挙を巡って、「島原生き残り」と復興対策協議会の参加組織間、そして各組織の内部でも支持する候補者がわかれたことにより、政治的な対立が先鋭化し、同会の運営が混乱をきたしている。活動への関心の落ち着きとともに、「被災者団体の結末期」に比べて活動全体が縮小化していた中で、この混乱が1つの契機となり、1992年12月22日に「島原生き残りを考える会」の会長が辞任を表明、同会が中心となって調整を行っていた「島原生き残り」と復興対策協議会も活動を縮小させていった。

結果として、「被災者および被災者団体の葛藤・分裂期」には、「ただ単に停滞してい

ただけでなく、まさに不和不信による分裂期」(山下,1998:153)として、調整の失敗と担い手の消失が起こっていった。

こうした状況が再度転換するのは、「被災地域全体での協調体制構築期」である。この時期には、噴火の更なる拡大をうけて、「住民の間に、島原市民は全て被災者であり、また今後も被災者であり続けるであろうという、運命共同体的な意識が現れてくる」(山下,1998:196)ことを背景に、「島原生き残り」と復興対策協議会」が1993年9月より活動を再開することになる。

この時、協議会は組織のあり方を大きく再編しており、活動を縮小させていた被災者団体にかわって、「町内会の連合組織など既存の地域住民組織が要求集約の担い手として機能すると共に、行政との交渉窓口としての正当性を獲得していった」(横田,2007:160)。そして、「対決・要求」型から「協調・穏健」型の「調整型組織」(横田,1995:52)として島原市との協調をみせることで、「この歩み寄りにより、会の目標自体も徐々に穏当なものとなっていった」(山下,1998:159)ことが指摘されている。

その一方で、災害発生直後から活動していた最初期の被災者団体は会での発言権を弱め、議論の中心は、被災者団体がこれまでもとめつづけてきた個人補償から、島原市民全体の生活再建へと移っていくことになる。すでに、個人補償をもとめる動きは、国への陳情活動が成果を結ばなかったことで後退しており、むしろ長期化する災害に備えて、島原市の生き残りを図るための支援をいかにもとめていくかが議論されていった。ここでは、これまで個人補償を巡って対立していた住民と行政が、島原市全体のために協調を図っていくという動きがみられた。山下は、以上のような災害発生以降の一連の社会過程を「理想と現実との激しいせめぎ合いの結果(中略)実際的な解決方法が具体的に吟味されていく」(山下,1998:161-162)過程であったと指摘している。

「被災地域全体での協調体制構築期」の動きを地域コミュニティ組織という視点からみれば、第1に住民意見の調整を図る組織が、被災者団体から町内会など既存組織へと交代したという点がみられる。この要因は「被災者および被災者団体の葛藤・分裂期」には、すでにみられていたもので、災害の長期化と拡大化により、被災者団体の活動が縮小していたため代替組織が必要であったという点がまずあげられる。これにくわえて、被災者の拡大による利害関係の複雑化に対して、特定の社会層によって構成される被災者団体では、調整を行うことが難しくなっていたという点もあげられよう。

第2は、地域組織の連合組織である「島原生き残り」と復興対策協議会」が、上記の地域組織の交代を経て、その姿勢そのものを、これまでの「『対決・要求』型」(横田,1995:53)から「協調・穏健」型の「調整型組織」(横田,1995:52)へと転換し、窓口組織として対外的な調整機能を再度獲得していったという点がみられる。この要因は、やはり、災害の長期化と拡大化にともなう被災者団体の縮小と利害関係の複雑化というところにみられ、個人補償という理想から生活再建という実現可能な解決策を模索する動きへの移り変わりが、結果的には、「調整型組織」による住民と島原市の協調をもたらし、「行政

とともに市民一丸となった運動が強化・再編」（山下,1998:160）されていった。

2. 2. 4 地域コミュニティ組織の調整機能

以上のように、「北海道南西沖地震」「雲仙普賢岳噴火」の復興過程を事例として、地域コミュニティ組織による調整がどのように行われたのかという点を捉えてきた。前者では、青苗地区という 504 世帯 1,901 名の集落において、「青苗連合町内会」「奥尻の復興を考える会」「南奥尻の活性化を考える会」の 3 組織が交代や連携を行いながら、調整を図っていた過程がみられ、後者では、4.5 万人の人口を抱える島原市において、被災者団体である「五団体」と支援者組織である「島原生き残りを考える会」の 6 組織を中心に、「島原生き残り」と復興対策協議会」という連合組織が展開していった過程がみられた。

この過程で、組織による調整として両事例に共通してみられたのが、地域社会内での住民意見の対内的調整、自治体や支援組織への窓口組織としての対外的調整という 2 つの調整を行う必要を抱えていたという点であり、そして、この 2 つの調整を行うための調整機能を、地域コミュニティの中でどのように継続的に保っていくのかという点への模索である。

両事例において、この調整を担ったのは、初動的にはともに町内会のような既存の地域コミュニティ組織ではなく、地域コミュニティを母体としながらも被災者自身によって、新たに立ち上げられた被災者団体であり、また、それを支援しようとする支援者組織であった。これは、青苗地区の場合、既存組織が行政下請け的な組織となっているために、自治体と対等な関係を築きにくく、また組織の高齢化によって調整を担えるほどの体力を有していないという理由によるものであった。島原市の場合では、「上木場復興実行委員会」のように町内会を母体とした組織も立ち上げられたが、これもやはり既存の町内会がそのまま復興に対応していった訳ではなく、上木場地区内の 2 町内会が合同で立ち上げたもので、被災地である上木場地区を担うために新たな組織がもともとめられたのである。

これらの組織が立ち上げられた契機は、防災集団移転事業や個人補償の実現といった復興課題の認識であり、その活動としては、対内的には住民の意見を集約し、対外的には集約した意見を自治体に提示するという 2 つの調整が行われた。

しかし、復興事業の完了や災害の長期化と拡大化にともなう状況変化によって、当初、活動の中心となっていた復興課題への関心が薄れ、他の課題へ移り変わっていくと、新たな復興課題に対して、再び調整を図っていく必要が出てくる。この際、両事例における地域コミュニティ組織の対応として共通するのは、調整を担う組織の交代により、地域コミュニティ内で調整機能を継続的に確保する動きがみられたことにある。

青苗地区では、「奥尻の復興を考える会」の後退をうけて、「青苗連合町内会」と「南奥尻の活性化を考える会」の 2 組織が、代表制をもった「青苗連合町内会」を窓口組織

としつつ、実質的な調整を「南奥尻の活性化を考える会」が担っていくという形へと移行した。

また、島原市では、「島原生き残りを考える会」を中心として「島原生き残り」と復興対策協議会の活動が展開されていったが、その内部では「五団体」の活動が縮小し、発言権を弱めていったのに対して、町内会など既存組織が台頭し発言権を強めていき、被災地における調整の役割を引きついでいくとともに、「島原生き残り」と復興対策協議会の活動方針そのものを転換させていった。この際、いずれの事例でも最終的には「協調・穏健」型の調整型組織が、調整を担っている。これは、実現可能性をもった方策の推進による復興が希求されるときに、組織が住民と自治体間を仲介することにより、復興の主体である住民と、復興事業の計画・実施主体である自治体との合意形成が必要とされたためと考えられる。

先行研究にもみられたように、復興に向けた取り組みを行う地域コミュニティ組織は、「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）という問題を抱えているから、組織の安定性という意味では、既存組織に比べて強いものとはならない。これに対する適応として、利害関係をもった諸組織が「重層的（対抗・協調）にかかわり合っ て議論を展開」（大矢根,1999:24）し、複雑な利害関係に対応しようとする。2事例の検討からわかることは、このかかわり合いにおいて、調整を担う組織は固定ではなく、社会状況の変化にあわせて交代を行っていく。

さらにいえば、対内的調整と対外的調整という2つの調整を担う組織は、必ずしも1組織ではなく、「青苗連合町内会」と「南奥尻の活性化を考える会」のように分業を図る場合がある。また、島原市では、「島原生き残り」と復興対策協議会が対外的な窓口組織としては一貫して置かれたが、その内部では被災者団体から既存の地域コミュニティ組織へと、対内的な意見調整を行う組織の交代が行われた。

地域コミュニティでは、通常、町内会・自治会という排他性をもった組織が、地域の日常課題に包括的な対応を行っていく。しかし、災害時には、復興という切迫性をもった課題の存在により、日常課題の解決とは異なった利害調整を行う必要が生まれる。この調整は、町内会・自治会では担うことが困難な場合があり、地域社会ではその代替として地域コミュニティ組織が新たに立ち上がる。この地域コミュニティ組織は、共通の利害をもつ社会層による機能集団の性格をもち、1地域1組織というわけではなく、複数の組織が展開していく。こうした地域コミュニティ組織が重層的にかかわり合うことで、地域社会全体として調整機能を継続的に発揮しつづけていくのである。

現在も復興の取り組みがつづけられる東日本大震災の被災地や、今後が発生する新たな災害においても、このような地域社会における調整機能の維持を図ることで、復興の円滑化につながるものと考えられる。

ここまで考えてきたとき、次に検討するべきは、本研究が取り上げた2事例でさえ地

域コミュニティ組織による緊急対応のあり方が大きく異なっていたように、災害は事例ごとに被害形態や規模、復興課題、地域コミュニティ組織の構造といったものが異なり、それをうけて当然に、地域コミュニティ組織による対応は異なってくるという点である。

このとき、各事例で地域コミュニティが経験した固有の過程を重視することも1つの方法ではあるが、本研究では地域社会研究との接合を図り、さらには復興の現場に資する研究を行うという観点から、地域コミュニティ組織による緊急対応のあり方について、事例研究にとどまらず、そこから導かれる知見の一般性をも探ることを考えたい。

2. 3 緊急コミュニティ組織

2. 3. 1 緊急コミュニティ組織の考え方

議論してきたような、復興の事例をとりあげ、それぞれの事例において地域コミュニティ、もしくは地域コミュニティ組織が経験した固有の過程を重視する方法論は、「コミュニティ・社会レベル」（野田,1997:2）に位置づけられる研究では、多くみられるものである。すでにみてきたように、この方法論に基づく研究は、詳細な現地調査に基づいた記述を行うことが多く、被災地の社会過程を明確に描きだし、社会学的な記録として重要な意味をもつ。

一方で、この種の研究の限界は、コミュニティという概念自体が、規範概念であり、存在概念であり、分析概念でもあるという複雑な語であるということにみることができる。マッキーヴァー（1924=2009）がコミュニティ概念を提唱して以来、その定義については議論が繰り返され、「結局、百家争鳴のなかで、数々の論者が何とか折り合いをつけ、合意に達することができたのは、コミュニティを集団現象としてとらえるということ」（吉原,2015:211）にとどまっている。そのため、論者によって、コミュニティの定義、研究対象、分析の視角がさまざまであり、事例研究としてはきわめて豊饒なデータをもちながら、事例間での比較検討、すなわち一般性の検討が行いづらいついては研究としての限界がある。

本研究では、このような先行研究上の課題に対して、コミュニティ研究に軸足を置きつつも、一般性の検討を可能とするような概念として、緊急コミュニティ組織という概念を新たに提示してみたい。

まず、コミュニティ概念を復興というテーマに引きつけたとき、たとえば田中は、「特定の地域集団に特定されるべきではなく、（中略）さまざまな実態的地域集団を総括的に扱うものである。さらに、コミュニティは地域集団の総括的概念であるだけでなく、地域集団の重層的な構造としてイメージする必要がある」（田中,2011:85）と指摘している。

先行研究上でも、復興では一般に利害関係をもった諸組織が「重層的（対抗・協調）にかかわり合って議論を展開」（大矢根,1999:24）するとされ、なかでも他の組織、とりわけ行政機関に対して「協働・穏健」的性格をもった「調整型組織」（横田,1995:52）

が被災下の地域社会を主導し、諸組織間の調整をはかっていくことが指摘されている。これらの研究では、コミュニティは特定の地域集団ではなく、諸組織による重層的な構造として捉えられているといえよう。

このような組織が活動することにより、地域社会において「生活選択は模索過程で実際はある『一定のビジョンに収斂』」（大矢根,1996:32）していき、「個々の被災者は『生活再建＝復旧』を『復興→振興』の流れの中で調和させようと、あるいは『納得』しようと努力する」（大矢根,1996:32）ことが、これまでの研究から明らかになっている。

こうした復興のような緊急事態に、地域コミュニティを主導していくことがもとめられる組織としては、町内会・自治会が恐らく最初に想像されるであろう。

町内会は、我が国独自の自治形態として、社会学的にも長らく研究がなされてきた組織である。本研究では、その研究史に触れることはせず、組織としての特徴をまとめるにとどめておくが、町内会はたとえば「原則として一定の地域的区画において、そこで居住ないし営業する全ての世帯と事業所を組織することを目指し、その地域的区画内に生ずるさまざまな（共同の）問題に対処することをおして、地域を代表しつつ、地域の（共同）管理に当たる住民自治組織」（東海自治体問題研究所,1996:66）と定義される。地域によって、自治会や部落会といった名称で呼ばれることもあるが、概ねこの定義に沿うものとしてあつかわれている。

我が国では、明治期の町村合併による行政サービスの低下を補うために、行政区が設置された。「この『行政区』に依存しなければ、行政サービス・行政末端業務の遂行は困難だったのである。（中略）この後、『行政区』は、町内会・部落会として整備され」（山崎,2009:65-66）ていき、いわば行政の末端組織としての機能をもたされてきた。

その組織特性は、「世帯が単位、自動的加入、包括的機能、行政補助機能（中略）排他的地域独占」（倉沢・秋元,1990:6）や「集団主義」（岩崎・小林,2006:74）と整理され、「地域社会で展開されるさまざまな諸活動が、町内会と連結した形で進められることは、日本の地域社会の大きな特徴である。（中略）善悪は別にして町内会はそのような仕組みを持ってきた。（中略）しかし地域で見れば、それぞれの組織が実際にあるわけではなく、すべての活動は町内会が『よろず引き受け所』になって引き受けて」（倉沢,2002:37-38）きた。

ただし、現在では「町内会や自治会あるいは部落会は、自治体とは別の任意団体—住民が勝手にやっている団体—という位置づけを行政がした」（倉沢,2002:40）ことにより、町内会は「専門処理機関としての行政組織の成立過程で、中核的な問題処理活動から段階的に退き、現在のように圧力団体機能と行政末端補完機能だけを遂行する」（倉沢,2002:42）ようになった。そのために、「行政依存的な性格を強くもつようになり、それに適合的なリーダーしか出てこなくなる。役所から協力依頼されたことしかしない町内会となり、一般住民からそっぽを向かれるという事態が起きている」（倉沢,2002:42）

ことが問題として指摘されている。

しかし、町内会・自治会、もしくはその周辺に展開される老人会・婦人会などの既存組織は、地域コミュニティにおける日常的な課題を解決するために展開している。よって、組織の構造や制度も、日常的な課題の「よろず引き受け所」（倉沢,2002:38）という組織理念に適した形で行っており、災害復興という特殊な事態における課題解決に対応可能な柔軟性をもっていないのが通常である（山下,1998）。

ここで前節を振り返ってみれば、実際の復興事例では、町内会・自治会が地域に唯一の、つまり排他的地域独占の組織として、復興を担っているわけではなかったということがわかる。北海道南西沖地震と雲仙普賢岳噴火のどちらの事例においても、地域コミュニティの復興を担っていたのは、被災状況や職業、居住地域といったものを基礎にした創発型組織を含むさまざまな地域コミュニティ組織であり、そのなかにはもちろん、町内会・自治会や老人会、婦人会などといった既存組織も含まれてはくるが、町内会・自治会による排他的地域独占は存在していない。こうした諸組織によって復興が担われていく動きは、前述の2事例にかぎったものではなく、阪神・淡路大震災（今野,1999;大矢根,1999）、集集地震（高ら,2007;柳ら,2013）、ハリケーン・カトリーナ（Patterson et al,2010;ウッテン,2014）など国際的にも、みられてきている。

既往の災害における地域コミュニティ組織の動きは、時間・空間の両面で、重層的に折り重なることによって、まさに「地域集団の重層的な構造」（田中,2011:85）を作りだし、それによって、多様かつ絶え間なく変化をつづける復興課題の解決を図ろうとしていく動きとしてみることができよう。

復興の現場でこのような実態がみられている一方、現在の災害研究において、こうした組織のうちで、とくに災害後に新たに立ち現れてくるような創発的集団の特徴を明確に示した概念は、決して豊富には用意されていない^{註2-2}。たとえば、「復興団体」（大矢根,1996:32）、「アドホック（特別の一時的）な集団」（今野,1999:213）といった概念がそれにあたると考えられる。また、組織の機能的側面に焦点を当てた概念として、「調整型組織」（横田,1995:52）がある。これらの概念は、利害関係者間の調整に目が向けられてはいるが、復興課題そのものが変化するという復興の難しさに地域コミュニティ組織がいかに適応したのか、ということの説明しようとする概念ではない。

本研究では、これらの先行研究が指摘してきた概念をふまえつつ、より、地域コミュニティ内に諸組織の重層的な構造を作りだし、多様かつ絶え間なく変化をつづける復興課題の解決を図ろうとするという組織の特徴を説明する概念として、こうした組織をとくに「緊急コミュニティ組織」、すなわち「被災後に、既存の地域コミュニティ組織の再編もしくは新規の発足によって、地域コミュニティの内部に立ち上がり、復興にともなう地域の合意形成を担うような創発的集団」と定義したい。

緊急コミュニティ組織は、字句通りに読むならば、緊急時に活動する地域コミュニティ組織のことをさすと読むことができるが、緊急コミュニティ組織概念における、「緊

急」とはこの場合、2つの範囲をさしている。

第1には、既存の自治体制を変革し、緊急コミュニティ組織という新たな組織を地域コミュニティ内に形成することが許容されるような状況を指す緊急期（emergency period）である。すなわち、発災後、危急に対して組織の形成が望まれるような、時間的範囲をさしている。第2には、既存の自治体制を変革し、緊急コミュニティ組織という新たな組織を地域コミュニティ内に形成することそのものをさしている。これは、応急処置（emergency procedure）と換言してもよい。

緊急コミュニティ組織は、この2つの「緊急」の要請によって展開し、諸組織の重層的な構造を構築し、課題解決を図っていき、やがて要請が終息することによって、あるいは組織再編による再展開を図り、あるいはそのまま活動を終息させることになると考えられる^{注2-3}。

この緊急コミュニティ組織概念を用いることによって、災害復興における組織の展開を共通の枠組みから捉えることが可能となり、これまで課題とされてきた一般性の検討を行うこともまた可能となると考えられる。

本研究では、以降、この緊急コミュニティ組織を視点として、地域コミュニティがどのような社会過程を経験し、そこではどのように諸組織の重層的な構造が作りだされ、多様かつ変化する復興課題への適応が行われていったのかという実態を捉えていきたい。

2. 3. 2 緊急コミュニティ組織の類型化

a. 緊急コミュニティ組織の類型化

先行研究をふまえつつ、緊急コミュニティ組織の概念を提示したが、この概念から北海道南西沖地震と雲仙普賢岳の事例をみると、たとえば、全島規模であり青苗地区の被災者が多数を占める「奥尻の復興を考える会」、2町内会合同の被災者団体として組織された「上木場復興実行委員会」、島原市商工会議所有志によって組織された「島原生き残りを考える会」、全市規模で約40組織の連合体として組織された「島原生き残り対策協議会」を同じ特徴をもつ組織として扱うということになる。たしかに、いずれの組織も被災後に地域社会の内部に立ち上がり、復興にともなう地域の合意形成を担うような創発的集団という定義には当てはまるとはいえよう。

しかし、組織の理念や構造、参加者の属性、活動範囲などがあまりに異なり、分析上はさらに、これらの組織を類型化し、整理するための分類軸を設定することが、緊急コミュニティ組織の理解を助けるために必要であろう。

本研究では、「復興とコミュニティ」という点に焦点を当て、先行研究から導かれる分類軸として下記に示す2軸を設定し、2軸4象限による緊急コミュニティ組織類型を提示したい。

b. 第1の分類軸：伝統と開放

第1の分類軸は、我が国におけるコミュニティ論のそもそもの始まりである、ムラ社会的な伝統的自治構造から開放された新たな地域のあり方がいかに確保されているかという研究史の展開から導かれたものである。

コミュニティ論において、コミュニティの構造そのものを類型化することによって、ムラ社会的共同体から今日的な共同体への発展過程として示し、コミュニティ類型を確立した奥田（1983）の研究は、現在まで参照されつづけている重要な研究の1つであるが、この研究の視点として、伝統的自治構造からの開放がある。

述べてきたように、ムラ社会的共同体は、明治期の行政区設置、その後の町内会・自治会の編成をへるなかで、体制の末端組織として位置づけられていったわけであるが、こうした伝統的な共同体の崩壊とコミュニティの形成という展開を奥田は、「地域共同体」「伝統型アノミー」「個我」「コミュニティ」の4つのモデルから描いている（図2-3）。

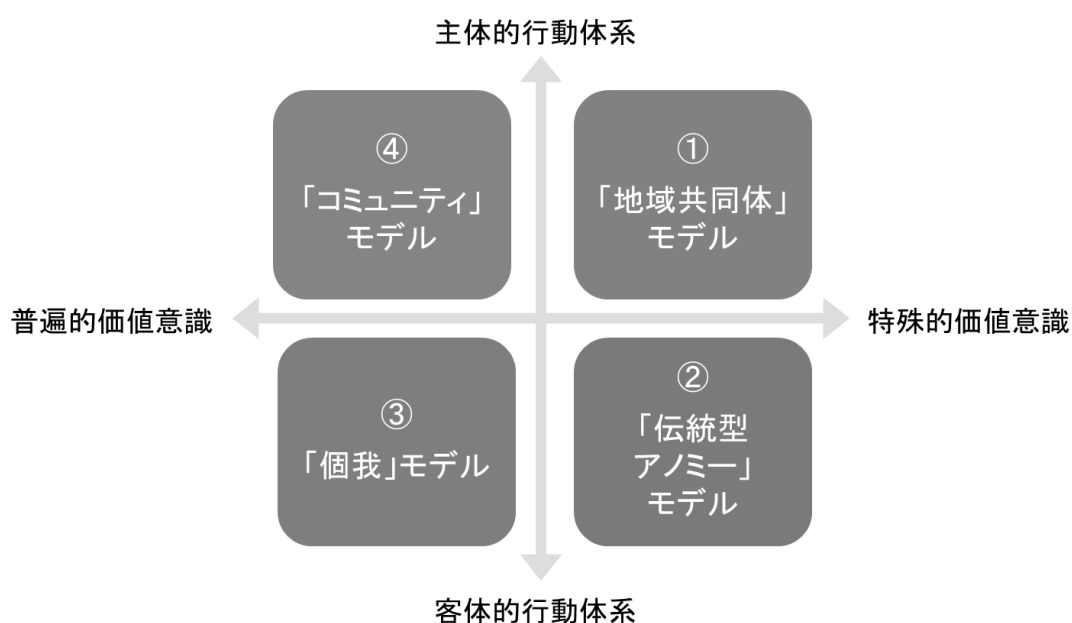


図2-3 地域社会の分析枠組（（奥田, 1983:28）をもとに筆者作成）

その際、奥田は同時に、この過程は単線的なものではなく、「価値志向的遠心運動は、同時に、共同体的状況への回帰という求心運動を随伴する、一種の螺旋状的展開」（奥田, 1983:66）過程であり、共同体からの開放をもとめながらも、共同体の再来を願うという、複雑なコミュニティ志向の存在を見出している。

ここでは、奥田のコミュニティ論について、これ以上深く議論することは控えるが、奥田の議論を復興に引きつけて考えた場合でも、町内会・自治会は、「世帯が単位、自動的加入、包括的機能、行政補助機能（中略）排他的地域独占」（倉沢・秋元, 1990:6）

や「集団主義」(岩崎・小林,2006:74)という特性のために、集団としての活動が行いや
すく、同時に、それまでの自治の経験から意思決定の方法が確立されているために、課
題解決に向けた取り組みも行いやすいと考えられる。「たとえ行政末端を担うという消
極的なかわりであっても、平時に長い時間をかけて培ってきた信頼関係は—災害と
いう問題状況で多くの亀裂はあったとはいえ—そう簡単に崩れるものではない」(山下
ほか,1998:97)のである。この意味では、復興において町内会・自治会がはたす役割は、
組織特性のうえではもとめられてくる。もちろん、すでに指摘したように、たとえ信頼
関係があったとしても、緊急対応を行う能力をもたないことも多い。

このような復興に有効な特性は、その反面、共同体の構成員に共通した利益を与える
ということが重視される集団主義のために、個々の住民の生活再建における多様なニー
ズの充足といったような、復興において重要となる共同体の構成員に対する個別利益を、
組織としては提供しづらいと考えられる。同時に、包括的機能・行政補助機能・排他的
地域独占といった特性は、緊急コミュニティ組織を含む諸集団によるネットワークの形
成を志向しづらく、これまで自治への参加が薄かった若者や女性といった住民の参加、
専門家・NPOなどの外部資源を、復興の取り組みに導入しづらいと考えられる。

これまでの自治では獲得がしがたかったこれらの資源は、しかし、復興においては利
害関係者の広範な参加という意味でも、参加者や専門知といった資源確保という意味で
も、積極的導入を図らざるをえず、伝統的な地域自治組織ではないあらたな中間集団・
機能集団としての緊急コミュニティ組織がもとめられる。

とはいえ、緊急コミュニティ組織も、その定義で、「既存の地域コミュニティ組織の
再編もしくは新規の発足によって」としたように、このような既存組織の影響から完全
に独立しているわけではない。たとえば、雲仙普賢岳噴火において当初から活動がみら
れた「上木場復興実行委員会」などの「五団体」や「島原生き残り対策協議会」は、
町内会や職能団体といった既存組織を基盤に発足した被災者団体であった。これらの組
織は、復興の取り組みを図るために、既存組織ではなく既存組織を基盤とした緊急コ
ミュニティ組織を新たに立ち上げることを選択している。

この選択は、上記のようなムラ社会的共同体がもつ限界を解決しつつも、「平時に長
い時間をかけて培ってきた信頼関係」(山下ほか:1998:97)を継続して利用することが
できる、という意味で有効な方法であると考えられる。このような組織を、被災以前か
ら存在する既存組織を基盤とする、伝統型の緊急コミュニティ組織と考えたとき、伝統
型とは逆に、被災以前の既存組織を基盤としないような、まったく新規に発足した組織
の存在が予想される。たとえば、「奥尻の復興を考える会」や「島原生き残り対策協
議会」がそれにあたる。

「奥尻の復興を考える会」は、奥尻島全島単位の組織でありつつも、連合町内会や
職能団体を基盤とするものではなく、被災者団体として新規に発足した組織である。

また、「島原生き残り対策協議会」は、島原市内の復興に関する諸組織を網羅した

連合体であった。その中心は、伝統型の緊急コミュニティ組織である「島原生き残り
と対策協議会」にはあったが、伝統的な地域自治組織や職能団体、地域コミュニティ
組織、そして緊急コミュニティ組織の横断的ネットワークという、この組織の特徴
は、「島原生き残りと対策協議会」とは別種の組織であるということができる。伝統型
の緊急コミュニティ組織の対立概念としてあげられるこれらの組織を、被災以前から
存在する既存組織を基盤としていない、開放型の緊急コミュニティ組織と呼びたい
(図 2-4)。

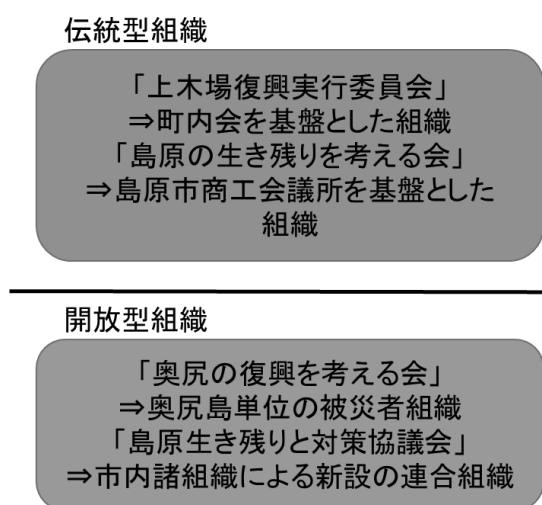


図 2-4 「伝統－開放」軸からみた先行研究における諸組織

さらにいえば、伝統型・開放型の緊急コミュニティ組織は、復興の状況変化にともな
って、組織展開がみられていったということができる。

北海道南西沖地震では、被災者団体である「奥尻の復興を考える会」が、創発的に立
ち上がり、復興の取り組みがなされていたが、状況の変化にともなって青苗地区におけ
る既存の地域コミュニティ組織である「青苗連合町内会」「南奥尻の活性化を考える会」
へと、活動を委譲していった^{注 2-4}。

雲仙普賢岳噴火では、上木場地区を範域とした「上木場復興実行委員会」など、町内
会や職能団体を組織基盤とした緊急コミュニティ組織の立ち上がりがみられた。その後、
噴火の長期化と被害拡大により影響が島原市全体におよぶようになった際も、島原市の
商工会議所を基盤として「島原生き残りを考える会」が立ち上げられた。

しかし、多様な利害関係の調整を図るために諸組織の連合体がもとめられると、「島
原生き残りと対策協議会」が設立される。「島原生き残りと対策協議会」は、上記のよ
うな伝統型の緊急コミュニティ組織、既存の地域コミュニティ組織など、復興に取り組
む組織を網羅的に取りこんだという意味で、開放型組織であり、伝統型組織から開放型
組織へと組織の展開がみられている。

以上のように、コミュニティ類型、共同体からコミュニティへの展開過程を理論的背景として、緊急コミュニティ組織がムラ社会的共同体の伝統に影響をうけているか否かを、「伝統－開放」軸という形で緊急コミュニティ組織の第1の分類軸としたい。

c.第2の分類軸：地区と地域

第2の分類軸は、鈴木広が指摘するコミュニティの多重構造である。鈴木は、やはりコミュニティ概念をいかに分類するかという試みを、その研究上で行っている。鈴木は、ムラ社会的共同体の崩壊からコミュニティ形成までの社会変動を、時間軸上で分類するのではなく、実際の「社会生活のあり方」（鈴木,1986:142）において、生活圏から「基礎生活圏」「1次生活圏」「2次生活圏」「3次生活圏」という4分類を行っている。つまり、空間への着目である（表2-2）。

表2-2 コミュニティの単位（（鈴木,1986:146）をもとに筆者作成）

コミュニティの名称	基礎生活圏	1次生活圏	2次生活圏	3次生活圏
圏域の限界	max 半径1km opt 半径500m	max 半径4km opt 半径2～3km	max 半径6km opt 半径4km	特に限定はもうけないが、 ほぼ15km～30km圏
時間距離の限界	幼児の通園(徒歩)の限界 徒歩 15～30分	小学生の通学(徒歩)の限界 1時間 バス(経済限界) 自転車によらない低学年についてはやや限界をこす	徒歩 1時間 自転車 20分 バス、鉄道利用では経済限界が問題となる。10km程度が限界	バス 60分
人口・戸数	100～300戸 500～1,500人	800～1,000戸 4,000～5,000人	2000～3000戸 10,000人以上	100,000人程度 都市圏のまとまり、配置状況により異なる

復興に引きつけて考えてみると、鈴木はその後、雲仙普賢岳噴火における島原市の復興について研究を行った際に、空間の範囲によって復興課題は異なってくることを指摘している。すなわち、島原市における復興の担い手組織が集落単位のものから、全市的な連合組織まで幅広い規模で展開したことから、災害対応は基本的には個人や集団の努力によるものであるとしながらも、「コミュニティ全域にわたる災害の影響は、当然、個人あるいは一部の小コミュニティだけでは解決しえない問題群（community problem）を惹起する」（鈴木,1998:32）と指摘しているのである。

復興において発生する諸課題には、ある地域、たとえば単位町内会のみで対応可能な課題から、複数の地域が共同して、より広域に対応しなければならないものまで幅広く存在し、「地域内だけでは解決しえない問題が生じる。どうしても地域外に対応の一部は依存しなければならない」（鈴木,1998:35）とされる。

また、時間軸から考えてみると、このような多様な範囲に対応した複数の組織がもめられるとしても、それが同時並列的に立ち上げられるとはかぎらない、と考えられる。恐らく、復興の初期においては、被災地でもっとも切迫性が高いと認識されている課題に対応して、どのような範囲で緊急コミュニティ組織が立ち上げられるかが決定される

と思われる。

しかし、復興課題は変化するものであるから、当初は課題とされていなかった問題が、復興の進展にともなって新たに課題化されるということもあり得ようし、狭域の課題として対応されていたものが、議論を経る中で複数の地域による広域的な対応がなされなければ解決されない課題であることが発見されていくこともありえよう。

北海道南西沖地震と雲仙普賢岳噴火を例にとってみれば、「奥尻の復興を考える会」や「島原生き残りを考える会」、「島原生き残り対策協議会」といった組織は、全島もしくは全市という広い範囲の課題解決を担っていった緊急コミュニティ組織である。対して、「上木場復興実行委員会」は町内会という狭い範囲の課題解決を担っていった。

さらにいえば、北海道南西沖地震では、「奥尻の復興を考える会」という全島単位の緊急コミュニティ組織によって復興の取り組みがなされていたが、状況の変化にともなって青苗地区という狭い範囲を担う既存組織である「青苗連合町内会」「南奥尻の活性化を考える会」へと、活動を委譲していったという、範囲の変化がみられている。

雲仙普賢岳噴火では、上木場地区を範囲とした「上木場復興実行委員会」など、当初は狭い範囲で緊急コミュニティ組織の発足がみられたが、噴火の長期化と被害拡大により影響が島原市全体におよぶようになると、島原市単位の組織として「島原生き残りを考える会」、「島原生き残り対策協議会」が発足し、狭域の活動と広域の活動が並行して行われる形へと、変化していった(図 2-5)。

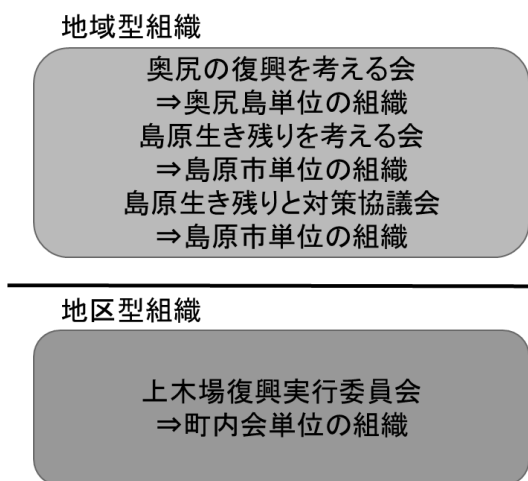


図 2-5 「地域—地区」軸からみた先行研究における諸組織

このような先行研究の検討から、復興課題の解決には、課題ごとに範囲の違いがあることを考慮する必要があると考えられる。このとき、緊急コミュニティ組織の分類として、範囲による広域と狭域という分類が可能であるといえる。しかし、分析概念として広域・狭域という語をもちいることの問題として、その表す範囲が曖昧となってしまう、

分析概念としてあつかいづらいという点がある。

そこで、本研究では鈴木のカテゴリを援用し、広域に対応する概念として、概ね「2次生活圏」以上で、かつ地域コミュニティの要素をそなえた空間であり、日常的な自治の単位を超える範囲を地域と呼ぶこととし、狭域に対応する概念として、「基礎生活圏」「1次生活圏」程度の空間であり、日常的な自治の単位と同等の範囲を地区と呼ぶこととした。

d.緊急コミュニティ組織の4分類

このように先行研究の検討から「伝統-開放」「地域-地区」という2つの分類軸を導出し、2軸4象限から、緊急コミュニティ組織を分類してみたとき、そこには復興課題の変化に適応した組織展開と分業構造の存在が見出される（図2-6）。

	伝統型	開放型
地域型	「島原の生き残りを考える会」	「奥尻の復興を考える会」 「島原生き残り対策協議会」
地区型	「上木場復興実行委員会」 （「青苗地区連合町内会」） （「南奥尻の活性化を考える会」）	

図2-6 4分類による先行研究における緊急コミュニティ組織の整理

つまり、復興という長期的な社会過程を総体として捉えたとき、そこでの緊急コミュニティ組織の動きは、単一の組織によって担われるものではないといえる。復興における種々の合意形成において調整を図るという点について、時間的にみても、空間的にみても、複数の組織が展開し、調整の役割を交代あるいは分担することによって、解決すべき復興課題そのものの変化への適応を図っていると考えられる。

たとえば、北海道南西沖地震では、奥尻島全島規模の被災者団体、つまり「開放・地域」型の「奥尻の復興を考える会」が立ち上がり、復興、とくに高台移転についての調整を図っていった。

しかし、その実態として、青苗地区の住民が多数を占めていたという点で、中立的な立場からの調整が困難となり、そのために、青苗地区という狭い範囲を担う既存組織である「青苗連合町内会」「南奥尻の活性化を考える会」が、もともと被害規模の大きかった青苗地区における復興を引きついでいった。これらの既存組織を仮に緊急コミュニティ組織の4分類に当てはめるとすれば、町内会や商工会議所といった地区における伝統的な自治を担う組織であるから、「伝統・地区」型に類別される。

よって、北海道南西沖地震においては、「開放・地域」型から「伝統・地区」型への、

調整を担う組織の展開過程が存在していたとすることができる。

雲仙普賢岳噴火では、当初は「上木場復興実行員会」など町内会や職能団体を組織基盤として「5団体」が立ち上がった。これらの組織は、噴火における初期の被災地に居住していた住民らによる被災者団体であり、「伝統・地区」型の組織であったとすることができる。

しかし、噴火の長期化と被害拡大によって、経済被害など間接的な被害も含めて島原市全域が被災地とみなされるようになっていくと、「島原の生き残りを考える会」「島原生き残り対策協議会」が、「五団体」に代わって復興の中心的な立場を担っていくことになる。「島原生き残りを考える会」は島原市商工会議所を基盤として立ち上がった組織であり、島原市という広域な範囲を対象としていることから、「伝統・地域」型とすることができる。

また、「島原生き残りを考える会」が中心になり、島原市内で復興に関わる約40組織の連合体として組織された「島原生き残り対策協議会」は、「伝統・地域」型の「島原生き残りを考える会」が中心的役割を担っているものの、既存組織・緊急コミュニティ組織の区別なく網羅的な組織連携を図ったという点、このような広域連合体はそれまでの島原市における自治の体制のなかではみられてこなかった点から、「開放・地域」型組織であるといえることができる。

したがって、雲仙普賢岳噴火においては、「伝統・地区」型から、「伝統・地域」型・「開放・地域」型への、調整を担う組織の展開過程が存在していたといえることができる。

以上のように考えてきた時、緊急コミュニティ組織の展開における特徴であると考えられる、この組織展開と分業構造について、先行研究のレビューによる文献研究ではなく、実証分析からその実態を明らかにし、特徴的な傾向を見出すことができれば、今後、大規模災害が予測される地域コミュニティが防災対策を行う際の1方策と成り得ようし、また、現在も復興に向けた取り組みがつけられる東日本大震災の被災地が、より復興を円滑化させるような組織づくりを行うための一助ともなることができる。

2. 4 仮説の提唱

これまでの議論を総合し、本研究では、「緊急コミュニティ組織が、既存の住民組織よりも復興を円滑化させる要因の解明」ことを研究目標におき、本研究における実証課題として、緊急コミュニティ組織に関わる議論の根幹をなす組織展開と分業構造の実態に着目する。

すなわち、本研究では、被災地において複数組織の展開がみられるという点に着目し、第1に、「複数組織による分業構造の存在」についての確認を行う。緊急コミュニティ組織は、復興における複雑な利害関係を調整するものであるから、伝統型組織であっても、町内会のような地区占有型の組織ではない。複数組織が分業構造を形成することによって、個々の復興課題へと対応しようとする傾向がみられることを実証する。

次に、組織の分業構造であるが、これは組織の4分類上で行うのではなく、より精緻な議論のために、4分類に用いた2軸4象限について、「伝統－開放」「地域－地区」軸のそれぞれを検討する必要がある。以降では、図2-6の形式にあわせて「伝統－開放」軸についての分業構造を水平的分業、「地域－地区」軸についての分業構造を垂直的分業と呼ぶこととしたい。

水平的分業については、伝統型組織から開放型組織へ展開する傾向があることを実証仮説とした。先行研究として取り上げた北海道南西沖地震では、開放型組織から伝統的な住民自治組織への展開という逆の動きがみられてはいるものの、奥田のコミュニティ論など既往の社会学理論から水平的分業を考えた場合、地域コミュニティにおける自治の伝統を考慮せず、被災を契機とした創発性にのみ着目することは難しい。むしろ、緊急コミュニティ組織は、意思決定の仕組みがすでに確立されている既存の住民組織を引きつぐ伝統型組織として設立されやすいと考えられる。

しかし、伝統型組織のみでは利害関係を網羅できず、外部資源の導入にも慣れていないことから、こうした課題を解決していくために、補完的な動きとして、後発的に開放型組織の展開がみられると考えられる。

垂直的分業については、地区型組織から地域型組織へ展開する傾向があることを実証仮説とした。垂直的分業についても、先行研究として取り上げた北海道南西沖地震では、地域型組織から地区単位の既存組織へという逆の動きがみられている。取り組みが地区（狭域）から始まるのか、地域（広域）から始まるのか、という議論については、これまで地域自治が主にどのような範囲、担い手を中心に行われてきたのかという地域コミュニティの経緯と同時に、災害をへて、緊急性のある復興課題がどの範囲の課題としてみられるのかといった点にも依存するため、これらの点について一貫した傾向を見出すことは困難であるかもしれない。

しかし、より一般的な議論として、活動の際に資源入手、たとえば活動の人員・資金・活動拠点といったものが容易に入手可能かという点は、活動の実施可能性にとって重要な視点となる。とくに、災害は社会「システムの正常な活動フローを損壊」（野田,1997:9）するから、資源入手は平常時よりも困難となることが予想される。この状況下で、緊急コミュニティ組織の立ち上げを行おうとするとき、住民は、資源を広域にもとめていくというよりは、日常的な社会関係をもつ狭域のなかに初期の資源入手をもとめていくと考えられる。このようにして地区型組織が立ち上げられるものの、地区型組織では入手可能な資源に限界があり、また、地区横断的な広域課題については地区型組織では担いきれないことが明らかになっていくことで、補完的な動きとして、後発的に地域型組織の展開がみられると考えられる。

以上から、本研究では、「複数組織による分業構造の存在」「伝統型組織から開放型組織への展開傾向」「地区型組織から地域型組織への展開傾向」の3点を実証仮説とし、次章以降でこれらの仮説について実証を行っていくこととしたい。

注

2-1: 2014年11月19日 明治大学科学技術研究所「東日本大震災からの復興」シンポジウムにおける野崎隆一の報告での発言

2-2: ここで創発的集団に限定しているのは、他の組織にはすでに明確な概念が与えられているからである。たとえば、町内会・自治会といった住民自治組織であれば町内会・自治会という概念を用いればよく、地域振興や親睦を図ってきたような地域コミュニティ組織が復興に転用されていったのであれば、地域コミュニティ組織という概念を用いればよい。しかし、既存組織の再編やまったく新設の組織として復興に取り組む新たな組織を説明する概念は、十分ではない。

2-3: 緊急という語は、一般的には「非常に重大な事態となり、その対応処置に急を要すること、さま」(松村編,2006:683) という意味で用いられることが多く、比較的短い期間をさすことが多い。この点で、本研究における定義とは、その指し示す範囲がやや異なっているといえる。このことは、復興が長期的な過程であるというときに、この過程に対応する組織が活動する時間的範囲を緊急という語で説明することへの違和感を惹起する可能性があることから、ここで補足を行うこととしたい。

本研究における「緊急」概念は、野田の「既存システムが回復するまでの間、代替機能を果たしながら、既存システムを回復させるという二大目標があり、その間、外部からの『救援』という資源の膨大な流れ込みを処理するという機能的課題」(野田,前掲:9)にも対応を行おうとする「緊急社会システム」(野田,前掲:9)に着想を得た概念であり、初動対応の時期をさす緊急とは、そもそも異なった概念である。

ここで示したいことは、復興という過程の中により細かな時間区分が存在し、緊急概念はこの細かな時間区分に対応するものであるということである。たとえば、Kates&Pijawka(1977)は、復興過程を緊急期(emergency period)、応急復旧期(restoration period)、移転と再建期(replacement and reconstruction period)、慰霊・改良・発展期(commemorative, betterment and development period)の4期に分類している。本章における既往災害事例の分析からわかることは、これらの細かな時間区分すべてを住民自治組織で担うことはできず、一方で、緊急コミュニティ組織のような、組織に対する社会的な需要のもとで成立する一時限りの組織もまた、すべてを担うことは難しいということである。そして、緊急コミュニティ組織が復興の過程全体を担うことが難しいならば、住民自治組織の機能回復までの期間を代替すると同時に、住民自治組織の機能では担えない合意形成などの課題に対応する緊急コミュニティ組織は、復興のいずれかの局面でその社会的な需要が低下し、コミュニティの代表組織の座を住民自治組織に再度受け渡していくことが予想される。本研究における緊急とは、この組織に対する社会的需要が存在する期間、いわばコミュニティにおいて非日常が経験される期間の

ことをさす概念である。

したがって、前述のような一般的な定義としての緊急とも、復興という過程全体とも異なる、その中間に位置する非日常という範囲を示すものといえる。

2-4:「南奥尻の活性化を考える会」は、青苗地区有志によって創設された地域振興のための組織であり、町内会—コミュニティ組織という枠組みのもとで考えれば、伝統的な地域自治のあり方とは異なる開放的なコミュニティ組織とすることができる。ただし、ここでは、議論の複雑化を避けるために、緊急コミュニティ組織—既存組織という枠組みからのみ判断し、同組織を伝統的な組織とおいている。本研究では、他の説明についても、一貫してこのような考えのもとで組織の類別を行っている。

2-5: 地域と地区は、ともにある一定の範囲をさす語であり、その使いわけについて統一的な基準があるわけではないが、おおむね次のような説明がなされる。類語大辞典の定義によれば、「地域」は、「自然または文化の条件が共通する一定の範囲の土地」(柴田・山田,2002:1005)であり、対して「地区」とは、「一定の目的、観点から土地を人為的に区分したところ」(柴田・山田,前掲:1005)とされる。

たとえば社会学領域では、共同体を構成する空間の歴史的・文化的背景にまなざしをあて、上記の定義に照らして地域と呼びあわす場合が多い。これはある範囲の土地に居住し、一定の共同性を有した人々の営為をとりあつかう学会が地域社会学会の名を冠されていることからわかる。

一方、法・政治学領域では、歴史的・文化的背景よりは、達成すべき政策目標に沿って、ある空間を法によってどのように区分可能かにまなざしを当て、上記の定義に照らして、地区と呼びあわす場合が多い。たとえば、地域コミュニティにおける住民の主体的な防災の取り組みを支援するものとして、災害対策基本法で新たに地区防災計画(第42条の2)が規定されている。

ただし、内閣府が作成した「地区防災計画ガイドライン」(内閣府,2014)では、「地域コミュニティの地区防災計画を策定」(内閣府,前掲:11)など、地区防災計画の策定主体を地域コミュニティと明記している箇所が度々みられている。このように、地域と地区の使いわけには揺れがみられることから、語を使いわける基準としては、上記にくわえ、慣習的な部分が大きいものと推測される。このような定義からみれば、本研究における地域・地区の用法はやや違和感があるものとは思われるが、本研究における用法は、防災領域における慣習に即したものである。

すなわち、災害対策基本法において「地区居住者等は、共同して、市町村防災会議に対し、市町村地域防災計画に地区防災計画を定めることを提案することができる」(災害対策基本法第42条の2)とされているように、地区防災計画には上位計画として市町村地域防災計画が存在する。ここで、地区よりも範囲の広い市町村に対して地域の語をもちいていることから、災害対策基本法では、地域が地区よりも広域的な概念であると捉えているものと考えられる。本研究では、この解釈を援用し、広域の概念に地域、狭域の概

念に地区をあてている。

第3章 復興定点調査：東日本大震災における復興課題の変容

本論文は後日に刊行を予定しており、本章については、刊行に際する権利上の問題から論文全体をインターネット上で公開することが困難となっている。そのため、本章の記述については、下記の要約によって代替するものとする。

要約

本章は、緊急コミュニティ組織、という本研究の中核的なテーマにせまる前段階として、本研究が研究対象とする東日本大震災において、まずは、被災者が復興をどのように認識しているかという全体構造を把握することを目的としている。

東日本大震災の発生後、筆者が所属していた東京大学大学院情報学環総合防災情報研究センターと、民間の調査会社である株式会社サーベイリサーチセンターは、復興に対する望みをもちながらも、個人では解決困難な制約条件によって自己決定権を剥奪されていく被災者という構造を明らかにするため、2012年から2014年までの3ヶ年にわたって、宮城県気仙沼市・宮城県女川町・宮城県亘理町・福島県南相馬市のプレハブ仮設住宅居住者を対象とした経年調査を実施した。筆者は、この調査のメンバーとして調査企画の段階からたずさわり、これまで調査・研究を行ってきた。

ここでは、経年調査によってえられたデータを分析し、東日本大震災の被災者にとっての復興の全体構造として、復興への望みと制約条件の狭間で葛藤する被災者の姿を明らかにする。同時に、被災者のもつ復興への望み自体が、時間経過に伴う生活環境や社会状況の変化に影響を受け、変容していくことを明らかにする。最後に、分析によって析出されてきたような被災者の望み、つまりは復興課題を解決しようとする緊急コミュニティ組織の試みに対して、地域で主導的な立場にないような、一般の被災者がどのように関与しているのかを明らかにする。

このような分析の結果として、復興課題は変化するものである、ということ、復興課題を解決しようとする緊急コミュニティ組織の取り組みがあることを示した。延べ1,200名以上の調査協力者からえられた語りからは、調査協力者が復興に何をもちめ、それがどのように変わってきたのかを明らかにすることができ、調査間の比較によって、復興課題の変化も明らかにすることができたといえよう。

復興課題は、調査のかぎりでは「安全・安心の確保」「住宅再建」「生計と生活の場の再建」「地域社会の再生」の4カテゴリーに大きくわけられており、調査協力者がとくに重視する「住宅再建」から「住宅再建」「地域社会の再生」へと広がっていった。このとき、調査協力者が重視するカテゴリーは、単純に拡大するというだけでなく、語りの多様化と内容の変化がみられたということから、調査対象者が重視する復興課題が1

年の間に変化しているということも、分析から明らかになった。

一方、第3回調査の分析結果からは、調査対象者が重視する復興課題が変化したという点に対して、緊急コミュニティ組織が課題解決のために活動を行っているものの、緊急コミュニティ組織も課題変化への対応が十分にきれてはいないことが明らかになった。その要因としては、緊急コミュニティ組織の活動自体が、調査対象者が重視する復興課題との間でずれを起こしているというよりは、プライバシーの保護や、相談によって解決ができる、という組織への信頼が調査対象者の間に醸成されていない点あげられる。同時に、組織活動についても、活動の周知が不足している、アクセス性や活動日時が限定されているために参加しづらいなど、調査対象者の参加にとって利便性が低い活動体制となっていることが、組織活動への課題として指摘されている。

調査結果からは、現状で調査対象者の緊急コミュニティ組織への参加は、76.6%が組織の活動には参加したことがないという結果となっており、高いとはいえない。ただし、49.8%の調査協力者は緊急コミュニティ組織が行う復興への取り組みに参加意向をみせていることから、組織活動の課題を解決することによって改善が可能であると考えられる。

本調査では、緊急コミュニティ組織分析の前段階として、このような復興課題の構造を明らかにすることができたが、本章前半でのべたように、調査上の限界も存在する。本調査では、調査の複雑化・長時間化を避けるために、緊急コミュニティ組織への参加に関しては、組織の分業構造には触れず、緊急コミュニティ組織に参加しているかいないか、という点に質問を限定している。緊急コミュニティ組織は、本研究の仮説ともなっているように、課題変化への対応を分業構造によって図っていくということに大きな特徴がみられる。

しかし、本調査の、緊急コミュニティ組織に参加しているかいないかという問い方では、緊急コミュニティ組織がどのように課題変化へ対応しようとし、その動きを調査協力者がどのように捉えたのかということは明らかにすることはできない。

したがって、本調査ではこの仮説にまでせまることができておらず、この点を明らかにするために、次章では事例研究として、地域コミュニティにおける緊急コミュニティ組織の展開過程をみていくことにしたい。

第4章 緊急コミュニティ組織の実例：仙台市南蒲生地区における復興

4.1 調査概要

4.1.1 調査概要

本章では、ここまでの議論で明らかにしてきた点をふまえつつ、東日本大震災からの復興の現場において、緊急コミュニティ組織の動きは実際にはどのようにみられてきたのかということを議論していきたい。

これまでの議論から考えると、東日本大震災における緊急コミュニティ組織は、「安全・安心の確保」「住宅再建」「生活と生計の場の再建」「地域社会の再生」という4つの復興課題の変化に対応して、複数組織による分業構造を形成していくと考えられる。そして、その時の各組織は「伝統一開放」「地区ー地域」の2軸4象限上で、展開過程を整理することが可能であると考えられる。

このような事例研究の対象として、まずは東日本大震災からの復興過程を扱う研究を通覧してみたところ、東日本大震災からの復興に関する研究は、津波による犠牲者の多い三陸リアス部、そして福島第1原子力発電所事故からの避難問題に取り組む福島県沿岸部に関心が集まっているようにみうけられる。その反面、両地域の間際に位置する仙南平野部に関しては、事例研究は少数にとどまる（たとえば石川,2011;星山,2012）。

なお、ここでいう仙南平野部とは、宮城県南部の仙台市、名取市、岩沼市、亘理町、山元町の5市町をさすものとする。この仙南平野部は農業地帯であるとともに、政令指定都市である仙台市を中心とした大都市圏であるともみることできる。

災害研究という観点からいえば、本震災における仙南平野部の被災とは、1995年の阪神淡路大震災以来の、大都市圏が災害によって大規模に被災したという事例である。無論、三陸リアス部の復興や福島県沿岸部の広域避難問題もきわめて重要な視点ではあるが、同時に、我が国で想定されている首都直下地震、東海・東南海連動型地震にむけた防災を考えるうえで、本震災における仙南平野部の復興について、事例研究を行っておく意義は大きいと考えられる。

本章では、このような観点から調査対象地として仙南平野部に着目した。2012年7月から8月にかけて、仙南平野部の5市町の状況について、現地調査および新聞報道や各組織の広報資料をもちいた予備調査を行った。その結果、5市町の被災状況は住宅流失と農地の浸水であり、それに対する自治体の復興方針は名取市をのぞいて、防災集団移転事業による居住地の内陸移転と、農地および港湾の再整備を基本とするという傾向で一致していた。名取市の場合は、現在では現地再建と防災集団移転を併用しているが、予備調査の時点では現地再建のみを推進しており、内陸移転をもとめる住民の反対をうけ、合意形成に苦慮していた。5市町で住民による地域レベルでの復興にむけた活動として動きがみられたものは、筆者の調査の限りでは21組織（表4-1）あり、このうち組織活動の活発度の代理指標として、組織自身が組織の設立趣意・目的を公表している組

織を抽出すると、11 組織存在した。

表 4-1 仙南平野部における緊急コミュニティ組織一覧

市町	組織	組織の趣旨・目的	組織による趣意・目的の公表	地区全体の意見集約
仙台市	南蒲生復興部	現地再建・移転再建	あり	あり
	新浜復興の会	現地再建・移転再建	あり	あり
	北蒲生のまちづくりを考える会	災害危険区域指定撤回	なし	なし
	蒲生二丁目土地区画整理事業を考える会	土地区画整理事業計画撤回	なし	なし
	中野小学校区復興対策委員会	防災集団移転・土地区画整理	あり	あり
	荒浜再生を願う会	災害危険区域指定撤回	なし	なし
	荒浜移転まちづくり協議会	防災集団移転	なし	なし
	明日の三本塚を考える会	現地再建・移転再建	なし	あり
岩沼市	あすと長町仮設住宅共助型コミュニティ構築を考える会	「共助型」復興住宅づくり	あり	なし
	玉浦西地区まちづくり検討委員会	防災集団移転	あり	なし
名取市	NPO がんばつと！！玉浦	コミュニティ再生・農業再生	あり	なし
	閑上復興まちづくり推進協議会	区画整理事業による現地再建	あり	なし
	どうする閑上	地区全体の復興まちづくり	なし	なし
	閑上復興・まちづくりを考える会	地区全体の復興まちづくり	なし	なし
	新生なとり市民の会	地区沿岸部の復興まちづくり	なし	なし
	名取市東部震災復興の会	地区沿岸部の復興まちづくり	なし	あり
巨理町	北釜被災者の会	復興まちづくり・防災集団移転	あり	あり
	復興非営利団体 わたり・あらはま	現地再建	あり	なし
	大畑浜を守る会	災害危険区域指定撤回	なし	なし
山元町	わたりグリーンベルトプロジェクト	防潮林再生	あり	なし
	山元町 震災復興 土曜日の会	沿岸旧市街部の再生	あり	あり

(出典：各団体資料・記事より筆者作成、出典についてくわしくは付表参照)

これら 11 組織について、組織の活動として地区全体の意見集約が行われているかを資料から分析したところ、表 4-1 に示したとおり 5 組織があげられた。ただし、名取市、山元町の 2 組織については、行政との関係性という側面で課題を抱え、活動の進展に苦慮していると予想されたため除外し、仙台市内の 3 組織を対象とした。

ここで、災害調査の道義性を鑑み、各組織に対する調査に先立って、仙台市の復興状況およびこれらの組織の状況と調査可能性について、仙台市役所および仙台 NPO サポートセンターの職員に対して、それぞれ聞き取り調査を 1 回行った。

その結果として、3 組織のうち 1 組織については調査可能と考えられ、また緊急コミュニティ組織の代表者の紹介を受けたことから、宮城県仙台市宮城野区南蒲生地区を調査対象地として最終的に決定した。同地区は、地区内に災害危険区域を抱え、住宅の現地再建を行う住民と移転再建を行う住民が同時に存在している。

調査は 2012 年 8 月末より開始し、後述する南蒲生復興部部長 IA 氏に対する 1 時間程度の聞き取り調査を 2 回、さらに毎月の第 4 土・日曜日に実施されている定例会に同

席しての観察調査を、2014年2月まで述べ27回実施した^{注4-1}。その後、半年に1回程度の聞き取り調査を継続的に実施している。

4. 1. 2 南蒲生地区の概況

宮城県仙台市宮城野区南蒲生地区は、今次震災からの復興に際して、住民組織による調整が、復興の取り組みがはじまった段階から一貫して行われてきた地域である。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さし、地区の人口は892人290世帯（2011年2月時点）である^{注4-2}。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世帯程が農業に従事している。産業構造を国勢調査の結果からみると、次のようになる（図4-1）。

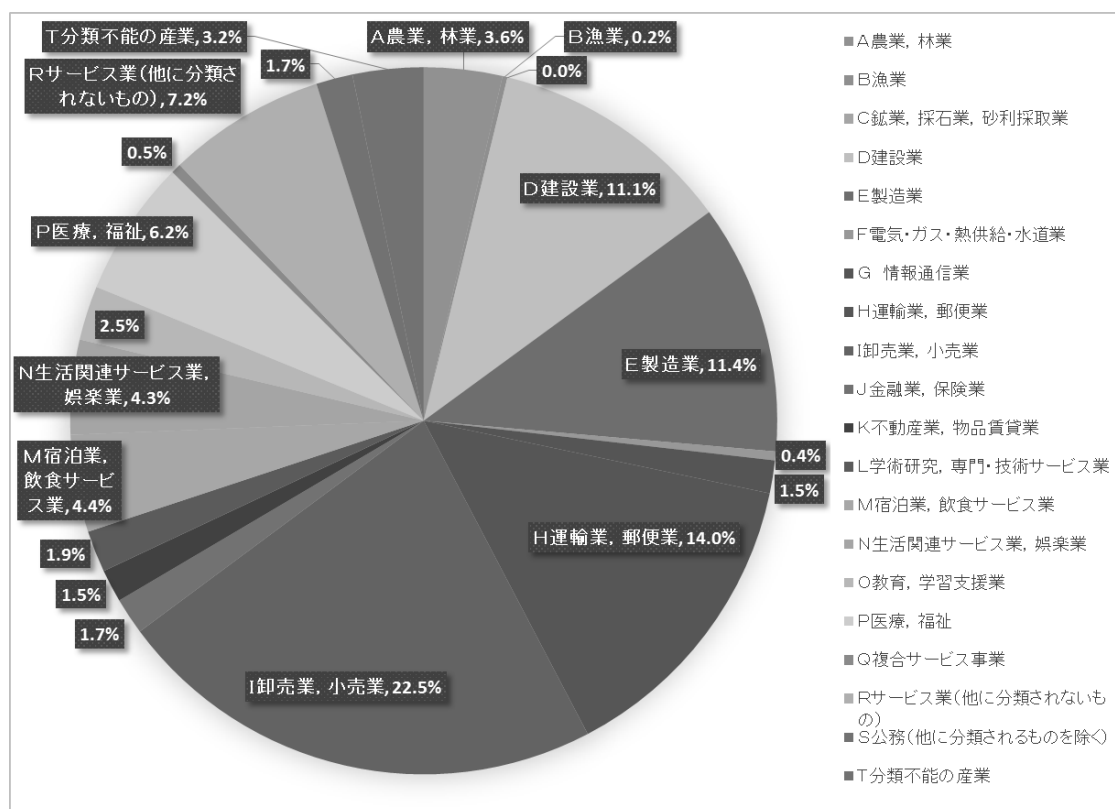


図 4-1 南蒲生地区の産業構造（（内閣府, 2012）より筆者作成）

国勢調査における町丁目の区分は、南蒲生町内会の範囲に直接あてはまらないため、周辺地区との合算になっているが、就労人口1,732名のうち、第1次産業が3.8%、第2次産業が23.0%、第3次産業が73.2%を占めている。就労人口が多い職種としては、卸売・小売業（22.5%）、運輸・郵便業（14.0%）、次いで製造業（11.4%）となっている。農業従事者が少数となっているのは、兼業農家が多く、ほとんどの住民が主たる収入を農業以外からえているためである。実際に、2005年の農業センサスをみても、宮城野

区における専業農家率は 11.4%にとどまっており、9 割近くが兼業農家となっている（農林水産省,2005）。

また、太平洋に面していることから、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。地勢としては、海拔 5m ほどの丘状の土地であり、水害の危険が比較的少ない土地であることから、鎌倉期頃にはすでに集落が形成されていた（地元学の会,2002,pp.119）。その後、江戸期に新田開発がなされ、現在の形となった。この際、仙台藩より開発指揮の命をうけた武家が移住しており、現在でも地区の名望家としてあつかわれている。東日本大震災からの復興においても、活動の中心に名望家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。

とはいえ、戦後、県道の開通や宅地化など徐々に開発も進んできている。たとえば、地区を東西に分断する形で開通した県道塩釜亘理線や、海岸での下水処理施設の建設、内陸部での新興住宅地の建設などがそれである。大規模な開発は仙台を中心とした都市圏の拡大にともなう開発圧力の増大によって、1990 年代以降に行われはじめた。これらの開発や新住民の流入への対応は、町内会がそれを行っていた。

東日本大震災では、太平洋および地区の北側を流れる七北田川の 2 方向から津波を受け、地区全域が被災した。犠牲者は、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、地区住民の約 3%が犠牲となったとされている（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陵に形成され、低地部も海岸から 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。仙台市の被害状況図からみるかぎり、地区の約 7 割の家屋は津波による被害を受けたものの、流失はまぬがれている。

では、このような地区において、住民による復興への取り組みはどのようにはじめられたのであろうか。

4. 2 南蒲生地区における緊急コミュニティ組織

4. 2. 1 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。住民は震災当初、地区最寄りの小学校である岡田小学校を避難所として避難生活を送っていたが、同年の 7 月頃から周辺に建設された仮設住宅団地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。地区内はいまだに瓦礫、流木などが散乱していたものの、流失を免れた家屋が多かったこともあり、住民は現地での住宅再建が可能であると予測していた。

しかし、仙台市から提示された計画は、この予測とは大きく異なるものであった（仙台市,2011a,pp.14）。仙台市は、10 月上旬に市内各所で開催した住民説明会の場で、復興計画の中間案を発表した。この中間案において、南蒲生地区は地区を東西にわける県

道塩釜亙理線以東の全域が災害危険区域に指定され、南蒲生地区住民のうち 119 世帯が集団移転の対象となることが、説明会の場で判明した。

この案に対して、現地再建をもと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、仙台市側でも県道のかさ上げによる第 2 線堤化^{注 4-3}などを含めた検討の結果、11 月 30 日に策定された仙台市復興計画では、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。



図 4-2 南蒲生地区周辺の災害危険区域（(仙台市, 2011b) より筆者一部改変）

南蒲生地区は、復興にむけて仙台市の縮小案をうけ入れる一方で、それにより、地区内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、南蒲生地区の復興組織設立が、この時点で構想されることとなる。復興組織は、当初の構想では婦人会や老人会といった、地区内の既存組織の代表者を集めた連絡会が考えられていたようであるが、最終的には町内会の 1 部会、「南蒲生復興部」として組織されている。その理由は、聞き取りによれば、「地区の復興まちづくりを一体的に推進」（南蒲生町内会, 2013）するという理念のもとで、仙台市との交渉など活動を具体的に進める能力がもめられたためとのことである。

なお、南蒲生復興部は 2012 年 1 月 15 日の町内会総会で、復興部の部長となる IA 氏の緊急動議によって提案され、住民の承認をうけて設立されたが、この総会では町内会役員の変更も同時に行われており、町内会長はこの時点から地区の名望家へと交代して

いる。復興部員として活動に参加している KT 氏によれば、震災以前の町内会役員とは「地域の出身者でありさえすれば、別に誰でも良い。なりたい人になる」(KT 氏) 程度のものであったとのことであり、1 月 15 日の町内会総会は、このような平常時の組織体制から、震災対応へと、町内会全体が体制を整えた場であったといえるだろう。

復興部の部長は、町内会長や役員の兼任ではなく、あらたに 60 代男性の IA 氏が据えられることとなった。IA 氏は地区の出身ではあったが、団体職員として勤務しており、震災以前には町内会など住民組織への関与は薄かった。その一方で、IA 氏は震災以前から、西町会と呼ばれる同窓会組織に参加し、南蒲生の周辺地区までを含む独自のネットワークをもちいて交流を行っていた。この西町会の参加者は現在、定年を迎えてから数年の 60 代半ばにあり、地区の中心として活動を行う世代となっている。南蒲生地区でも、IA 氏以外に西町会参加者の復興部員が存在しており、その中には地区に居住し、町内会に関わってきた住民もいる。IA 氏も「町には関わっていなかったといっても、仕事をしながら少しは関わっていた。震災が起きて、緊急動議でまちづくりをやらなければと議題を出す前から、内々でそういう話は出していた」(IA 氏) と語るように、南蒲生地区への関与が薄かったとはいえ、まちづくりに対する意識を震災以前からもっていたこともあり、緊急動議によって、南蒲生復興部の発足案を提出した。

IA 氏は、このような背景から、復興への方針としてまちづくりの必要性を打ちだし、「まちづくりには地域産業がとれない、生活基盤が整うことが必須。新たなまちづくりの可能性として、今後、再生可能エネルギーに取り組んでいきたい」(仙台市,2012) と、住宅再建とあらたな地域産業形成による地域再生を打ちだした。そして、復興にむけて「参加する人は、相手の意見を否定せずに平等な立場でうけとめてほしい」と語っており、住民全体での議論を重視した組織運営を行っている。

4. 2. 2 南蒲生復興部の概要とその活動

南蒲生復興部(以下、復興部)は、約 20 名の復興部員によって構成され、毎週^{注 4.4}の定例会と、月末の町内会説明会を行い、復興にむけた議論を進めている。また、住民の意見形成のために、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復興コンサルタントが派遣されており、意向調査の実施や、会議・ワークショップの運営補佐を行っている。

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、町内会の承認を待たずに、事後に追認をうける形で意思決定を行うことができる。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ために、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。

この権限は、「町内会のなかで、独立して復興部を立てることが復興には必要だということになり、しかし半永久的ではない。そこに自分は指名された。その時に、いちいち町内会役員に話を通してられないので、権限をくださいといった。その頃、周りさま

ちづくりや何かまでそれほど深刻だったかどうかは知らないけれど」(IA氏)というように、IA氏が町内会側にもとめたことである。

緊急コミュニティ組織という枠組みから、南蒲生復興部を捉えてみると、震災後に新設され、震災以前の意思決定過程から逸脱した権限をもたされているという点で、緊急コミュニティ組織の要件を満たしているといえる。4類型上では、町内会を組織基盤としている点で伝統型組織であり、町内会という1地区を活動の範域としていることから地区型組織である、つまり、「伝統一地区」型組織であるということができよう(図4-3)。

	開放型	伝統型
地域型		
地区型		南蒲生復興部

図4-3 南蒲生復興部立ち上げ時の分業構造

「伝統一地区」型組織が初期に立ち上がることは、組織基盤の利用可能性から伝統型組織が、資源の入手可能性から地区型組織が、先行的に立ち上がるという本研究の仮説に合致するところである。

実際に、たとえば人的資源として、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、20代～40代の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。通常、南蒲生地区では町内会組織にこうした若手住民が正式な構成員として参加することはあまりないとされるが、「若い人が必要だと思ったので、UO氏も入れるのを認めてもらった」(IA氏)と語るように、復興には若者の意見も重要になるという意識から、復興部には若手住民からも復興部員として参加が認められている。復興部の若手住民としては、UO氏(20代)、RI氏(40代)、AN氏(40代)の3名が中心となっており、3名はいずれも、仙台藩より開発指揮の命をうけた武家の出身であり、若手住民ながら、地区内で一定の発言権を有している。

ただし、彼ら若手住民も含めて参加者のほとんどが県道東側の旧住民であり、県道西側の新興住宅地に居住する新住民の関与は薄い。この意味で、復興部は震災対応にむけて、地区の体制を一新して望む形ではありながらも、震災前の町内会がもっていた地縁関係が反映されていることも事実である。

とはいえ、新住民をふくむ一般住民の活動への参加経路がないわけではなく、定例会、町内会説明会ともに住民であれば参加自由であり、復興部側からは活動の度に、一般住民に対して積極的な参加をもとめる発言がされている。一般住民の参加としては、毎週の定例会への参加はほぼなく、会議やワークショップ、町内会説明会への参加が主である。参加者の属性としては、世帯主層である60代以上の男性を中心とするが、子育て

世代の女性の姿もみうけられる。しかし、同年代の男性の姿はほとんどみうけられない。参加者数は、活動の内容によっても変動するが、地区住民 892 人のうち、筆者の観察によれば概ね 50 名～70 名程度の参加がある。世帯から平均 1 人の参加と考えれば、290 世帯中の約 2 割程度が活動に関与していると考えられる。

これらの住民の参加形態は、つまり、一般住民むけの活動を告知されて参加するという、活動への参加であり、各行政機関との交渉や、そのための書類作成、地区内の意見調整といった復興部という組織運営への参加ではない。これらの業務は、復興部の部長を中心とする数名と、仙台市の制度を利用して 2012 年 1 月より契約中の、復興コンサルタントの支援によって対応する状態となっている。しかしながら、復興コンサルタントは制度上、単年度契約となるために、継続的な支援の点では不安定である。実際に、2012 年末には、復興部側から市に翌年度の契約延長を申請したものの、その承認が 2013 年 6 月まで延び、2 ヶ月の空白期間が発生している。この際には、復興コンサルタント側が無償支援を行ったことで、復興部のみで対応をせずに済んだものの、当然ながら契約期間と同等の支援をうけていたわけではなく、復興部側の負担は増していた。上述した復興部からの参加要請は、こうした組織運営にたずさわる人員の確保をもとめるものと考えられる。

このようにして活動がはじまった南蒲生復興部は、現在までに大きくわけて「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」「Ⅳ：広域と狭域の同時展開」という 4 つの課題に直面してきた。復興課題のカテゴリにあわせれば、「Ⅰ：住宅再建の取りまとめ」が「住宅再建」であり、「Ⅱ：若手の離脱」という「地域社会の再生」に拡大し、そして「安全・安心の確保」として「Ⅲ：避難施設・避難道路整備」が課題化されていった。「Ⅳ：広域と狭域の同時展開」は、復興課題自体に変化はないが、第Ⅲ期までの復興課題をより深化させていった時期になる。南蒲生地区では、これらの課題に対して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、経緯と状況をみていくことにしたい。

4. 3 南蒲生地区の復興過程

4. 3. 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。これは、復興課題のカテゴリとしては、「住宅再建」の典型例といえることができる。

この時期の南蒲生地区は、復興部が単独で復興を担う状態であり、地区の状況を図化すると、図 4-4 のようにあらわすことができる。

仙台市の復興計画の修正によって、一部をのぞいて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、一口に住宅再建といっても、方法はさまざまであり、さらにその先の地域再生という段階にま

でなければ、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、住民意向の集約のために、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回実施している。

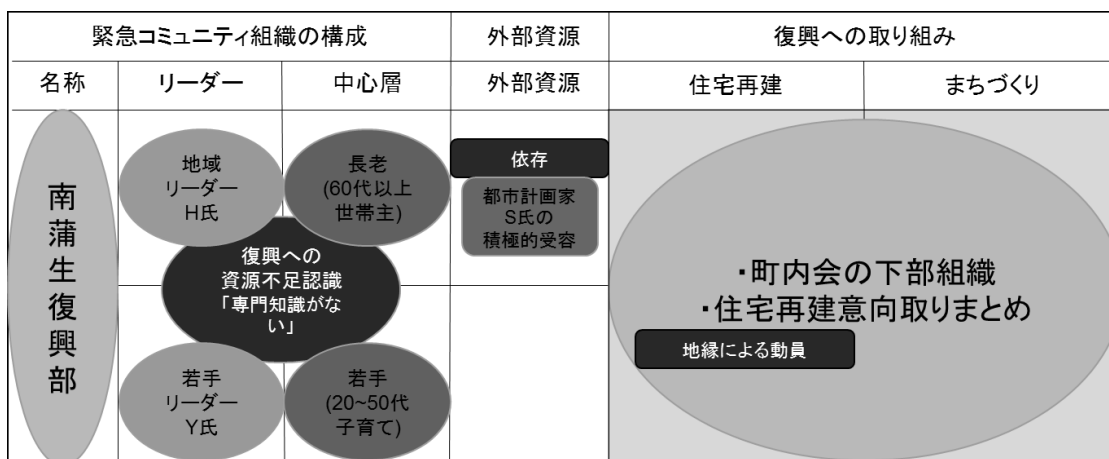


図 4-4 住宅再建の取りまとめ期の緊急コミュニティ組織の構造

復興部の部長である IA 氏は、当初は現地再建派と移転再建派（災害危険区域指定による集団移転を含む）が合同で会議を行っていた。しかし、現地再建と移転再建では再建方針がまったく異なるために、助成制度の勉強や詳細な再建計画について議論しようとしても、お互いに遠慮もあり、大枠の議論に終始してしまい、詳細な議論が行いにくい状況がみられたと指摘している。また、被害状況や再建に対して利用可能な制度に差があることから、詳細な議論が進まないことへの苛立ちもあり、両派が相互に相手に対する不満を述べあうという状況もみられたという。

復興部は、IA 氏が「喧嘩にはしてはいけないということは、当初から口を酸っぱくしていってきた」（IA 氏）、「ここ〔南蒲生〕は3者3様で、出ていく人、残る人がいて、それぞれ大変な状況。誰も、ばんやむをえずこういう状況になった。好きこのんでこうなったわけではない」（IA 氏）と語るように、このような各住民の再建方針や助成制度の差異が、住民間の対立や分断を引き起こすことがないように、現地再建派と移転再建派ごとに議論を行い、意見を集約し、その後に両派合同であげられた意見の検討をするという形へと会議方式を変更した。これによって、両派は関係者のみで詳細な議論が行えるようになり、また、復興部は中立的な立場から両派を仲介することで、地区の全体的な復興計画を検討する場として機能した。

住民の再建意向としては、2012年5月に実施された、復興部による第1回アンケート調査の結果に示されているとおり、147世帯中の89世帯（60.5%）が現地再建を希望している（表4-2）。エリア別にみた際には、海岸により近く、全壊率の高い県道東側で、移転再建を希望する割合が高くなっており、津波に対する恐怖、警戒心が高いとみ

ることができる。

表 4-2 南蒲生町内会による住宅再建意向調査（南蒲生復興部会議資料より筆者作成）

調査時期	配布数(町内会 加入世帯数)	有効 回答数	回収率	現地再建		移転再建		災害危険区域	
				世帯数	割合	世帯数	割合	世帯数	割合
2012.5	235	147	62.6%	89	60.5%	52	35.4%	6	4.1%
2012.11	235	104	44.3%	71	68.3%	28	26.9%	5	4.8%

しかし、現地再建世帯はこの後、時を経るごとに増加し、2013年11月時点では全218世帯中の146世帯(67.0%)が現地での住宅再建を希望し、うち134世帯は再建を完了している(表4-3)。また地区内移転世帯は16世帯であり、これを含めれば74.3%が地区内での再建を希望していることになる。

表 4-3 南蒲生町内会による住宅再建状況調査（南蒲生復興部会議資料より筆者作成）

調査時期	町内会 加入世帯数	現地再建		地区内移転	移転再建		災害危険区域		不明
		再建済み	未再建	再建済み	再建済み	未再建	再建済み	未再建	
2013.7.28	219	119	30	16	0	30	0	13	11
2013.11.24	218	134	17	16	0	28	0	13	10

この理由としては、「地域やコミュニティへの愛着」「安全面での確認が取れた」といった肯定的な意見がある一方で、「資金不足のため」「仕事を続けるため」といった、何らかの制約をうけて、やむをえず地域再建を選択した世帯も存在する。

時系列を2012年まで戻す。このような背景から、復興部では2012年7月頃から、住宅再建にくわえて、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。つまり、復興課題はこの時期、「住宅再建」から「地域社会の再生」に拡大をしているといえることができる。

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、復興まちづくりの議論は後置され、住宅再建の議論が中心となる状況が続いた。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。たとえば、この時期、復興部は農業法人と連携して、地区内に農業に関する復興特区認定をうけることに成功している。

この復興特区に際しては、募集期限まで間もなかったという経緯もあり、復興に関して町内会の承認を待たずに判断を行うことができるという権限をもちいて、約1月程度の準備期間で早急に進められた。認定の後は、農業法人への農地の貸与が行われ、2013年8月から営農が開始されている。農業法人は、雇用に関して地区住民の優先的雇用を約束しており、現在では20名程度と、一部とはいえ住民の雇用が安定的に確保されている。

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。くわえて、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もちあがり、以降、住民の意識が急速に復興まちづくりへとむかっていくことになる。

4. 3. 2 若手の離脱

このように、地区の復興を担う組織として活動を行う復興部だが、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。前述のとおり、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、実際の議論では若手側にほとんど発言権が与えられず、これを不服として参加を中止する若手住民も存在した。また、自身の財産をいかに保全するかという点を重視し、議論や行政機関との交渉を中心とする復興部員と、長期的なまちづくりにむけて具体的な活動をはじめめることを重視する若手層という意識差もあり、若手層は復興部に不満を感じる状況にあった。

このような状況に変化が生まれたのは、2012年8月のことである。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た。3名は、全員が地域の名望家一族の出身であり、1名は震災以降に地区の活動に参加しはじめたが、残る2名は以前より地区の若手リーダーとして活動を行っていたため、地区に広く地縁を保有しており、その地縁関係によって参加者を募り、9月から「えんの会」という名称で活動を開始した。

えんの会は、継続的な参加者10名によって構成され、地区の伝統的な防潮林である居久根をふく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」をうたっており、創設メンバーが、「外から支援として大きなお金をもらって何かをするというよりは、自分たちでできることからやっていきたい」(UO氏)、「えんの会は、地域の青年団のようにしたい」(RI氏)と語るように、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。

えんの会の特徴としては、復興部との対立を回避したという点をもっとも大きい。えんの会は、住宅再建優先・議論重視の復興部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うる。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むけて、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、地区の分断を回避しようとしていたことと同様に、ここでも、若手層の地区の分断回避への努力が垣間みえる。

えんの会発足後の南蒲生地区における緊急コミュニティ組織の動きを図化してみると、図4-5のように示すことができる。

緊急コミュニティ組織の構成			外部資源	復興への取り組み	
名称	リーダー	中心層	外部資源	住宅再建	まちづくり
南蒲生復興部	地域リーダー H氏	長老 (60代以上 世帯主)	依存 都市計画家 S氏の積極的受容	<ul style="list-style-type: none"> ・町内会の下部組織 ・住宅再建意向取りまとめ ・地場産業形成 	
				えんの会	若手リーダー Y氏

復興への資源不足認識「専門知識がない」
 調整 ← → 反応

南蒲生町内会 若手意見を上げる

地縁による動員

図 4-5 若手の離脱期の緊急コミュニティ組織の構造

また、述べてきた特徴から、えんの会を 2 軸 4 象限の組織類型にあてはめれば、既存組織を基盤としてもたないという点で開放型組織であり、活動の範囲が南蒲生地区内であるという点で地区型組織である、すなわち「開放-地区」型組織として分類できるといえよう。よって、南蒲生地区において、緊急コミュニティ組織はまちづくりが進まないという若手住民の不满への対応のために、「伝統-地区」型から「開放-地区」型へと組織が展開し、分業の立ち上げがみられたということが出来る (図 4-6)。

	開放型	伝統型
地域型		
地区型	えんの会	南蒲生復興部

図 4-6 若手の離脱期の分業構造

復興部側では、「えんの会」について、たとえば KT 氏が「復興部は再建をやっているのだから、〔居久根再生を〕復興部でやるという話にはならないが、若い人がやる分には別にかまわない。どんどんやってもらった方がいい」(KT 氏)という発言がされているように、復興部側ではえんの会が取り組む活動内容に対して、反対はしないが賛成もしないという姿勢を取っている。もっとも、これは関心がないという主旨の発言ではなく、居久根も大事だとは思いますが、それよりも優先する課題がいくらかでもあるので、地区の代表である復興部が今の段階で取り組むという話にはならないという主旨の発言であることに注意が必要である。

しかし、復興部との連携を構築することには成功したものの、同会の活動は、居久根再生よりも災害時の安全確保が優先されるべきという住民意見^{注 44}のなかで、参加者の確保や具体的な活動の展開が難しい状況が続いた。その後、2013 年夏の会議において、

私有財産である居久根について、まちづくりという言葉をもって、所有者以外が再生の如何を議論することは正当化されるのかという点で、えんの会内部でも活動方針がわかれ、発足から1年後に、活動の軸をそれまでの居久根再生から、あらたに地区清掃と街路緑化活動へうつすことになる。

とはいえ、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なかで生まれたものである。さらに、復興部で議論された課題をもちかえり、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ことは、地区の復興をはかるうえで重要であろう。この意味で、えんの会は復興にむけた地域再編の動きの1つであると考えることができよう。

4. 3. 3 避難施設・避難道路整備

復興部が直面する課題の3点目が、避難施設・避難道路整備についての議論である。この議論の焦点は、避難タワー、避難道路、県道交差点立体化の整備について、日常利用上の快適性と災害時の円滑な避難の両者を確保するために、もっとも望ましい施設の形態と利用方法は何かという点にある。

当然のことではあるが、津波による被災をうけた住民によって安全確保は優先度の高い課題であり、堤防が未完成の状態ですべての津波発生を考えたとき、早期の整備が求められることは必然であった。仙台市も復興計画の中に、道路かさ上げによる第2線堤化と避難施設・避難道路整備の計画を記載しており、この計画が具体化した際にもちあがったのが、形態と利用の問題である。

「津波避難施設の整備に関する基本的考え方」(仙台市,2013)において、仙台市は市内沿岸部に一定間隔で13基の避難タワーを建設することとしており、南蒲生地区内には、地区の南北に2ヶ所の避難タワーを建設することが予定されており、具体的な計画案が地区住民側につたえられたのは、2012年12月25日に仙台市消防局による避難施設説明会の場であった。この説明会は、復興部の開催要請に回答する形で開かれたものである。説明会后、計画案に対して復興部を中心に住民間の意見交換が行われ、また、2013年2月には復興部主催で、地区周辺に設置された民間企業の避難タワーへの見学会を行うなど、避難施設に対する具体的な検討が開始されている。

つまり、消防局による避難施設説明会を契機として、復興課題が「安全・安心の確保」にまで、さらなる拡大をしたということがいえる。

地区内での検討をふまえて打ちだされた復興部の方針は、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、地区の田園風景のなかに、鉄骨造の無骨な建築物が現れること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ため、平時には無用な維持管理費用がか

かるという点も問題視された。

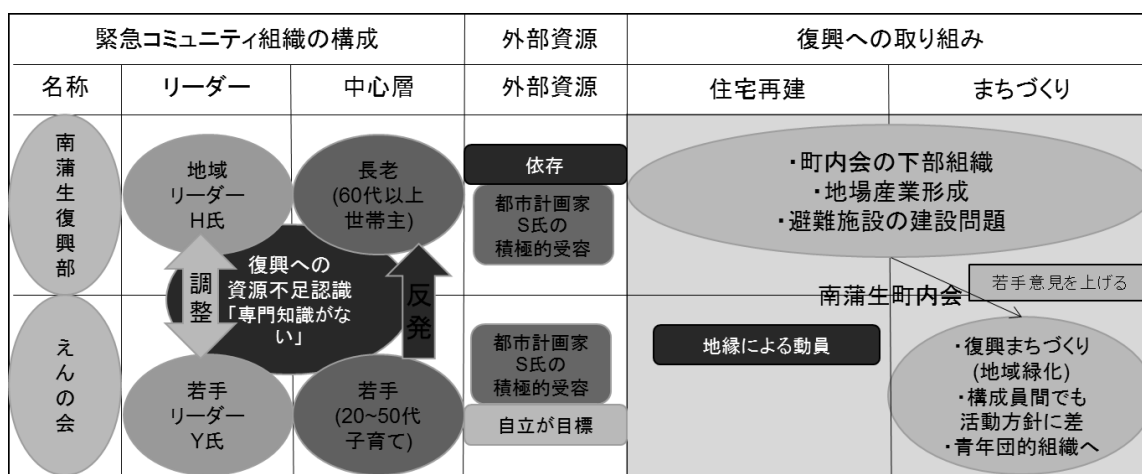


図 4-7 避難施設・避難道路整備期の緊急コミュニティ組織の構造

復興部は現行計画の変更をもとめ、住民意見の集約をへて、既存施設の改修や避難タワーの道の駅化によって、避難施設を日常利用可能な施設とする案を仙台市側に提出した。具体的には、2つのタワーの内、1ヶ所については、津波で残存した1階建ての集会所を改修し、2階建てとすることによって避難施設化し、残る1ヶ所については、避難タワー建設に際して1階部分を道の駅のような地区の商業振興施設として利用するというものである。復興部では、集会所の設計図面をもとに、支援をうけているコンサルタントを通じて、避難施設への改修を行うことが設計上可能であるかといったことを建築士に確認するなど、独自に検討を進めており、これらの検討に基づいた実現可能な手法として復興部案の採用を市役所側にもとめていった。

この後、7月に仙台市による最終的な住民説明会が開催されるまで、仙台市側とは協議が続けられたものの、仙台市側の回答は一貫して、住民案を認めないというものであった。それは、制度上の問題と建物強度の問題、そして仙台市沿岸部に一定間隔で連続して建設を行うという計画である以上、特定のタワーのみ異なる設計とはしがたいという理由から、住民意見を採用することは難しいというものであり、日常利用を重視する復興部側とは平行線をたどった。7月の説明会においても、同様の理由から住民案を採用することはできない、という回答となった。

ただし、現行計画とおりに避難タワーを建設するものの、避難タワー内のスペース^{注45}を利用して、地区の集会などを行うことに関して、仙台市側は規制をかけるような立場にはなく、住民の日常利用を黙認する、という実態利用面での幾分の配慮は行われることとなった。

地区住民は、この結果に全面的な賛同はしておらず、最終的な説明会の場においても、不満の声が聞かれた。しかし、住民側でもこの最終案を妥協案として受容し、これ以降、

復興部では建設の形態に関する議論はなされておらず、建設案をもとにした駐車場の容量が十分であるかどうかや、駐車場と道路との接続はどのようになるのかという、利用面での検討へと議論が移行している。

これは、避難タワーの設置位置が県道亘理・塩釜線沿いにあり、東日本大震災の際には道路が渋滞して内陸への避難が困難であったという経験から、災害時には地区住民だけでなく、道路を走行中の車両も一部が避難タワーへと避難をしてくることを予想しているものである。

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たのは、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、仙台市側も重要性を認識しており、すでに内陸部への主要な避難道路となる一部の道路については拡幅が決定している。復興部では、道路拡幅をさらに延長し、現在は拡幅の計画がない部分についても、拡幅を希望している。

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みられていない。計画されているかさ上げ道路は、第2線堤として地区の東西を分断する形で建設され、道路を横断するためには、かさ上げ道路上に配置された平面交差点をとおることとなる。かさ上げ部分の総距離は約10kmであり、平面交差点は11ヶ所設置される計画だが、南蒲生地区からの避難という視点では、利用可能な交差点は3ヶ所と少なく、それ以外の交差点は海岸に平行に南下することが必要になる。また、県道塩釜亘理線は仙台港に直結する道路として大型車の交通量も多く、東日本大震災の際も渋滞が発生して避難に混乱をきたしたことが、住民の意見としてあげられている。これらの理由から、立体交差化によって、かさ上げ道路の東西を直結する避難道路の整備を希望するというのが、復興部が仙台市に要望した建設案であった。

これに対する仙台市側の回答は、現行計画の継続であった。すなわち、仙台市は、平成22年度道路交通センサスおよび第4回仙台都市圏パーソントリップ調査の結果から、この道路の計画交通量を18,400台/日とし、かさ上げ道路にはこれを十分に処理できる機能を備えている。現在は復興事業の工事関係車両のために交通量が一時的に増加しているが、時間経過とともに交通量は減少すると考えられ、現行計画で円滑な避難は可能であるという主旨の回答であった（筆者フィールドノートより）。

交差点立体化については、現在も復興部から仙台市に申し入れが続けられているが、11月時点でも、避難道路の整備にくわえ、誘導標識の設置によって対応するとの回答であり、復興部として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、復興部員には伝えられている。現在、復興部では、津波浸水高の標識を地区内に設置するなど、防災意識を高める啓発活動を行うとともに、避難タワーの建設を待って、避難設備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、復興部は避難道路および避難施設の整備について、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。結果としては、住民意見のほとんどは採択されず、行政計画が継続されることとなった。しかし、これに対して復興部は強硬な反対運動を展開するという反応はみせず、計画案に妥協し、実態利用のなか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、現地の観察調査のかぎりでは、これ以上の計画変更をもとめても実現は困難であり、むしろ、反対によって避難施設整備が遅延することは地区住民の安全な生活を確保するうえで問題があるという判断があったとみることができる。実際に、この時期の会議における IA 氏の発言では、「仙台市への申し入れは今後も続けていくが、難しい状況であるということをご理解いただきたい」「全体の計画との兼ね合いもみながらやっていく」といった発言がみられている（筆者フィールドノートより）。

4. 3. 4 広域と狭域の同時展開

仙台市との交渉について、十分な成果を上げられない結果となった南蒲生復興部では、その後、2つの方向性をもった取り組みが同時に進められている。1つは、これまでも進められてきた南蒲生地区の復興まちづくりについて、津波で流失した集会所の再建である。もう1つは、仙台市との交渉の際、南蒲生1地区のみでは仙台市沿岸部にまたがる避難施設・避難道路整備計画に対応することが難しいという理由から、広域組織を発足させて、沿岸部の住民が一体となって計画への対応を行おうとする取り組みである。

1点目の集会所再建については、そもそも南蒲生地区では、集会所が流失したものの、「下水処理場の関係で岡田会館、コミュニティセンター、避難タワー、これは集会所ではないが内部に空間もできるので、そういう風な使いようもある、と色々ある」(IA氏)とされるように、住民が復興の活動拠点とする施設については、「岡田7町内会の共有施設というあつかいになっていて、南蒲生の専用施設ではない。利用時間や申込など規則が決まっているので、使いたいときに使えないこともある」(IA氏)という利用のしづらさはあるものの、施設自体は複数が存在していた。

このため、現状で利用可能な施設があるという理由から、集会所再建について助成をうけづらい環境にあるという議論は以前からなされていた。しかし、「とにかく駄目もとで申請。新浜〔南蒲生地区南部に隣接する地区〕はOKが出て、去年から設計に入っており、南蒲生は、最初は駄目といわれたが、どこかでキャンセルが出たのか、〔2014年〕4月に急きょ、建設が決まった」(IA氏)と、兵庫県の基金をもちいた地元負担なしでの再建が決定した。

これは関係者にとっては予想外のことであったが、「内示が出た段階で、2月23日に南蒲生集会所建設委員会を町内会で立ち上げた。制度上、来年3月31日までに設計から建設まで全て終わらせる必要があったので、各団体から意見・利用実態聴取をやって、公会堂利用実態まとめを作成した。その後、『ふだんづかいの集会所』というコン

セプトで、行けば誰かに会える、気軽・気楽に集まれる、世代間の交流など5つのテーマを建て、コンペを実施」(IA氏)し、迅速に計画を進めている。

ここで重要なことは、復興に関わる動きであるにもかかわらず、復興部ではなく「担当は町内会総務部」(IA氏)とされた、という点にある。この方針は、町内会ではなく、IA氏によるものである。IA氏は、一時的な組織である南蒲生復興部を今後どのようにしていくのかについても考えつつ、「今は移譲も考えて、公民館の話も、本来は復興部でやれといわれたが、『いや、そこは総務でしょう』といった。まちづくりだから、復興部と最初に誰かがいえばそうなったかもしれないが、『総務でしょう』といった」(IA氏)という。

IA氏は、「まちづくりは10~20年かかる。しかし、そこまで復興部というのが残るとしても、復興という言葉のイメージとしてはよくない、いつまでも復興が終わっていないというイメージになる」(IA氏)と、南蒲生復興部という緊急コミュニティ組織を、このままの状態に継続させることは、地区にとって望ましいことではないと考え、組織の再編・解散について、2014年6月時点で、すでに検討をはじめている。再編・解散にむけた具体的な取り組みとして、IA氏は「1年目は60回も会議をやり、2年目はそれを具体化、本当はここで2年の任期が終わりだったのが、推薦でもう1回やってくださいということで3年目。3年目の今年からは、また1歩踏み込む。5~6人の事務局会議を、復興部会議の前にやって、議題や大事なことはそこである程度まで決めておいて、それを復興部会議にもちこむようにした。復興部設立の時は、変則的なやり方でできた。(中略)次の2年は、今までのままでは駄目、町内会から復興部をなくす方向で、町内会の各部にふりわけていく。事務局も事前打ちあわせをして、内容や資料を確認、他にテーマあればそのデータと資料をあげてもらおう。事務局のメンバーは、RI氏、AN氏、UO氏、KT氏、それから俺。CEさん〔コンサルタント職員〕は来る、来ないがある。あとは、町内会長と副会長。復興部も変えていかなければいけない。引きつぎも考えないといけないので、若い人にやってもらおう」(IA氏)と述べ、集会所建設を町内会総務部担当とすることは、IA氏としては既定の方向性であったことがわかる。この際、「あらたな変化として、評議委員も復興部のメンバーに入れた。体制として、やりやすくなった。あとは会議に出る、出ないはその人たちの問題。町内会という体制にきちんと組みこんだのが重要。毎年、同じことをしていても仕方ない。状況は少しずつ変わる」(IA氏)と、町内会のなかで異質な存在であった復興部を、町内会の体制のもとに明確に位置づけようとしているといえよう。

この発言の1年後、2015年6月6日に集会所は落成式を迎え、この場でIA氏は、実質的には「復興部で全部やった」(IA氏)と語っていることから、IA氏の構想ほどには組織活動の町内会への移譲も進んでいないと思われるが、すでに南蒲生復興部という緊急コミュニティ組織は、「2016年1月の総会で、いったんは解散ということになる」(IA氏)と述べており、その後、どのような組織を発足させるか、もしくは町内会の

既存部会が引きとる形になるのかは未定であるとした。

ただし、復興はこの先も継続されるものであり、復興部という組織がなくなろうとも続けなければならないが、その際に「悪いのは、丸3年たつと、気持ちも薄らいでくる。自分の生活が中心になってくる。人間なので、助成やらなんやらあれば出てくる。最近ではそれがなくなってきたので、当然、参加は減ってくる。色々状況も落ち着いてくる。落ち着くほど、自分中心になる。そこからふみこまない。どう絡ませるか、これからやっていく」(IA氏)と、低下していく復興への関心をいかに引きあげるかが課題になってくると指摘している。

このような地区内の動きの一方で、仙台市沿岸部の各被災地区による広域連携の動きがみられている。

2013年7月の避難施設・避難道路整備計画を巡る交渉において、住民案が退けられ、仙台市案での事業実施が決定したことをうけて、南蒲生地区では次のような考えをもつにいたった。つまり、被災地全体からみれば南蒲生地区は小規模な1地区にすぎず、計画に関わる利害関係者をより広く集めた動きがなければ、こうした広域課題について仙台市と対等な交渉は困難であるという考えである。

仙台市沿岸部の各被災地ではこれまで、災害危険区域指定によって現地再建の可否が地区ごとに異なるということや、復興課題と解決方針も異なるといった理由から、被災地区間での協力はあまり行われてこなかったが、いずれの地区でも地区単独の活動に困難を抱えていたこともあり、南蒲生地区をはじめ、いくつかの地区の主導によって、広域連携が検討されはじめた。組織の発足が具体的に検討されはじめたのは2014年4月であり、4か月の準備期間と先行的な活動を経て、2014年の8月末に、18住民組織の連合体である「せんだい東部復興市民会議」が発足した。

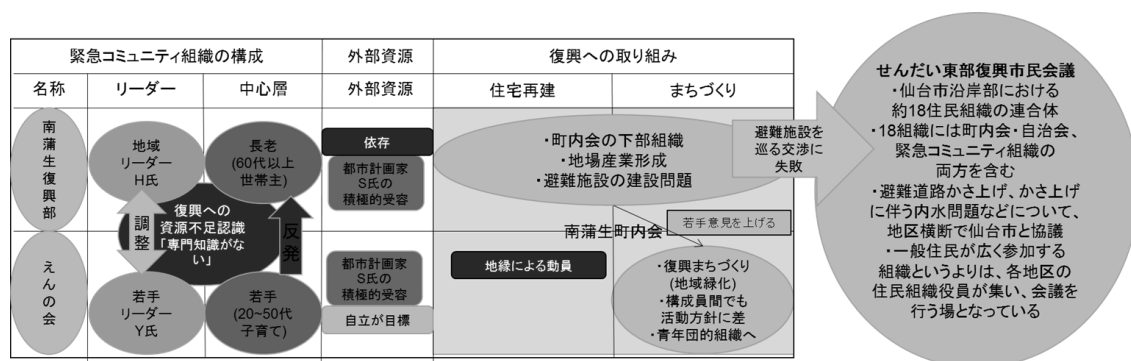


図 4-8 広域と狭域の同時展開期の緊急コミュニティ組織の構造

ここで住民組織の連合体と表記したのは、せんだい東部復興市民会議は、町内会を基本にしてはいるものの、町内会・緊急コミュニティ組織の区別なく組織への参加が可能なためである。組織の性格も、各組織の上位団体というよりは、相互に課題を相談しあ

い、連携可能なものについては連携を図っていくという、ゆるやかなネットワークを形成するための仲介者の役割を果たすものとして立ち上げられている。そのため、せんだい東部復興市民会議は、避難施設・避難道路整備計画にも対応を行っているが、それだけを課題として担っているわけではない。

活動としては、組織の連合体であるということから、一般住民が広く参加して議論を行うというよりは、各組織の役員が集い、共通課題や各地区に固有の復興課題についての議論を行う形となっている。

このような特徴から、せんだい東部復興市民会議を 2 軸 4 象限の組織類型に当てはめると、町内会・緊急コミュニティ組織の区別なく組織への参加が可能という点から開放型組織であり、仙台市沿岸部全域を活動の範囲としているという点から地域型組織である、すなわち、「開放—地域」型組織であるということが出来る。このことから、南蒲生地区では南蒲生復興部からえんの会への展開による、伝統型組織と開放型組織との水平的分業に続き、南蒲生復興部からせんだい東部復興市民会議への展開による、地区型組織と地域型組織との垂直的分業も図られたということが出来る。

	開放型	伝統型
地域型	せんだい東部復興市民会議	
地区型	えんの会	南蒲生復興部

図 4-9 広域と狭域の同時展開期の分業構造

当初の動きとしては、各地区に共通してみられた現地再建希望者への助成制度が手薄であるという点について、「2014 年 6 月に仙台市に対して、現地再建の支援要請。国の支援ではほとんどない。仙台市全体からみたら、被災地は微々たるもの、再建する人に何も無いのか？高砂・七郷・六郷の町内会で賛同頂いたところを集めて要望書を提出。17~18 町内会に市議会議員を巻きこんだら、12 月に市が独自制度を立ち上げた」(IA 氏)という展開がみられた。この際に、活動へ参加した組織が、2 か月後のせんだい東部復興市民会議の参加組織に引き続いている。

その後、会議では共通する課題の勉強会を開催しており、避難道路について、「たとえば、かさ上げ道路。(中略)かさ上げで道路下にたまる水は、農業用水だの宅地からの排水だの区別できない(中略)今はいくらでも通れるが、[かさ上げ道路が完成すれば]今度は分断される。[二線堤にするためには]分断しないとしょうがない。でも、避難道路はかぎられた道路しかない。かさ上げ[道路]にいる車も、住民も、逃げられるのか」(IA 氏)や、地下鉄開通について、「地下鉄開通^{注46}にともなうバスの減便の問題もある。でも、地下鉄の駅は若林区で、このあたりの生活圏は高砂、原の町[宮城野区]、距離的には同じかもしれないが、新井[若林区]にはいかない。老人が増えているなかで、それでは生活できない。減便はやむを得ないが、廃止は困る」(IA 氏)とい

った点が議論されている。

また、地場産業の形成という意味での復興まちづくりにも取り組んでおり、2015年11月23日には、仙台市沿岸部で栽培された農作物の販売、軽食の提供を行うPRイベント「SENDAI EAST KITCHEN」を開催している。同イベントでは、各地区のこれまでの復興の姿を紹介する場も設けられており、仙台市沿岸部のこれまでとこれからを、地域外の人々に知らせようとする姿勢がみてとれる。

4. 4 南蒲生地区における緊急コミュニティ組織の展開

ここまで、南蒲生町内会において復興を担う南蒲生復興部の活動を、「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」「Ⅳ：広域と狭域の同時展開」という4つの課題から整理してきた。

復興課題のカテゴリーから整理すれば、おおむね2012年の中心的課題であった「住宅再建」から、同年後半には「地域社会の再生」へ、そして2013年になると「安全・安心の確保」へと焦点がうつりかわっている。第3章の結果と比較すれば、「安全・安心の確保」に焦点があたる時期が遅くなっているが、これは観察調査の結果から、すでに2011年からあった避難施設・避難道路整備計画が、2013年に本格化したことであらためて焦点があたったものと考えられる。よって、おおむね、復興定点調査の結果に沿った復興課題の変化がみられているといつてよい。

このなかで、復興部は「Ⅰ：住宅再建の取りまとめ」「Ⅱ：若手の離脱」に対しては、住民意見の対立を調整する形で活動し、「Ⅲ：避難施設・避難道路整備」については、継続的な申し入れという穏健的な形で、地区住民と仙台市との交渉を行った。この交渉が、住民意見に沿わない形で決着すると、「Ⅳ：広域と狭域の同時展開」では、地域型組織による広域連携を図り、仙台市沿岸部の住民一体となって、復興課題について仙台市との交渉を行っていった。

このとき、本研究の実証仮説である、分業構造・伝統型組織から開放型組織への展開（水平的分業）・地区型組織から地域型組織への展開（垂直的分業）についてみると、南蒲生地区では「伝統－地区」型の南蒲生復興部、「開放－地区」型のえんの会、「開放－地域」型のせんだい東部復興市民会議という3つの緊急コミュニティ組織が立ち上がり、水平的分業および垂直的分業を形成していた。

分業の契機となったのは、いずれも地区において重視される復興課題の変化であり、1度目は「住宅再建」から「地域社会の再生」へと復興課題が拡大した際、南蒲生復興部とえんの会の間で分業が行われた。この分業は、「地域社会の再生」の具体的課題である復興まちづくりについて、計画策定と草の根的实践のどちらを優先するかという点で、南蒲生復興部内に世代間対立が発生したことをうけて、えんの会が草の根的实践を担う形で、南蒲生復興部から独立したものである。これは、伝統型組織から開放型組織への展開、水平的分業の事例であるといえる。

2度目の分業の契機は、「地域社会の再生」の具体的課題である避難施設・避難道路整備について、仙台市との交渉に失敗したという点である。この際、南蒲生復興部は、広域課題の解決を図るには、南蒲生地区単独の活動には限界があるという認識から、仙台市沿岸部の町内会・緊急コミュニティ組織による広域連合組織の発足を構想した。広域連合の構想に対して、他地区でも活動上の限界として同様の課題を認識していたことから、せんだい東部復興市民会議が発足し、1地区では担いきれないような広域課題への対応を担うこととなった。これは、地区型組織から地域型組織への展開、垂直的分業の事例であるといえる。

南蒲生地区における復興は、復興課題の変化に対応して、このような分業構造を形成していったことで、今日まで活動が継続されてきているわけであるが、観察調査からは、南蒲生復興部が、つねに地区における復興の中核的な担い手となり続けていたことも、分業構造と同様に重要であると考えられる。

復興部の活動は、前述したとおり、地区内に対立構造を作り出すことは阻止する、という活動方針のとおり、総じて中立的であり、町内会の承認を待たずに復興に関わる意思決定が可能であるという機能を持ちながらも、それを明確に行使した事例は、復興特区認定の場合のみであった。この事例についても、議題自体は復興部や日常会話のなかですでにあげられていたことであり、行政側が指定した応募期限がせまっていたという理由から、復興部の判断で応募を行ったものである。したがって、復興部が住民に対して説明を行わずに、何らかの意思決定を行った事例はない。

この事実は、きわめて当たり前のようではあるが、刻々と変動する復興過程において、次々と発生する葛藤と対立に対し、住民組織が調整を行い続け、地区住民もそれを支持するということは多大な労力を必要とする。まして、復興部の場合には、仙台市との交渉では住民意見の反映に失敗し続けているのが実態であり、地区住民がこの結果に不満をもち、復興部を支持しないということも十分に起こりうる。その意味で、今日まで地区の分断を防ぎ、住民から地区の復興を担う組織としてあつかわれていることの意義は大きく、その要因として、中立の立場で意見調整に徹した姿勢への評価があると考えられる。

なぜならば、南蒲生町内会および復興部は2012年1月の時点で、それ以前の役員を入れ替えるかたちで成立した体制であり、地区住民の不満が高まっているとすれば、組織の失敗をうけて、再度の体制再編がもとめられていても不思議ではないからである。

これらのことから、地域コミュニティレベルにおける住民による災害復興の取り組みにおいて、緊急コミュニティ組織が調整機能をもつことは、地域コミュニティの分断や脱落者・逸脱者の発生を防ぎ、コミュニティが一丸となった復興を進めるために、有効性をもつと考えられる。また、その姿勢自体が組織の健全性を示すことにつながり、活動の成否によらず、その過程が評価され、組織の維持に効果をもたらしたといえよう。

他方、調整によって復興を進めてきた復興部も、潜在的にはさまざまな対立を抱えて

いる。それは、震災以降に発生した対立というよりは、震災以前から続く対立であり、その1つが「えんの会」の成立にみられたような、世代間の対立である。この問題については、組織を併存させつつ、協調を図るという形で解決をみたものの、表出しないままとなっているものもある。その1つが、県道塩釜亘理線東西での住民の意識差である。

南蒲生という地区が農村集落であることはすでに述べたが、旧来からの住民は、県道東側に集中しており、西側の住民は近年の宅地開発によって流入してきた住民も多い。現在の町内会役員、復興部員も東側の旧住民である。このため、西側の住民からは、町内会は東側のことが中心で、西側のことはあまり話が出ないという声が聞かれることもある。くわえて、津波被害における家屋の全壊被害は、県道東側に集中しており、西側の半壊被害をうけた住民との間では当初から意識差がみられたという。このような意識差が、復興部の活動に影響をおよぼしているわけではないが、災害によって震災以前の地域課題が先鋭化した事例であると考えられる。2016年1月に南蒲生復興部が解散し、南蒲生地区の復興が新体制へとうつるなかで、この課題が今後表出するのか、表出するとすれば、その解決には地域自治を担う町内会があたるのか、復興を担う緊急コミュニティ組織があたるのかはいまだ明らかではない。とはいえ、潜在的な対立への対応をどのように考えるかは、顕在化した対立への対応のために展開するという性格をもつ緊急コミュニティ組織が検討すべき課題の1つといえよう。

注

- 4-1：内訳は南蒲生復興部 14 回、えんの会 13 回である。両組織の詳細は後述する。
- 4-2：町内会加入世帯数は震災後の転居等で減少しており、2012年11月時点で235世帯、2013年11月時点で218世帯となっている。
- 4-3：第2線堤とは、主堤の背後に建設される予備的な堤防である。仙台市においては海岸近くを通る県道塩釜亘理線をかさ上げし、第2線堤とすることが計画されている。なお、正確には計画の対象は県道塩釜亘理線および市道岡田107号線であるが、仙台市はこれを県道塩釜亘理線と表記しており、本稿ではこれに則り県道塩釜亘理線という表現をもちいる。
- 4-4：2013年ころまでは毎週木曜日の復興部会と月例の町内会報告会が行われていたが、復興部会については2014年から隔週となり、2015年現在は月例の会議となっている。
- 4-5：仙台市沿岸部で計画されている避難タワーは、避難時、風雨による体力消耗を防ぐために四方が壁面で囲われており、内部がある程度の広さをもった空間となっている。一時避難施設であるため、生活用の設備は用意されていないものの、この空間は、地区住民が会合をひらく程度の日常利用が可能な広さをもっている。
- 4-6：仙台市は、地下鉄東西線の整備を進めており、この路線の東端が南蒲生地区近くの荒井におかれることとなっている。同路線は2015年12月に開業を迎えたが、これにともなって、それまで仙台市中心部と仙台市東部沿岸地域間の公共交通を支えていたバス路線を廃止す

ることが検討されていた。

第5章 緊急コミュニティ組織の一般化を巡る検討

5.1 緊急コミュニティ組織の一般化

本研究は、緊急コミュニティ組織の展開は4類型上で、伝統型組織から開放型組織へ、地域型組織から地区型組織へという移動として説明可能であるという理念型を示し、展開された諸組織による分業構造の形成によって復興が円滑化されるという仮説を提唱し、これを前章では南蒲生地区の実証研究によって証明した。

南蒲生地区を事例とした緊急コミュニティ組織の機能に関する検討の結果、分業構造および、その際に水平・垂直的分業がみられることを確認できた。とはいえ、このことをもって東日本大震災からの復興において、緊急コミュニティ組織が有効に機能したということは難しい。東日本大震災は、津波被害により甚大な被害をうけた範囲にかぎっただけでも、岩手県から福島県までの沿岸部全域にわたる広域災害である。そのため、1事例のみでは南蒲生地区の事例が、東日本大震災において特殊解であるのか、それともある程度一般性をもった解であるのかを指摘することができない。この災害の広域性は、これまでの災害、たとえば北海道南西沖地震、雲仙普賢岳噴火、兵庫県南部地震、新潟県中越地震などとは明らかに性質が異なるものである。

したがって、東日本大震災からの復興において、緊急コミュニティ組織の機能が有効に機能したという点に一般性を見出すためには、事例の積み上げが少なくとも必要になる。そこで、本章以降では、緊急コミュニティ組織の機能についての一般性を検討するために、複数の被災地区による比較分析を実施していきたい。

ここであらためて問題提起へと立ちかえれば、本研究は災害復興の研究が積み重ねられているなかで、住民が主体であることの重要性が指摘され続けながら、では住民がどのような取り組みをつづけ、何を成してきたのか、という点の中・長期的な過程としてとらえてきた研究が少なく、また、それを地域固有の経験としてみる向きが強かったことへの批判から始まっている。そこで、この点を解決し、住民による取り組みの中・長期的な過程を比較可能な形で整理し、分析するための方法として理念型をもちいることとしている。よって、南蒲生地区の事例分析においては成立したこの理念型をもちいて、一般性を検討することは、本研究の問題意識への解決を図るうえでも必要なことである。

ここで、議論を進めていく前に、地区比較分析の構成について説明を行っておきたい。分析の対象となる地区事例をいくつ取りあげるのかという点から述べれば、本章以降では東日本大震災で被災した5地区について、南蒲生地区と同様に復興の経過を概説し、そのなかでの緊急コミュニティ組織の動きをみていくことになる。

5.2 地区比較分析の調査概要

5.2.1 調査および分析の指針

調査は、2013年から2015年にかけて主に文献調査と聞き取り調査によって実施し

た。ここでは、まず調査および分析に対する本研究の指針を説明しておきたい。述べた通り、本研究は理念型の提示と、その実証を目指したものである。その際の特徴として、本研究では先行研究の検討から、理念型の存在を描くにとどまらず、それが実際に作動していることをある程度自明しているという点がある。

つまり、本研究は理念型が現実社会において実際に作動しているかいなかを明らかにしようとしたのではなく、先行研究の検討から作動していることをある程度まで自明視したうえで、どのような形で作動したのかという点を明らかにしようとしたものである。ここで重要なことは、本研究では、緊急コミュニティ組織の展開という理念型の作動を自明視しながらも、それがどのように作動したのかという点については、組織の展開は復興課題の変化への適応として行われていくものとして捉えており、あらかじめ計画されたものとして捉えてはいないという点にある。

筆者は第2章において、水平的分業については、意思決定の仕組みがすでに確立されている既存の住民組織を引きつぐ伝統型組織として設立されやすいと考えられると述べたうえで、しかし、伝統型組織のみでは利害関係を網羅できず、外部資源の導入にも慣れていないことから、補完的な動きとして、後発的に開放型組織の展開がみられると考えられると説明を行っている。

垂直的分業についても、被災以前における地域自治の範疇と担い手や、復興課題の範疇にも依存すると考えられるが、活動の人員・資金・活動拠点といった資源の入手可能性をみたとき、日常的な社会関係をもつ地区型組織に初期の資源入手をもとめていくと考えられる。だが、地区型組織では入手可能な資源に限界があり、また、地区横断的な広域課題については地区型組織では担いきれないことが明らかになっていくことで、補完的な動きとして、後発的に地域型組織の展開がみられると考えられる、と説明を行った。

こうした説明のように、本研究では、被災者である地域住民は、被災後に地域コミュニティの機能が低下しているなかで緊急コミュニティ組織を立ち上げるために、入手可能性の高い日常の社会関係の中に資源を見出そうとするという仮説をたてている。その後の組織の展開は、復興課題の変化に適応してみられていくと説明しており、本研究では、緊急コミュニティ組織による分業構造を、復興課題の変化へ適応していった結果として形成されるものであり、分業構造それ自体の形成を目的として行われるものではないと捉えている。

したがって、本研究が対象とする以外の事例において、本研究の知見があてはまらない事例、たとえば緊急コミュニティ組織の展開が失敗する、展開したものの組織間調整が十分には行われぬ、課題変化への適応に時間を要するといった理由から分業構造が形成されない、といった事例が存在する可能性は十分に考えられる。

本研究において、筆者は調査設計の段階からこの点を自覚していたが、調査の実施段階においては、展開しない事例も含めた無作為抽出を行い、その過程を描き出すのでは

なく、結果的に分業構造が形成された事例を調査対象として、その要因を過程の分析をとおして探るものとして実施をした。これは、先述の通りに、本研究のそもそもの問題関心に答えようとしたものであったと同時に、社会科学の領域から災害を事例とした比較研究を行うという場合に、事例の独立性をどのようにあつかうかという問題に対応するためにも、行われる必要があった。

本研究が対象としている東日本大震災の津波被災地は、それぞれの集落において状況が多様であるとはいえ、東北地方沿岸部に位置すること、経済的中心地である仙台との関係、第1次産業中心の産業構造といった点で基本的な背景を共有していると述べたように、各地域コミュニティはそれぞれが固有でありつつも、東日本大震災の被災地という全体のなかの一部を構成している。そこでは、各地域コミュニティは周辺の地域コミュニティからまったく独立しているわけではなく、相互に影響をあたえあいながら復興を進展させている。

したがって、比較分析にもちいる事例がそもそも独立ではないなかで、何が緊急コミュニティ組織の展開を決定していったのかを比較していかざるをえないことが、本研究の方法上の課題であった。比較研究の方法をまとめたスメルサーは、このような事例同士が相互に影響しあうことを「伝播」(スメルサー,1996:239)と呼び、その解決方法の1つとしてイーガンの「統制された比較法 (method of controlled comparison)」(Eggan,1966:114)を紹介している。この方法は、同一の「社会類型または文化類型」(Eggan,前掲:114)のなかから標本抽出を行うことで、類似性をもった事例間を比較することによって類似性自体を統制し、なぜ類似性が生まれたのかではなく、類似性をもつ事例間でなぜ従属変数に差が発生したのかということを検証可能とするという方法である。

本研究が対象とした各地域は、東北地方沿岸部に位置すること、経済的中心地である仙台との関係、第1次産業中心の産業構造といった事例間の類似性をもっている地域であった。さらに、そもそも各地域は復興の取り組みを相互に見合うことでより優れた手法の導入を図ろうとしており、まさにスメルサーが伝播と呼んだような、事例間で相互に影響を与えあう状況にあった。そこで本研究では、この統制された比較法を援用することで、事例間の類似性と同時に伝播そのものを各事例に共通するものとして捉えることとした。このように、各事例が完全に独立ではないことを前提にしたうえで、そうであるにも関わらず、取り組みを通して分業構造に差がみられてくる要因を検討することができると考えている。

また、調査の上では、震災からどの程度の時間までを分析の対象期間とするのかという点も検討の必要があった。復興は、10年20年という歳月を要する長期的な過程であるが、緊急コミュニティ組織は第2章でも説明しているように、そのすべてを担い続ける単独の組織を想定していない。緊急コミュニティ組織とは、あくまで災害後にあらわれてくる、既存の住民自治組織では担いきれない課題を代替して担う組織として、社会

的な需要のもとで成立する一時限りの組織である。

したがって、その展開過程をとらえるにあたっては、必ずしも長期にわたる復興の推移全体を把握しなければならないわけではない。

本研究ではこの点について、既往研究の検討から、理論的には災害の発生以降、次々と発生する地域コミュニティの諸課題に対して、緊急コミュニティ組織が対内的・対外的調整を活発に展開させた期間を対象とすることで、組織の成立と分業構造の展開過程をある程度描き出せるものと考えた。そこで、分析の対象期間として、2011年3月の発災から、活動がはじめられた当初から行われてきた緊急コミュニティ組織による復興計画の策定がまとまりを見せ、復興まちづくりという長期的な課題への移行が考えられはじめた2014年頃までの4年間をおおむねの対象とした。

実際の調査を行うにあたっては、2013年は予備調査として、主に調査対象地区選出のための基礎資料として、現地調査や web 等により資料を収集し、東日本大震災において活動が認められた緊急コミュニティ組織の一覧表を作成した。

しかし、この一覧表は参照しうる資料の質の差が大きく、表に記載された組織を調査対象地区選出のための母集団としてもちいることは難しかったため、一覧表を基礎資料としつつ、あらたに web 検索によって記事を収集し、えられた記事に記載された組織を調査対象地区の母集団とし、後述するように調査対象地区の最終的な選出を行った。

このとき、緊急コミュニティ組織の展開がみられる地区について、地区の復興に対して緊急コミュニティ組織が果たした意味を明らかにするという目的を鑑み、調査対象の選出は、資料からは緊急コミュニティ組織の一覧表を作成し、その組織が活動する地区を調査対象とする、という方法をとっている。

5. 2. 2 調査対象の選出

東日本大震災からの復興において展開がみられた緊急コミュニティ組織の一覧表を作成するにあたり、本研究では、復興組織に関する文献資料を自治体、復興組織、中間支援団体が発行する資料および新聞記事を可能なかぎり収集した。収集は主に web によるが、現地調査の際にも資料収集を行った。資料収集の結果、2013年時点で、復興関係の組織としては町内会、支援組織、復興商店街をふくむ342組織が確認された。このうち、資料のかぎり、「被災後に、既存の地域コミュニティ組織の再編もしくは新規の発足によって、地域コミュニティの内部に立ち上がり、復興にともなう地域の合意形成を担うような創発的集団」という定義に照らすと、緊急コミュニティ組織とみなすことができた組織は239組織あった（付表を参照）。

しかしながら、収集された文献資料は、組織の活動経過が詳細に記されたものから、組織名のみが紹介されているにとどまるものまで、差異が大きく、これをそのまま調査の母集団とすることは困難と考えられ、母集団の二次抽出を実施した。抽出方法としては、2014年3月25日に、web 検索サイトである Google をもちいて、「復興」「地区」

のアンド検索を行った。その結果、検索結果として省略されずに表示された上位 214 件の記事のうち、復興に関する記事 28 記事に記載された復興に関する組織は 43 組織確認された。ただし、釜石市唐丹町の花露辺地区町内会は既存組織であるため除外した。また、記事のうち 1 件は石巻市が発行する広報紙であり、直接組織を紹介するものではないことからこれも除外した。これらの精査の結果、残された 26 組織を母集団とすることとした（表 5-1）。26 組織について、一覧表をみると、岩手県から福島県まで広く事例がみられ、前章で取りあげた南蒲生地区も、一覧表にふくまれていることがわかる。

続いて、これらの緊急コミュニティ組織の特徴をみるために、26 組織を緊急コミュニティ組織の分類軸である、「伝統型－開放型」「地区型－地域型」の 2 軸 4 象限から分類したところ、図 5-1 のような結果となった。

表 5-1 26 組織の一覧表

県	市町村	組織名
岩手県	宮古市	田老地区復興まちづくり協議会
	陸前高田市	広田地区集団移転協議会
	大槌町	大槌町の赤浜の復興を考える会
	大船渡市	綾里地区復興委員会
	大船渡市	碁石地区復興まちづくり協議会
	大船渡市	越喜来地区復興委員会
	大船渡市	泊区復興まちづくり会議
	釜石市	鶴住居地区復興まちづくり協議会
宮城県	気仙沼市	小泉地区の明日を考える会／小泉地区集団移転協議会
	気仙沼市	舞根地区防災集団移転期成同盟会
	気仙沼市	気仙沼市唐桑復興支援共同体
	気仙沼市	内湾地区復興まちづくり協議会
	気仙沼市	鹿折地区まちづくり協議会
	気仙沼市	片浜・古谷館地区防災集団移転協議会
	石巻市	雄勝地区震災復興まちづくり協議会
	仙台市	南蒲生復興部
	東松島市	野蒜地区復興協議会
	東松島市	東矢本駅北地区まちづくり整備協議会
	名取市	閑上復興まちづくり推進協議会
	南三陸町	すばらしい歌津をつくる協議会
	南三陸町	志津川地区まちづくり協議会
	山元町	宮城病院周辺まちづくり協議会
	山元町	新山下駅周辺まちづくり協議会
山元町	新坂元まちづくり協議会	
福島県	南相馬市	南相馬市太田地区復興会議
	伊達市	小国地区復興プラン提案委員会

	開放型	伝統型
地域型	田老、基石、小泉、閑上、志津川、歌津、野蒜、東矢本	広田、綾里、越喜来、唐桑、内湾、鹿折、雄勝、小国
地区型	赤浜	鶴住居、泊、片浜、舞根、南蒲生、宮城病院、新山下、新坂本、太田

図 5-1 26 組織の 4 分類

この 4 分類の各象限から緊急コミュニティ組織を選出し、その組織が展開する地区を調査対象とするものとした。選出の条件としては、南蒲生地区の事例と比較可能とするために、対象とする組織は、地区内でもっとも早期に立ち上がりを見せた緊急コミュニティ組織に限定するものとし、そのうえで、調査可能性（現地の被害状況、復興の進捗状況、活動実態、アクセス性、仲介者の存在）を鑑みつつ調査対象とする組織を選出した。

選出の際には、仲介者の存在、つまり、仲介者による調査対象へのアプローチが可能であるかをとくに重視した。これは、第 4 章の研究から、被災地の地域コミュニティへの負荷を可能なかぎり下げるためには、事前の状況把握という意味でも、調査時のアプローチという意味でも、仲介者の存在が重要であることが経験的に明らかであったためである。

上記方法によって調査対象となる地区を選出したところ、大槌町赤浜地区、大船渡市綾里地区、大船渡市越喜来地区泊区、気仙沼市鹿折地区、東松島市野蒜地区の 5 地区を、本研究の調査対象として決定した（表 5-2, 図 5-2）。

表 5-2 調査対象地区の一覧表

県	市町村	地区	組織名
岩手県	大槌町	赤浜	大槌町の赤浜の復興を考える会
	大船渡市	綾里	綾里地区復興委員会
	大船渡市	泊	泊区復興まちづくり会議
宮城県	気仙沼市	鹿折	鹿折地区まちづくり協議会
	東松島市	野蒜	野蒜地区復興協議会

	開放型	伝統型
地域型	東松島市野蒜地区 「野蒜地区復興協議会」	大船渡市綾里地区 「綾里地区復興委員会」 気仙沼市鹿折地区 「鹿折まちづくり協議会」
地区型	大槌町赤浜地区 「大槌町の赤浜の復興を 考える会」	大船渡市越喜来地区泊区 「泊区復興まちづくり会議」 (仙台市南蒲生地区) (「南蒲生復興部」)

図 5-2 調査対象地区における緊急コミュニティ組織の分類

調査対象地区をみると、気仙沼以北の三陸リアス部に 4 地区が集中しており、やや離れて東松島市野蒜地区が所在している（図 5-3）。

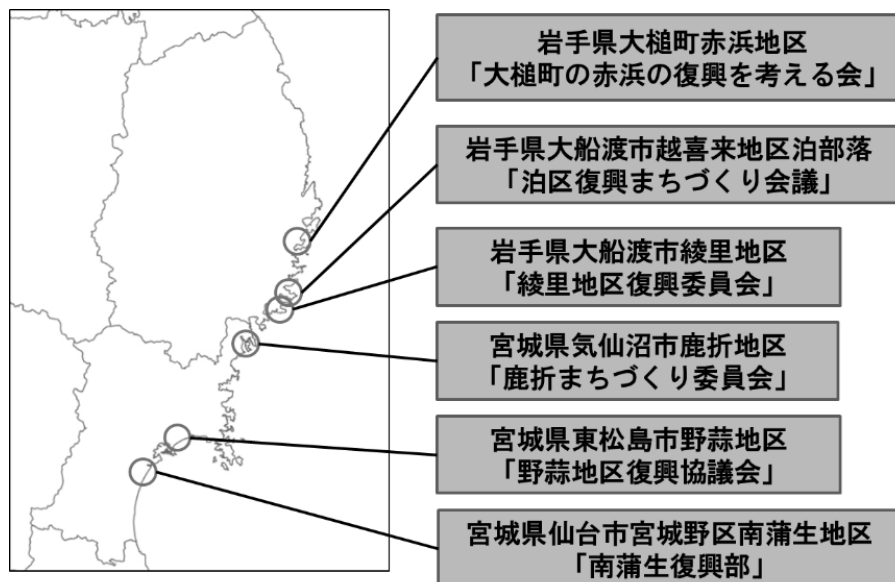


図 5-3 調査対象地区の分布（<http://www.freemap.jp/>記載の白地図をもとに筆者作成）

このようにして 5 地区を調査対象として決定した。

5. 2. 3 調査方法

調査対象の決定後、大槌町赤浜地区や気仙沼市鹿折地区については、同地区の支援や調査を実施している専門家との面識がすでにあったことから、2013 年に予備調査を実施した。この予備調査において、南蒲生地区と同様に、対象地区における緊急コミュニティ組織による分業構造の展開がみられることが明らかとなったため、2014 年から 2015 年にかけては、調査対象地区に対する本調査として、緊急コミュニティ組織の関

係者への聞き取り調査を実施し、2011年の東日本大震災発生時から2014年までの約4年間の経過について把握を行った。調査は1地区あたり5名程度に対して行い、1人当たりの所要時間は約2～3時間である。調査協力者は、1～2名が支援や調査を行う専門家であり、3～4名が地区住民という内訳となっている。

具体的には5地区について、文献調査によって収集していた緊急コミュニティ組織の会議資料や広報資料を精読し、同地区に緊急コミュニティ組織による活動の初期段階から継続的に支援を行っている専門家や支援組織、また、そうした現場の組織を支援する中間支援組織^{注5-1}の名称を抽出した。ただし、大槌町赤浜地区と気仙沼市鹿折地区については、すでに面識があったことから、文献資料からの抽出は行っていない。

その後、抽出された組織・団体の担当者や専門家に対して調査を依頼し、2～3時間程度の聞き取り調査を実施した。この調査においては、主として支援活動に携わるようになった契機、行ってきた活動、地区内での緊急コミュニティ組織の展開と復興の推移、現状での成果と課題について質問を行った。同時に、本研究が対象として取り上げた5地区については、調査を依頼した組織・団体・専門家が講演会資料や学術論文、専門業界誌、個人のwebブログなどに経緯をまとめている事例もみられ、これについても聞き取り調査を補足する資料として用いた。

聞き取り調査によって対象地区の概況を把握したうえで、調査協力者である組織・団体の担当者や専門家に対して、対象地区での住民ヒアリングを行うために、仲介者として地区住民の紹介を依頼した。幸いにも、5地区すべてにおいて仲介者の協力をえることが出来、各地点について3～4名程度の紹介を受けた。このとき、紹介を依頼したのは、従前の地域コミュニティの代表者、緊急コミュニティ組織の代表者、その他に組織の代表などは務めていないものの、活動初期から参加を続けているなど地区の復興に対して深いかかわりをもっている、といった属性をもつ住民である。複数の緊急コミュニティ組織が存在している場合には、各組織の代表者についての紹介を依頼した。

このとき、大船渡市越喜来地区、大船渡市綾里地区については、上記の人物について紹介を受け、調査者1名に対して調査協力者1名ないしは2名での聞き取り調査を1回あたり2～3時間にわたって実施した。一方、他の3地区においては基本的には同様の調査を実施したものの、調査のために訪問した際、調査協力者である地区住民の厚意によって、地区の復興にかかわりのある人物が複数名呼び集められていた場合があり、一部の調査については、急きょ、グループインタビューの形式をとった。これらの意図しない調査協力者からの回答については、どのような立場の人物であるか、組織の代表としての調査協力であるのか、個人としての調査協力であるのか、といった点に十分な留意を行ったうえで、分析に加えている。聞き取り調査の実施時間については、グループインタビューの場合にも2～3時間と同様である。

したがって、5地区の調査協力者は統一的な基準での紹介を受けてはいるものの、実際の調査段階においては、その場の状況に合わせた適応を行っており、まったく共通の

方法で調査を実施しているわけではない。もっとも、地区の状況によって、どのような背景をもった人物が復興にかかわりをもっていか、という点はさまざまであり、共通の基準にしたがうことを重視するということが、復興の推移と緊急コミュニティ組織の展開過程を明らかにするために重要というわけでは必ずしもない。むしろ、地区における住民自治組織の代表者から復興の推移についての詳細な経緯の説明を受けるという緩やかな共通性を確保したうえで、各地区において、地区の復興に対してかかわりが深いと、復興の主体である地区住民が捉えている人物に調査を実施することが出来たことは、復興の推移と緊急コミュニティ組織の展開過程を明らかにするためには有益な面もあったといえよう。

なお、前章の南蒲生地区における調査が参与観察調査であったのに対し、本章の対象である 5 地区に対しては聞き取り調査を実施したことの背景についても、ここで補足を行っておきたい。南蒲生地区に対する調査では、仮説モデルの検証のために、地区における緊急コミュニティ組織の動きと復興課題の変化を丹念に把握する必要があり、そのためには活動実態を観察し続ける参与観察という手法が適切と考えられた。また、震災からいまだ時をおかないなかでの調査ということもあり、調査協力者とのラポール形成のためには、聞き取り調査という形で調査者と調査協力者という緊張関係の存在を明示化させてしまうことは必ずしも適切ではなかった。むしろ、参与観察を繰り返しながら、日常的な会話のなかで調査協力者が復興をどのようにとらえているのかを把握していくことが、双方にとって負担が少なく、望ましい方法であると考えられた。

対して、本章の目的は前章で検証された仮説モデルの一般性を検討する点にあり、そのために 5 地区の比較調査という形式をとっている。本来であれば、本章についても参与観察調査による実態把握が望ましいものではあるが、そもそも調査を行った 2014 年から 2015 年の時点は、防災集団移転などをめぐる調整がある程度まとまりをみせ、復興まちづくりのような中・長期的課題へと復興課題が変化しつつある時期であった。そのため、この時点から参与観察調査を実施したとしても、南蒲生地区と同様の結果がえられる可能性は低く、むしろ 2011 年から調査時点までの活動経過を掘り起こすことが求められた。

また、比較調査として各地区の条件を統一するために、調査時期に大きな差異が生まれることも好ましくはなく、同時期における並行的な調査実施が望ましかった。反面で、フィールドワークでは「個の有限性」(清水,前掲:71) が調査者の制約として指摘されるように、調査者は地理的に隔たりのある調査地点すべてに対して、常に十分な資源を投入して調査にあたるわけではなく、人員・機材・時間・予算などの制約をうけることになる。この制約のなかで調査目的の達成を果たすためには、一定の期間内に 5 地区へ並行して調査を実施しつつ、データの収集を可能とする方法として、参与観察調査よりもむしろ聞き取り調査が適した方法であると考えられた。

こうした調査時期の差異がもたらす影響は存在した一方で、防災集団移転などをめぐる

った調整がある程度まとまりをみせていた時期の調査であったことは、調査上の利点も存在した。調査地点において緊急コミュニティ組織に関与した人々は、すでに組織による調整の過程を経験しており、住民と外部の専門家・研究者・支援者との間で人的ネットワークが構築されていたために、調査者があらたに調査地点へ負担をあたえながら調査協力者を募るより、このネットワークに参加する専門家・研究者・支援者に協力を依頼することで、仲介者として調査地点の概要や活動の中心人物の紹介を受けることが可能であった。

また、もう1つの利点として、調査協力者として実際に仲介者をとおして紹介いただいた緊急コミュニティ組織の中心人物らも、初期から活動している人物であれば、すでに3年近くにわたって活動を経験しており、活動の全体的な経緯や成果、活動における課題点が、調査協力者それぞれの視点から振り返られていた時期でもあった。このため、聞き取り調査によってえられたデータは、活動の経過をより多面的なものとして再構築することを可能とした。こうした点で、本章における聞き取り調査は、前章における参与観察調査とは異なった利点をもちながら、制約のなかでも調査目的を達成することを可能とした。

もちろん、このような方法は調査地点へ接触を図るためのものに過ぎず、調査開始後は、スノーボール法などによりあらたな調査協力者を独自に獲得していくことが必要となる。さらにこの方法は、専門家・研究者・支援者が行ってきた調査・研究・社会貢献活動の成果を利用して実施するものであることは疑いがなく、その点で実施には慎重を期すべきあり、データの獲得が容易だとして安易に実施すべきものではない。当然、こうした先行者による善意の協力に対して、「調査地点に関する十分な事前調査」「研究目的などの説明」「フィールドを荒らさない配慮」「論文などを通じた成果のフィードバック」といった誠実な態度を示すことが肝要といえよう。

調査の方法について、以上のように補足を行ったうえで、次節からは、これらの5地区における経過と緊急コミュニティ組織の展開を説明していきたい。

5. 3 岩手県大槌町赤浜地区

5. 3. 1 地区の概要

本節では、岩手県大槌町赤浜地区の経過をとりあつかう。岩手県大槌町は、岩手県中部沿岸に位置する自治体であり、人口は15,276名(総務省,2010)からなる。大槌町は、「南部の鼻曲がり鮭」に代表される水産物を特産とし、鎌倉期以降の大槌氏による統治、江戸期の盛岡藩による統治などをへながら、大槌港を中心とした発展をとげてきている。赤浜地区は、この大槌町のなかでも北側に位置する漁業集落である。地区内では、縄文遺跡が発掘(岩手県文化振興事業団埋蔵文化センター,2015)されており、古くから集落が形成されていたものと思われる。

震災以前の人口は371世帯938名(大槌町,2011)、震災では246世帯が被災し、95

名の死者・行方不明者を出した。産業構造としては、就労人口 406 名のうち、第 1 次産業が 14.5%、第 2 次産業が 31.8%、第 3 次産業が 53.7%を占めている（図 5-4）。

従事者が多い業種としては、製造業（19.5%）、卸売業・小売業（13.8%）、次いで漁業（14.0%）となっており、第 1 次産業従事者の大多数を、漁業従事者が占めていることになる。

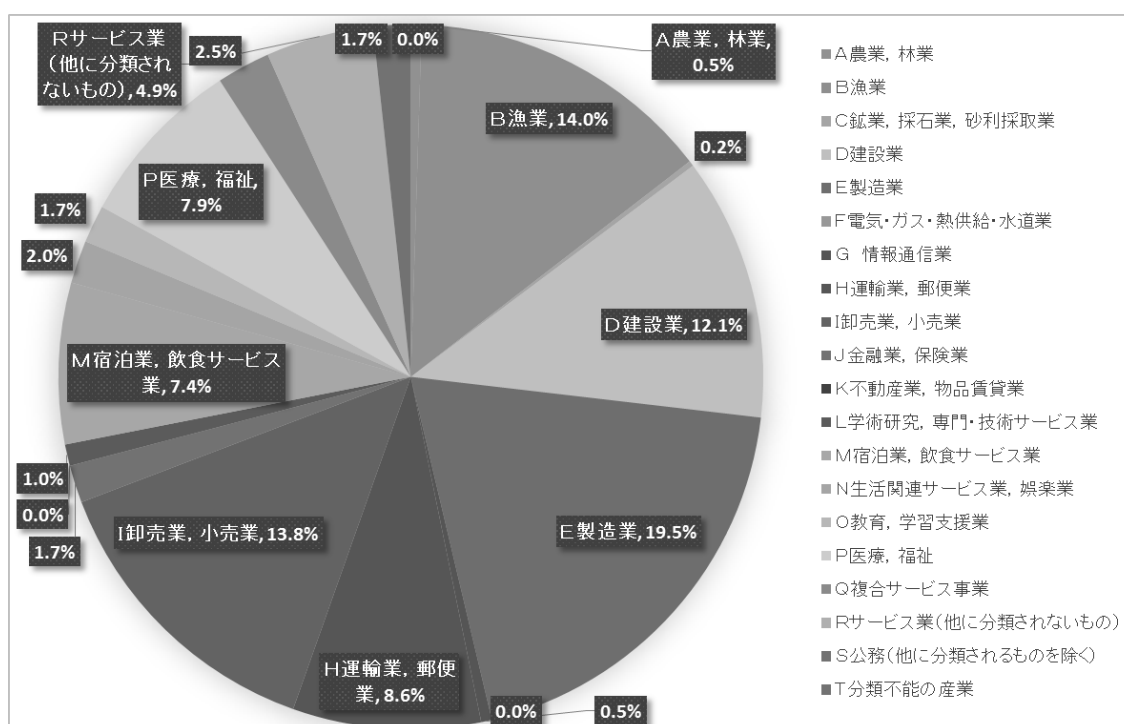


図 5-4 赤浜地区の産業構造（2012 年度国勢調査小地域集計をもとに筆者作成）

既存の地域コミュニティ組織としては、町内会は組織されておらず赤浜公民館や、公民館長の主導で 2009 年に組織された自主防災会が代替的な機能を有していた。

赤浜地区に対する調査では、まず、同地区の復興過程について調査研究を行っている OS 氏に地区の概況について聞き取り調査を行い、あわせて現地調査にも同行し、復興にむけた取り組みについての観察調査を行った。その後、同氏からの紹介をうけ、地区の復興を担う住民組織である「大槌町の赤浜の復興を考える会（以下、考える会）」の役員経験をもつ DW 氏、MK 氏、TR 氏、そして IM 氏の 4 名を調査協力者として聞き取り調査を行った。4 名はいずれも 2011 年当時、60 歳代であり、DW 氏、MK 氏、TR 氏は赤浜地区出身、IM 氏は地区外の出身者である。

経歴としては、元役場職員という経歴をもつ DW 氏は考える会の会長を務めており、赤浜地区住民による復興への取り組みの中心となってきた人物である。また、MK 氏、TR 氏はすでに退職をしているが、元々は釜石市内の企業に勤める会社員であり、IM 氏は赤浜地区内で地元住民むけの商店を営んでおり、現在も営業を継続しているという

経歴をもつ。赤浜地区における復興にむけた取り組みは、調査協力者である彼ら4名をふくむ地区住民有志によってはじめられた。

5. 3. 2 「大槌町の赤浜の復興を考える会」の発足

災害後、後に組織を立ち上げることとなる元役場職員の DW 氏を中心とした数名の赤浜地区住民は、避難所において「電話、通信、交通、何もつながらないので、こっちから動くしかない、こっちから進もう」(DW 氏)という意識から、震災4か月後の7月には DW 氏をふくむ4名で準備委員会を発足させている。TR 氏は、このような組織立ち上げの機運は地区住民に共通したもので、「[DW 氏の動きだけでなく] いろんな動きが1つになっていった。機運としては皆にあった。とにかく何かしないといけない」(TR 氏)と述べている。そこで、「DW 氏は元役場でノウハウあるから、自分たちの考えをもっての方がいいというのはあった。(中略)ただ、何をしなければいけないというのも決まっていなかった。そこから、そうはいつでも何かしないと」(TR 氏)という動きのもと、組織立ち上げが行われていったと経緯を述べている。

そもそも、赤浜地区では「昔から話を決めるのは公民館1本、1,000人くらいいても、それでやった」(MK 氏)地区であるとされ、住民意見の調整という意味では、公民館がこれを担ってきたようである。そして、公民館を管理する公民館長には地区の取りまとめをする能力がもたせられるため、「役場職員 OB が座るのが妥当、他の人はやれと言われてもできない」(MK 氏)ということで、これまで元役場職員が公民館長となってきた。

とはいえ、「昔やってきた時は、[各組織の] トップだけ集まってやってきた。方針はいいんだけど、行動がともなわない」(MK 氏)、「活動にはあまり参加しにくい、自分をさらけ出すようなところはない地域。だから、いつでも何かやる時は同じ人」(IM 氏)と指摘されているように、その活動は公民館長を中心として、地区の名望家によって担われており、いわゆる伝統的な地域コミュニティ組織としての町内会・自治会に類似した自治の体制であったと考えられる。

しかし、震災後に公民館長は、仮設住宅入居の際に地区住民が分散して入居するという事にならないよう、仮設住宅建設用地を地区住民側で確保するため、地権者の説得に奔走していた(OS 氏)。このため、復興に取り組む組織の立ち上げにまで主導的な立場をはたすことは難しく、代わって、DW 氏を中心とした動きがあらわれてきたのである。

また、その背景には地区内の2階建て民宿屋上に打ち上げられた「観光船はまゆり」の存在があり、同船の取材のため、被災後に多くの報道関係者が赤浜地区に来訪した。この際、取材時の交流を通じて、「はまゆりがあったために、マスコミがぱっと入った。官庁やら何やらの色んな話が入ってきた」(MK 氏)ことで、赤浜地区を他地区の復興と比較する視点や、赤浜地区の復興は国・県・町といった行政機関の計画のなかで行われていくという視点を獲得することになった。このため、地区としての復興への考えを

示さなければ、復興が遅れ、また住民の希望とも乖離したものと可能性があるという「危機感」(MK氏)が抱かれた。

組織立ち上げとしては、準備委員会で構想を行ったうえで、準備委員会による役員の指名を行った。役員の選出にむけては、性別、年齢、職業などさまざまな社会層から広く参加をもとめたようではあるが、「若い人の参加はないに等しい、とくにPTAはいない。仕事も忙しいし、子どもがいる人はそっちの仕事もある。なので、若い人が来てほしいねとはいっていたけど、仕方なく元の役でやった」(IM氏)と語られているように、準備委員会の立ち上げにたずさわった住民らが思うほどには、一般住民の自発的な参加をえられなかったようである。

この役員の選出について、DW氏は当初、有志の参加を募っていたものの、住民も自身の生活再建を抱えるなかで、参加者が集まらず、地区でのこれまでの付き合いから「こういう時に人助けができそうな人を、そこは独断と偏見で選んで、指名した」(DW氏)という。選出の基準としてDW氏は、「非常時は、ある程度こっちの計画を理解してくれる人を選ぶことが絶対必要。(中略)平時とは違うので」(DW氏)と語っており、役員をあらかじめ、ある程度まで統一しておくことによって、意見集約の迅速化を図ったものと考えられる。OS氏の指摘するところでは、実際に考える会の役員としてそぐわないという準備委員会の判断から、役員候補として名前があげられたものの、指名そのものは見送られた例も存在するという。

この経緯を、DW氏は次のように述べている。「何ともならないから、3人で各団体から1本釣りて人を集めた。PTA、婦人会、老人クラブとかそういうところ。指名した基準は、同じ集落にいるので、こういう時に人助けができる男かどうかわかっている。できそうな人を、そこは独断と偏見で選んで、指名した。12~3人集めて、『さまざまな方向を考えて、町に諮りたいがどうだ』と言ったら『ぜひ、必要だ』ということだった」(DW氏)。

発言のとおり、たとえば役員のIM氏は「考える会にはあまり関わっていなかったけれど、[名簿に]名前が載っていたので入ることになった。商売をやっていたので、商売の面から入れたみたい。色んな方面から人を選んだみたいだった」と参加の経緯を述べている。

役員28名の内訳は、地区住民が26名に、外部からの参加者が2名となっている。外部からの参加者のうち、1名は大槌町議会議員、もう1名は「はまゆり」保存を訴える芸術家であり、地区内のはまゆり保存推進派の要請により参加している。地区住民についてみると、役員は、公民館長、漁業組合副会長、婦人会会長など既存組織の代表者にくわえ、準備委員会の構成員、避難所運営の中心人物のように災害後の対応において、住民の中心的な立場として対応を行っている人物の参加がみられる。

これらの人物にくわえ、前述のIM氏のように、既存組織でも災害対応でも中心的な立場にはなかったものの、準備委員会の指名によって参加することとなった役員も存在

する。

また、役員のうち漁業従事者は26名中6名であるが、名簿上は役員とされていても、会議への参加はほとんどみられない(SN氏)という。赤浜地区において、職種別にみれば漁業従事者は第3位にあることを考えると、このような実態にはやや違和感があるが、その背景には震災以前からの漁業従事者との関係が存在する。

「普通の仕事をしている人は地域のことがわからないので、前面に出てくるのは漁師の皆さん。組織の構成がどうなるかは別として、〔漁業従事者の参加者が〕いないとまわらない。ただ、漁師が中心になれるかという別」(TR氏)という語りにみられるように、職住近接であり、地区の歴史や文化について知識をもつ漁業従事者が組織に参加することの必要性は、役員に認識されている。

一方で、漁業従事者は午前2~3時という早朝から仕事に取りかかるため、会社員とは生活の時間帯が異なっており、震災以前も、漁業従事者は「自分の仕事で精一杯なところがあり、公民館活動にも参加できない。入ってもらおうと努力はするが入ってもらえない。普通の人と漁師は全然違う」(MK氏)というように、漁業従事者と会社員などに従事する住民は同じ地区内に住んではいながらも、交流はあまりなかったようである。

よって、赤浜地区は、漁業従事者がもっとも地区の歴史や文化について知識をもっているながらも、地域活動の前面に立つことはなく、それ以外の住民が担っているという「不思議な地区」(TR氏)であり、このような状況は震災後も同様であったため、考える会の活動に漁業従事者の積極的な参加がみられない要因となっている。

ただし、「避難所で一緒になったのがよかった。15~16人がたき火を囲んで、あぁでもないこうでもない話しあった。生活のことだし、こと海に関しては漁民の皆さんには切ないものがあったと思う」(TR氏)という語りがあるように、震災後の避難生活のなかで、本来ならば生活時間の差から顔をあわせにくい漁業従事者と会社員などが、意見交換を行う場がもたれている点は注目に値する。このような意見交換が行われることにより、社会層ごとではなく、地区住民による一体的な組織が立ち上げられていったと考えられる。

こうした課題はあったにせよ、準備委員会は28名の役員を選出したうえで、地区住民から了解書を取り付け、2011年8月10日、設立総会として第1回全体会議が開かれた。役員をふくむ84名の参加者があったこの会議の場で、大槌町の赤浜の復興を考える会が「赤浜地区住民の民意として」(DW氏)設立された。会は、全住民参加とし、総会を議決機関とするが、これに代替するものとして28名からなる役員会をおいている。

考える会における役員会の位置づけとしては、「総会は最高の議決機関だが、それにかわるものとして役員会を位置づけた。赤浜は約300世帯、住民がまともに全部そろったのは今までで1回あるかないか。忙しいので、それはしょうがないこと。(中略)180

人の代わりに役員会。この180人というのは集められるだけ公民館に集めて、入れるのが180人という意味。婦人会から何人、老人クラブから何人、という風にしていてとんでもない数になってしまう。それだけ多くしてしまうと、全然まとまらない」(DW氏)、ということであるという。会長は2年任期で、役員の互選によって選出するものとし、初代会長には互選をへてDW氏が就任した。

組織立ち上げまでの動きにおいて、DW氏が活動を進めることになった理由としては、「そもそもDW氏も家族を亡くして、当初は沈んでいた。しかし、それをのりこえて[頑張っている]、というところもあったし、[元・町役場職員の]ノウハウもあった。公民館長も、仮設住宅関係に動くので手一杯で、こちらまで手がまわらなかった」(MK氏)というところにあった。元々、DW氏は自主防災会立ち上げの際にも、積極的に関わっており、住民にとって「地区内では実績がある人」(OS氏)として理解されていた。

一方で、DW氏については、「意見を曲げない人、良いところも悪いところもあるが、行政と話しあうにはよかった」(IM氏)、『DW氏が独断と偏見で決めている、何が民意か』という批判はある」(OS氏)という指摘があり、また、自身も「独断と偏見ではあるけども、なあなあでは駄目。自分の性格としてはそういうやり方になる。必要性があるなら、やらなければいけない」(DW氏)と自らのことを語っているように、集約した住民意見を自治体に提出するという点では有効であり、反面、意見集約の過程においては異論も残すこととなった。

このように、赤浜地区では町内会・自治会といった地域コミュニティ組織が存在せず、代替的な機能を担っていた公民館も、仮設住宅への集団入居実現に奔走していたという経緯から、緊急コミュニティ組織の基盤となりうるような組織が存在しなかった。その反面で、復興のためには地区住民側でも活動が必要になるという認識から、DW氏ら有志4名による考える会の準備委員会が2011年7月に立ち上げられ、翌8月には考える会が発足されている。発足に際しては、地区住民から了解書を取りつけ、あらかじめ赤浜地区の復興に関する代表組織であるということ、を、明確にしている。

これらの点から、考える会は開放型の緊急コミュニティ組織ということができ、また、赤浜地区を活動の範囲としていることから地区型であるともいえる。その意味において、大槌町の赤浜の復興を考える会は「開放-地区」型の緊急コミュニティ組織としての特徴をもっていた(図5-5)。

	開放型	伝統型
地域型		
地区型	大槌町の赤浜の復興を考える会	

図5-5 復興を考える会立ち上げ時の分業構造

発足時に復興課題として重視されていたものは、復興計画に対する住民意見の反映で

あり、課題が十分に明確化されていたわけではない。どちらかといえば、課題を明らかにしていくための議論の場として、組織の立ち上げが行われていったと考えた方が適切であろう。

組織立ち上げ時の役員選出方法については、地区の社会構造に配慮しつつも、DW氏らによって恣意的に決定されていった側面もある。とはいえ、立ち上げ時期が災害から5か月という、いまだ混乱の収まらない時期でもあり、組織立ち上げを優先するためにはやむをえない選択であったとすることができる。MK氏やTR氏はこの点について、地区においても、組織立ち上げ時の方針に批判の声がある一方、その方針によって緊急コミュニティ組織の活動が速やかに展開されているということも、組織内では理解されていると述べている（筆者フィールドノートより）。

5. 3. 3 「赤浜地区復興計画案」の策定

以下では、設立後の組織の動きについてみていきたい。設立直後から、考える会は住民独自の復興計画案を策定するために、赤浜小学校の2階に集まり、会議をくりかえした。この際の様子をDW氏は、「震災から1年ほど、町長へ質問書を出すまでは、小学校の2階で、毎晩会議をやった。冬は寒いなか、凍えながらだった。大きな模型を作って、避難道路の案なんかを出した。模型は紙粘土で、皆で作っていった。俺が主導して、『こうでいいのか?』と確認してやっていった。『奇抜でもいい、笑われてもいいから、全部出せ』というのが俺のやり方。特別に言いあいになったようなものはなかった」(DW氏)と語っている。

活動の中心になった復興計画策定について、素案をもちこんだのもDW氏であり、「復興計画を最初に考えたのは、自分。助言をうけたとか、ニュースなんかをみて取り入れたというのではなくて、全部、自分の個人的な考え。自然災害には勝てない、しかし、人間は知恵をもっている。そこが動物と違う。勝てる考えを検討すべきだというのが、自分の考え方」(DW氏)だとしている。

会議に際しては、震災以前からの名望家中心の手法を引きつぐのではなく、若手住民など、これまで地区のあり方について発言を行ってこなかった住民からも意見を取りいれるため、「考える会の役員には漁師も、経験豊富な人、若手、役についてる人、色んなところから入れた。色んな意見が欲しかった。若い人は年寄りに遠慮するが、進行役は自分。古い人の意見は機械のなかったころの知恵、機械のある時代の話を考えてみると、こっちからふって宿題を出す。俺はそんなにやさしくないから、宿題にしてしまう。出るまでは決めない、両方出してから、こういう話がでてると役員会にかける」(DW氏)と、DW氏側から参加者に対して、積極的に意見を表明するようもとめていったとのことである。

この点についてはMK氏も、「まったく自分だけの考えというわけではなく、人の話も聞くし、マスコミ対応もやっていた。全体的に地域の世話をする、そういう所にいた

人。住民の話をいろいろ聞ける役割にいた」(MK氏)と指摘しており、赤浜地区全体をみわたしつつ、議論を進めようとする姿勢を評価している。またIM氏も、「[当座の話ではなく]何年か先のことを考えてやってきた。今まで考えられなかったような話が出たはず」(IM氏)と、議論の進め方を評価している。

この取り組みは、2011年10月26日に町長へ「赤浜地区復興計画案」を提出するまで行われた。提出までに9回の役員会が開催され、その他にも、復興計画検討のための話し合いが頻繁に行われた。DW氏の素案をもとにして、DW氏の議事進行で話し合いが進められていったことから、町長への計画案提出後には、「DW氏は『復興計画は俺が作った』という発言をすることがある。周囲から、『それは違うよ、みんなで作ったんだよ』といわれても曲げない」(OS氏)ということがあるという。すでに述べてきたように、DW氏のこのような言動により、地区内にはDW氏を批判する住民も存在することも事実である。

役員会の立場としては、住民全員が集まることは現実的に困難なため、その代理として機能するものとされ、「考える会の会員は住民全員、そこに役員会があるだけ。役員会で議決をとり、住民の了解をえて、民意として町へあげる。2回も3回も住民説明会で了解を取っている。大きいものは役場が来て、当然、住民説明会を開く」(DW氏)ことになっているという。役員会には、「最初から役場も入れている。(中略)担当者がみてよくないものをもっていっても上手くいかないの、『いや、ここはこうしたほうが…』というのがあれば、そこを直して、通るような計画でいく。震災前にはこういう決め方をしたことはなかったと思う」(DW氏)というように、役場職員を交えた計画実現をみすえた調整が行われており、これは、陳情型の活動として行われていた、震災以前の公民館による地域自治の姿とは、異なったものであるとされている。

会で議論がなされた復興課題としては、「災害に強い人造り」を基本に、高台移転・公営住宅建設といった住宅再建、防波堤や避難道といった防災施設整備、産業再生、防災教育施設としての災害遺構「観光船はまゆり」保存など、多くの課題があげられた。これらの課題に関する議論のなかで、もっとも関心が高かったのは津波避難のための避難道路を、今後どのようにしていくかという点である。赤浜地区は、その地形上、避難の際には海岸線沿いに大槌町中心部にむかうか、山をこえて吉里吉里地区側へとむかう2つの方法しかない。住民は、海岸線沿いに避難することには不安があるという考えから、山越えの避難道路を整備する案について議論を行っている。DW氏も「一番、意見が出たのは道路」(DW氏)と指摘するように、避難道路はもっとも関心の高い課題であった。

また、住宅の高台移転についても、同様に関心の高い課題として議論が行われた。高台移転については、『俺も捨てるから、お前も捨ててくれ、皆で移っぺし』と説得した。(中略)『皆で捨てて、高い所、今回規模でも大丈夫な所に行こう。家は今より小さくなるかもしれないが、それはこれからの皆の頑張り次第だ』というのが俺の考え。それ

で180人全員一致した。移転は、赤浜の民意を作るのが条件だということで、下に残りたいという人もたくさんいたが、説得した」(DW氏)と語るように、DW氏が全戸高台移転を強く主張し、地区住民を説得していったという経緯が存在する。DW氏の高台移転に対する強い主張について、その理由として東日本大震災において家族を犠牲としていることが推察されたが、この点については調査協力者への配慮上、ヒアリングを行うことは避けた。いずれにしても、上記のような説得の結果として、赤浜地区では全戸高台移転が行われることとなった。

考える会は、以上のような復興計画案を策定し、大槌町長に対して10月26日に提出を行った後、「この復興計画でよかったのか悪かったのかもふくめて、善後策を検討」(DW氏)する作業へとつづいた。

この時期の考える会は、地区の代表組織として赤浜地区の復興を主導していったという事ができよう。活動に際しては、DW氏の方針のもとで若手住民や役場職員を巻き込みつつ、実現可能性のある復興計画をもとめ、その経過も住民説明会という形で地区住民に公開をしている。

重視された復興課題は、復興計画の検討という活動を通じて、徐々に明確化していつている。その具体的な課題は多岐にわたっており、「災害に強い人造り」をテーマとして、防波堤や避難道整備といった「安全・安心の確保」高台移転・公営住宅建設といった「住宅再建」、産業再生や災害遺構保存などの「地域社会の再生」が広く議論されている。DW氏の全戸高台移転案が、赤浜地区の方針として決定したことは、高台移転によって災害以前に暮らしていた土地から離れるとしても、なお「安全・安心の確保」を重視した「住宅再建」「地域社会の再生」を望んだという地区住民の選択があったものと捉えることができる。

5. 3. 4 「赤浜地区地域復興協議会」との二段構えの復興

このように考える会が復興計画の検討を進めていたころ、大槌町役場側でも大槌町としての復興計画を策定するための動きが活発となっており、次の課題である防潮堤を巡る議論へとつづいていくことになる。この課題については、考える会だけでなく、大槌町の主導によって組織された赤浜地区地域復興協議会の動きにもふれながら議論を行う必要がある。

地域復興協議会は、大槌町が復興計画策定にむけて町内各地区の住民意向を集約するために設立を呼びかけた組織であり、大槌町の復興計画検討体制の一部として組み込まれている(図5-6)。

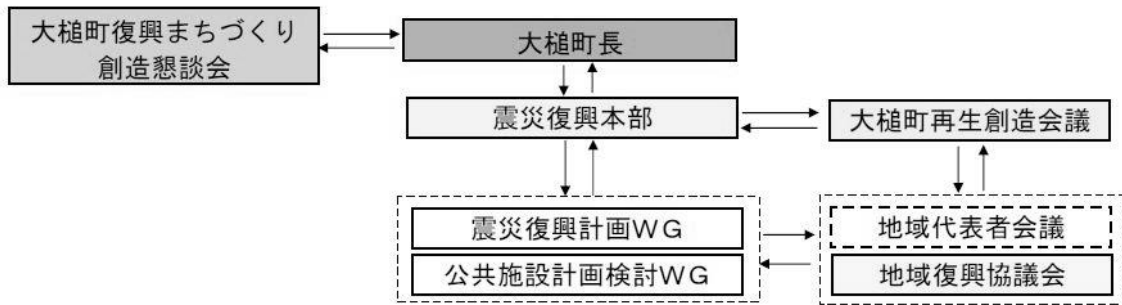


図 5-6 大槌町の復興計画検討体制（大槌町, 2012 より転載）

会の趣旨としては、2011 年度内の大槌町復興計画策定を目指して、10 月から 12 月までの 3 か月間で、住民説明と結果の取りまとめを行う 2 回の全体会議と、4 回の各地区の地域復興協議会を開催し、復興計画の検討を行うものとなっていた。このことから、同組織は緊急コミュニティ組織というよりは、官製型のコミュニティ組織と捉えるべきであろう。

地域復興協議会は、10 月 10 日に大槌町による住民説明のための全体会議が開かれた後、町内で 10 組織が設立された。他地区では、各地域組織の長があらたに集められたが、赤浜地区の場合はすでに考える会の活動が先行してあったため、町役場からの要請をうけて、考える会の役員が赤浜地区地域復興協議会の役員もほぼ兼任する形で設立した。会長には考える会と同じく、DW 氏が就いた。

このため、赤浜地区においては、活動の趣旨や構成員が類似した 2 つの組織が併存することとなり、考える会と地域復興協議会は、別個の組織というよりは、赤浜地区の復興という目的のなかで異なる役割を担う場としてあつかわれていった。

すなわち、これまで日常的な話しあいと役員会との両方の場として機能していた考える会は、役員会として「幹部に話をする」(TR 氏) 場となり、地域復興協議会は「町民に話をする」(TR 氏) 場になるという「二段構え」(TR 氏) の活動へと変化していった。

この赤浜地区地域復興協議会の立ち上がりとともに、あらたに復興課題としてもちあがってきたものが、防潮堤の高さに関する問題である。赤浜地区住民は、すでに 10 月 10 日の地域復興協議会の全体会議で、防潮堤は不要であるという意見を述べていた。それにも関わらず、10 月 16 日に行われた住民説明会では、14.5m の防潮堤を建設するという計画案が大槌町より示された。

この計画案に対して地区では、高台移転を決めており、今後の津波被害についてはある程度の安全が確保できると認識されていたこともあり、「防潮堤は、海がみえる、船をつないでいる漁師が海をみて判断できることが必要。そのために防潮堤は好ましくない」(DW 氏)、「海がみえなければ赤浜じゃない、津波の町であっても明るい町であればよい」(IM 氏) といった考えが地域復興協議会の活動が始まる以前からもたれてい

た。

このため、考える会の方針としては、14.5mの防潮堤案については拒否することで一貫しており、10月16日には考える会として、防潮堤に関する住民説明会を開催した。説明会の場で、考える会は14.5mの防潮堤計画への対案として、防潮堤は現行の6.4mを維持するものとし、代わりに高台移転地をTP20mとし、側面には15～18mの擁壁を建設することによって津波からの防御を図るという案を提示した。この説明会には、考える会の活動でもっとも多い住民140名の参加があり、参加者の賛成を得て、同案を地区の総意とした。

すでに述べた10月26日の町長への復興計画案提出では、この防潮堤6.4m案も盛り込まれており、以降3回の赤浜地区地域復興協議会では、この防潮堤6.4m案を中心として議論が進められた。

この防潮堤案については、最終的に考える会と岩手県庁・国土交通省との交渉にまで発展しており、「自分と国・県での言い分の衝突では、何度もぶつかって、結局折りあわない、でも譲らない、そのまま突っ切った。防潮堤については、町長も賛成してくれた」(DW氏)とのおり、大槌町長が防潮堤6.4m案に対して賛同を示したこともあり、最終的には大槌町の復興計画としても、6.4m案を認めており、現在、赤浜地区では14.5mの防潮堤案は撤回され、6.4m案での計画が進められている。

この時期の動きをまとめると、大槌町役場が復興計画策定のために防潮堤の高さについて検討を行う必要があり、その一環として町内の各地区にも住民による協議会の編成と検討を要請した。赤浜地区でも、この地域復興協議会が立ち上げられたものの、地区ではすでに考える会の活動が先行して行われており、活動の趣旨や構成員が類似した2つの組織が併存することとなった。両組織は、考える会が役員の議論の場として機能し、地域復興協議会が地区住民に考える会の方針をつたえ、それをうけて議論を行っていくという分業を図り、これは、住民意見の集約過程を明確化しようとしたと考えることができる。

官製型のコミュニティ組織である地域復興協議会は、緊急コミュニティ組織ではないが、仮に4類型にあてはめるとすれば、地域復興協議会は官製型であるという一点を除けば、赤浜の復興を考える会とほぼ重複していることから、「開放一地区」型に分類することができる。したがって、4類型上では同象限に組織が併存したために、復興課題の分業を行うのではなく、防潮堤計画という「安全・安心の確保」に関する復興課題に対して、組織が担う役割の分業を行うことで、地域復興協議会を地区の復興に取りこんでいこうとした動きであるということが出来る(図5-7)。

しかし、このような赤浜地区における取り組みも、MK氏が「途中まではよかった」(MK氏)と評するように、復興計画案・防潮堤案についての活動が落ち着いて以降、混乱がみられるようになっていく。

	開放型	伝統型
地域型		
地区型	大槌町の赤浜の復興を考える会 赤浜地区地域復興協議会	

図 5-7 二段構えの活動期の緊急コミュニティ組織の分業構造

5. 3. 5 復興を巡る対立と活動の縮小化

赤浜地区における混乱とは、大きくわければ、「生活再建の進捗にともなう住民意見の細分化」「『観光船はまゆり』保存を巡る対立」「第 2 次赤浜地区地域復興協議会設立にともなう大槌町役場への不信感」の 3 点に、その要因をみることができる。3 点は相互に関係しあっているが、ここでは事実の整理のために、いったん各要因を切り離して説明を行っていききたい。

1 点目の「生活再建の進捗にともなう住民意見の細分化」は、被災地において往々にしてみられることではあるが、赤浜地区においても、住民による復興計画案がまとめられた頃には、すでに住民意見の細分化がみられはじめていたという。「我々、個人の話がでてきた。考える会のなかでも区画整理と集団移転で考えがあって、その時には、DW 氏にそろそろ考える会を解散したらという話はした」(MK 氏)と語られるように、復興計画案の策定という当初の課題を達成したことで、組織解体の議論が準備委員会からたずさわってきた役員からもなされてきている。

しかし、住民による赤浜地区の復興を主導し、公民館にかかわって大槌町役場や外部支援者と交渉する窓口組織として機能してきた以上、「一方、外からみればちゃんとした組織体、簡単にはやめられない」(MK 氏)という実情も存在し、組織解体はなされないまま、考える会は今日までいたっている。

会長を務めてきた DW 氏も、「防潮堤で国を説き伏せたとき、安堵感、達成感、征服感が出て、それと一緒に疲れがどっと来た」(DW 氏)と、復興計画案策定によって、心情的にもひと段落がついたことを語っている。DW 氏は、MK 氏らからの組織解体への話について、この時点では否定をしていたものの、ヒアリングを行った 2014 年 9 月時点では「考える会は復興ができれば、解散してもいい。自治会につないだりは、別にやるだろうからそちらに任せればいい、俺はとにかく復旧を完璧にやる」(DW 氏)と、組織解体を視野にいれはじめている。

とはいえ、2011 年 10 月の復興計画案提出から、2014 年 9 月までの約 3 年間にわたって維持されてきた考える会という組織に対して、MK 氏は「終わりの姿がみえない」「考える会が清算されていない、[役場の] 担当の人や町長もきちっと考えるところまでいっていない」(MK 氏)と批判を行っている。こうした批判の背景には、後述する第 2 次赤浜地区地域復興協議会と考える会との関係があるものと考えられる。

「生活再建の進捗にともなう住民意見の細分化」は、組織内での対立にまでは発展し

なかったものの、復興計画策定後の会の方針が定まりきらぬままとなり、考える会内部からも批判が行われるなど、求心力の低下につながった。その反面、対外的には赤浜地区の窓口組織としての機能をもとめられたことで、会を存続させざるをえず、結果的には対内的調整の一時的な弱体化がみられたと考えられる。

第2点目の「『観光船はまゆり』保存を巡る対立」については、地区内に打ちあげられた「観光船はまゆり」の保存を巡った意見対立による混乱である。この問題は、復興課題としては復興まちづくりの一環とみることができ、「地域社会の再生」に分類することができよう。

前述のとおり、観光船はまゆりは、東日本大審査の津波被害を象徴するモチーフとして、報道にたびたび取りあげられており、災害遺構として保存するという議論がもちあがることは、自然な流れともいえる。なお、ここでは赤浜地区における言説にあわせて「保存」という単語をもちいているが、観光船はまゆり自体は、余震による落下が危惧されたことから、2011年5月には解体が決定されている。よって、「観光船はまゆり」保存は、実態としては保存というよりも、モニュメントとしての復元と表現した方が正しいことを付記しておく。

考える会が提出した復興計画案においても、「観光船“はまゆり”を記念モニュメントとして復元する等、鎮魂の教訓を後世につたえる公園の建設を推進」（赤浜の復興を考える会,2011）することを目指すとして記載されているように、意見対立といっても、保存の賛否自体を巡ったものではない。赤浜地区で問題となったのは、保存の目的、優先順位に関する意見対立であった。

そもそも、考える会でも「元々、はまゆり保存はいわれていたが、それは防災教育」（OS氏）を目的としたものであった。そのため、復興の優先度としては、まず住宅や生業の回復があり、その後、次の災害にむけた地域づくりの一環としての「観光船はまゆり」保存であった。

これに異を唱えたのが、2011年5月ごろに赤浜地区へ外部支援者として来訪した芸術家と、これに賛同する婦人会を中心とした地区住民らである。彼らは、「観光船はまゆり」を中心とした公園建設を、地域づくりというよりは、むしろ産業のなかに捉え、住宅や生業の回復と並行させて事業を推進して、早期の観光利用を行うべきだと主張した。

婦人会長が考える会の役員でもあることから、「観光船はまゆり」の利用目的と優先度を巡る意見対立は、考える会の議題として取りあげられ続けることになったが、解決にはいたらなかった。DW氏は「はまゆりには誰も反対していない。順番があるといっている。それも教育が目的であって、商売じゃない」（DW氏）と述べつつ、議論を振り返って「俺は見解の違いだといっている。話しあえばあうほど、溝は広がった」（DW氏）と、組織内部での調整に失敗したことを語っている。

TR氏は、このはまゆり問題により、「住民組織が完全に1本化できない。はまゆりで

完全にわかれた、他の話題でも協力できない。住宅優先の人と経済や観光ではまゆり優先の人でわかれている」(TR氏)という状況に陥り、2012年から2013年にかけて、考える会の動きが縮小したことを指摘している。

TR氏は、こうした意見対立の存在が必ずしも悪いとは考えていない。TR氏は、「〔赤浜地区住民〕1,000人が知恵絞ったならいいけど、そこまでつたわっているわけでもな」(TR氏)く、議論にくわわっている住民の間でも、「住民でお互いに決裂を恐れている」(TR氏)ために、互いに深くまでふれようとはしないことが、問題であると指摘している。これは、住宅再建優先派と観光利用優先派の間での意見対立の先鋭化が、地域の維持という視点からは、住民全体での議論をむしろ回避させる方向に働き、そのために意見調整が妨げられ、活動の縮小につながったという指摘であると考えられる。

IM氏も、一参加者の視点から同様のことを語っており、「はまゆりもこじれている。まちづくりとしては障害になっているけれど、個人としては声を大にしていえない」(IM氏)と、復興への影響の懸念と住民同士の決裂を回避しようとする心情が、「声を大にしていえない」という発言に結びついているものと考えられる。

考える会では、事態の收拾を図り、役員会がどちらの方針を採用するかを決議がとられた。その結果、住宅再建を優先するという方針が採択され、復興計画案上でも、防災教育のための災害遺構として「観光船はまゆり」を利用することが明記された。

しかし、観光利用優先派は自身の意見を撤回することではなく、これに対してDW氏は、観光利用優先派が感情的反発を行っていると指摘し、「役員会で議決取ったのに、その反対のことをやっている。議決されたら、それにのっとなって進めていくのが役員、それをやらないから、辞めろといっている」(DW氏)と、役員の辞任をもとめている。この状況は現在まで継続しており、「観光船はまゆり」の利用目的を巡った対立が継続している状態にある。

ただし、事業費について、必要見込み額が約4.5億円と高額なことから、大槌町役場では事業への寄付を募っている。しかし、2014年9月段階で「数百万円の寄附しか得られていない」(赤浜地域復興協議会,2014)。そのため、事業優先度自体は住宅再建が先行している状態となっている。

『観光船はまゆり』保存を巡る対立は、復興を考える会が活動を開始した時期から現在にいたるまで、考える会の内部で残り続けている課題であり、この課題を巡る意見調整の失敗は、考える会の活動縮小にも影響をあたえている。婦人会会長を考える会の役員としているために、制度的もしくは自主的に辞任させることは難しく、強行的に解任を行うには、地区住民同士として決定的な分裂を回避しようとする意識が妨げとなったことが、組織内における少数派への対応を困難なものにし、対内的な調整機能の弱体化をもたらしたといえる。

3点目は、「第2次赤浜地区地域復興協議会設立にともなう大槌町役場への不信感」である。ここで、第2次というのは組織の区別のために、筆者が便宜上もちいたもので

ある。実態としては2011年に設立され、大槌町の復興計画策定のために住民意見の取りまとめを行い、その後に解散した赤浜地区地域復興協議会に対して、同組織に引き続いて2014年に再び設立された赤浜地区地域復興協議会のことをさす。

この第2次赤浜地区地域復興協議会は、復興計画の策定後、その実現にむけて「まちづくりに関わるさまざまな事項について協議できる」（赤浜地区地域復興協議会,2014）場として再整備されたもので、町役場は同組織を「町として公式なものを話しあえる唯一の住民組織」（筆者フィールドノートより）として位置づけている。

つまり、同組織が再整備されたことによって、これまで町役場や外部支援者に対して窓口組織の役割を担ってきた考える会は、その地位を後退させ、代わって第2次赤浜地区地域復興協議会が代表組織の役割を担うようになったということができる。考える会の取り組みに混乱をもたらした3要因のうち、この要因が最終的な契機となり、赤浜地区における代表組織の交代がなされていくことになる。その経緯は、次項で詳述する。

この時期における地区の動きをまとめると、考える会は復興計画の検討が一段落を迎えたことで、次の活動方針を定める必要があったが、住民個別の生活再建もはじまるなかで意見の一致が見出しにくく、その折に「地域社会の再生」に関する復興課題として『観光船はまゆり』保存を巡る対立「第2次赤浜地区地域復興協議会設立にともなう大槌町役場への不信感」という2つの問題が発生したことで、考える会が調整機能を低下させていったということができる。換言するならば、住民独自の復興計画を策定することによって、住民意見を外部社会に発信するという切迫性から解放されたことで、それまでよりも個別利害の対立が先鋭化してきた時期であるといえよう。

このとき、みてきたように『観光船はまゆり』保存を巡る対立に対しては、会長であるDW氏自身が、中立的な調整役ではなく保存は優先課題ではないと主張したこともあり、調整による対立解消にはいたらず、決議による決定という方法での決着となった。とはいえ、地区としての結論を見出したという点では、考える会は調整機能を低下させつつも、いまだ代表組織としての能力ははたしていたといえる。

しかし、このような組織内部における対立と同時に、組織外においても「第2次赤浜地区地域復興協議会設立にともなう大槌町役場への不信感」という形で、考える会と町役場・第2次赤浜地区地域復興協議会との間での対立が発生した。これによって、考える会是对内的にも対外的にも調整機能を縮小させていくことになるのである。

5. 3. 6 第2次赤浜地区地域復興協議会への代表組織の交代

すでにみてきたとおり、3要因のうち「生活再建の進捗にともなう住民意見の細分化」『観光船はまゆり』保存を巡る対立によって、考える会是对内的な調整機能を低下させ、とくに復興計画案の提出後、活動を縮小させていった。

この縮小化をさらに進めることとなったのが、「第2次赤浜地区地域復興協議会設立にともなう大槌町役場への不信感」という問題である。2011年に、最初の赤浜地区地

域復興協議会が立ち上げられた際には、赤浜地区住民は、考える会を幹部が議論を行う場、地域復興協議会を議論の結果を町民に説明する場と分業を行いながら、2つの組織を地区の復興の中に位置づけていった。この時点では、考える会側も町役場への協調姿勢を示しており、考える会と地域復興協議会の役員も兼任されていた。よって、赤浜地区は大槌町内の他地区とは異なり、先行して活動していた別組織が地域復興協議会を引きうける形となった。

その後、2011年度末に大槌町の復興計画が策定されたことをうけて、赤浜地区地域復興協議会は解散し、その後は大槌町役場によって「地域復興まちづくり懇談会」が開かれ、地域との協議が続けられていく形となった。この「地域復興まちづくり懇談会」は赤浜地区では2012年5月28日に第1回が開催され、2014年まで継続していく。

だが、懇談会という形式上、あくまで大槌町の復興事業について住民意見を問うものであり、町役場と各地区住民をつなぐ主体、窓口組織となりうるようなものではなかった。

東日本大震災においては、復興構想会議の段階から「被災地の広域性・多様性を踏まえた地域・コミュニティ主体の復興」（東日本大震災復興構想会議,2011）が原則として明示されていたように、地域における復興まちづくりの主体としてコミュニティや住民が意識されており、復興を進めていくうえで、復興まちづくりの主体として地区側にも窓口組織をおくことが、自治体にももともとめられていた。

大槌町では、復興にむけた住民意見を集めるために、一旦は解散した地域復興協議会を2013年になって再度、各地区に地域復興協議会を設立する旨を打診している。しかし、赤浜地区では、この打診に対して考える会による反発がみられたのである。

考える会は、大槌町役場から考える会に対して、大槌町の復興計画策定により、地域復興協議会は組織の目標を達成したものとして解散するという点への十分な説明がなされないまま、組織の解散のみが果たえられたと捉えており、大槌町役場に対して不信感を抱いていた。

たとえばDW氏は、元役場職員であり、このような自治体による計画策定について十分理解をしており、また、震災当時の町役場の被害状況についても、臨時職員として町役場に出入りしていた関係から理解をしていた。そのうえでDW氏は、理由も明示せずに解散したことについて大槌町に強い不信感を抱いており、第2次赤浜地区地域復興協議会の設立にむけた町役場からの会長就任要請を断っている。

すなわち、「赤浜の地域復興協議会は、1つ目は作って1年で終わった。そこから2年おいて、2つ目を作って再開したいとやってきたから、断った。役場の方になんで1年で終わらせたのかを説明をもとめても、いまだに明確な回答が返ってこない。(中略)だから断固として断った、やるのであれば、それは自分でなくてもできると思った」(DW氏)と述べている。

赤浜地区では、考える会の役員が地域復興協議会を兼ねていたという経緯から、町役

場側でも再三にわたって DW 氏へ協力をもとめる打診をしたようであるが、DW 氏の判断を変えることができなかつたため、赤浜地区地域復興協議会を再設立する目途が立たず、2014 年に入るまで、この状態が継続した。

同時に、考える会の対内的な調整機能の弱体化により、考える会の動き自体も縮小化していたなかで、「2013 年はそれ〔考える会の役員会〕が開けず協議会が 1 年動かなかつた」(OS 氏) ことで、対内的調整・対外的調整の両方が 2013 年には 1 年にわたって、ほぼ機能停止の状態にあった。

役場側は、考える会が赤浜地区における代表組織として機能してきたからこそ、地域復興協議会の担い手として、考える会への要請を続けてきたという点から、「考える会が中心ではないのではないか。これからは、その役割を協議会で引き取る」(OS 氏) という旨を打診し、あくまで DW 氏は関わりを持たないものの、地域復興協議会への代表組織の譲り渡しが受け入れられたため、地区の代表組織は今後、地域復興協議会になることとなった。

第 2 次赤浜地区地域復興協議会の会長・相談役には、DW 氏に代わって公民館長の呼びかけにより、これまで考える会に関与が薄かつた住民が中心に集められた。役員は、地区の役職に就く人物をあてる形とされ、この制度をもちいて「役員の内、考える会の役員は半数くらいを占めている」(OS 氏) という。

よって、第 2 次赤浜地区地域復興協議会は、2011 年の地域復興協議会を引きつぎながら、会長などこれまで活動の中心となってきた構成員が交代して成立した組織ということができよう。

なお、DW 氏は、相談役や顧問への就任なども行わず、自身は考える会としてできることを担っていくと述べている。「考える会は、今年も役員会をやっているが、回数は減っている。それが今の状況。組織そのものが解散というわけではない」(DW 氏) と、組織が縮小している状況を認めながら、「震災前は町〔の施策〕に不満はなかった。今回の対応への不信がすべて。住民意見を取りいれない、復旧・復興の遅れ、予算 35% の返納。(中略) 復興計画も優先順位がある、人の命と財産を守るというのが第一で、長期を考えないといけない」(DW 氏) と、町役場への不信感を背景に、考える会として復興を監視し、計画を実現させていくことを今後の方針として語っている。

IM 氏は、第 2 次赤浜地区復興協議会については関与をしておらず、考える会から地域復興協議会への交代について、「今の協議会は考える会とはほとんど変わった」(IM 氏) と述べ、「考える会でやってきたのだから、新しい組織を作る必要はなかったのではないか」と疑念を呈している。

一方、TR 氏や MK 氏は第 2 次赤浜地区復興協議会にも関与しており、とくに MK 氏は「協議会は、正規の組織として確立されているので認知せざるをえない」(MK 氏) と、交代したという事実を受け入れながら、自治体と直接交渉できる場が作られたのだから、「DW 氏も意見をいえばいいのに、全然来ない」(MK 氏) と、協議会への反発の

姿勢を崩さないDW氏に対して、態度の軟化をもとめている。

このように、考える会から第2次赤浜地域復興協議会への交代については、考える会役員の中なかでも意見が異なっているのが現状である。会が、地区住民の代表組織となりえているか否かについては、今後の展開によっても評価が異なってくるであろうことから、現時点では評価が難しいところである。現在、赤浜地区では、第2次赤浜地区地域復興協議会の活動により、復興まちづくりについての住民意見を集約しながら、徐々に進む復興事業に対して、意見をいかに組みこむかという取り組みが進められている。

まとめると、2013年に、考える会が「生活再建の進捗にともなう住民意見の細分化」『観光船はまゆり』保存を巡る対立』によって対内的な調整機能を縮小させている時期、大槌町役場は、長期的な復興まちづくりまでを射程としたコミュニティ組織として、地域復興協議会の再設立を各地区に対して要請していった。赤浜地区では、2011年の最初の地域復興協議会設立において、考える会の先行的な取り組みがあったにもかかわらず、役場に配慮して新組織を立ち上げたという意識があった。

しかし、その地域復興協議会が、大槌町の復興計画策定が終了したため役割を終えたという理由で、住民側に意見をもとめることなく、一方的に解散を告げたという点で、不満を残していた。このような背景から、第2次赤浜地区地域復興協議会の立ち上げは難航し、結局は2011年のものとは異なり、考える会とは異なる役員構成を公民館主導で作成したうえで、町役場主導で組織を立ち上げていかざるをえなかった。組織の立ち上げ後も、役場側は考える会を地区の代表組織として配慮を示していたものの、考える会自身が町役場へ不信感を抱いていたのにくわえ、組織内の対立による調整機能の低下も解決していなかったことで、実質的には活動の進展が難しいという状態にあった。このことが原因となり、考える会は、最終的に代表組織の役割を第2次赤浜地区地域復興協議会へと譲り渡すこととなった。

官製型のコミュニティ組織である第2次赤浜地区地域復興協議会を、4象限の類型にあてはめてみると、公民館という既存の住民自治の体制から役員を選出を行っているという点で、伝統型の組織であるといえる。活動の範囲は赤浜地区であることから地区型の組織であり、すなわち第2次赤浜地区地域復興協議会は「伝統－地区」型組織として位置づけることができる。

また、この時期に重視された復興課題は、観光船はまゆり保存をふくむ復興まちづくり、つまり「地域社会の再生」である。復興課題の変化という点からみれば、復興計画検討時期の「安全・安心の確保」「住宅再建」「地域社会の再生」から、復興まちづくりを検討する現在の「地域社会の再生」へと重視される復興課題は変化してきたといえる。この変化への対応のために、分業構造がもとめられたが、調整機能の低下といった緊急コミュニティ組織自体の問題による代表組織の交代が起こり、結果としてあらたな代表組織として「地域社会の再生」にむけて活動を行っていく第2次赤浜地区地域復興協議会と、住民による復興計画が実際の復興事業に反映されているかの監視を行っていく考

える会という形で、分業構造の再編がなされたものと考えることができる。

5. 3. 7 小括

以上のように、大槌町赤浜地区における、コミュニティ・レベルでの復興への取り組みは、住民有志によって構想された赤浜の復興を考える会が、震災前に地域の自治を担っていた構造を、組織に取りこみながら設立された。赤浜地区では、これまで地区の自治を担ってきた公民館が、仮設住宅へ地区住民を分散させない形で入居させることに腐心していたことから、考える会は復興に関する対内的調整・対外的調整を公民館に代わって引きうけることになった。

DW氏の主導のもとで、復興計画案の策定に取り組んだ考える会は、観光船はまゆりを巡る意見対立の調整には失敗したものの、多数決による決議のうえで復興計画案をまとめ上げ、町役場など外部に対しては対外的調整機能をもった代表組織の機能を維持した。

この際には、町役場からの要請で「赤浜地域復興協議会」も立ち上げ、役員の議論の場としての考える会と、地区住民の議論の場としての赤浜地域復興協議会という二段構えの構造をとることで住民意見の集約を行っているように、町役場と一般住民の間を調整する役割をはたしている。

しかし、2012年以降になると、「生活再建の進捗にともなう住民意見の細分化」「『観光船はまゆり』保存を巡る対立」「第2次赤浜地区地域復興協議会設立にともなう大槌町役場への不信任」という3要因によって、考える会の活動が縮小し、対内的調整・対外的調整機能が弱体化した。この弱体化により、大槌町役場が要請する代表組織としての第2次赤浜地域復興協議会の設立について、考える会が存在するため新組織を設立する必要がないという反論を行うことが難しくなり、最終的には組織の交代を行うことになった。この変化を4類型から整理すると図5-8のようになる。

	開放型	伝統型
地域型		
地区型	大槌町の赤浜の復興を考える会 赤浜地区地域復興協議会(解散)	第2次赤浜地区地域復興協議会

図5-8 赤浜地区における緊急コミュニティ組織の分業構造

分業は、まず「開放－地区」型の考える会から、「開放－地区」型の赤浜地区地域復興協議会への展開が行われ、ここでは議論の場を役員によるものと、住民全体によるものの2つにわかる形での役割分業が行われた。さらに「伝統－地区」型の第2次赤浜地区地域復興協議会に展開すると、考える会との間で、住民による復興計画が復興事業へ反映されているかの監視と、復興まちづくりの検討という復興課題の水平的分業が行わ

れていった。

分業の契機となったのは、1度目は、防潮堤計画についての検討要請が大槌町役場からなされたことである。復興課題のカテゴリーからみるならば、「安全・安心の確保」「住宅再建」「地域社会の再生」について全般的に検討が進められていた状態から、「安全・安心の確保」がより重視されたという変化である。この分業は、課題変化に対応したというよりは、町役場から考える会と同じ「開放一地区」型の官製コミュニティ組織設立要請のために発生したものであり、役割分業によってこの官制コミュニティ組織、赤浜地区地域復興協議会を地区の復興の中に位置づけていこうとする動きであった。

2度目の分業は、やはり町役場からの要請であり、復興まちづくり検討のための赤浜地区地域復興協議会再設立要請を契機としたものであった。ここでは、「安全・安心の確保」「住宅再建」「地域社会の再生」についての全般的な検討から、「地域社会の再生」へと重視される復興課題のうつりかわりがみられた。この分業は、「伝統一地区」型の官製コミュニティ組織である第2次赤浜地区地域復興協議会設立要請のために発生したものであり、考える会の町役場への不信感などから、円滑な分業がみられたとはいえず、地区における調整機能が維持しえない状態となっていた。

しかし、代表組織の交代にともなって、「地域社会の再生」を担う第2次赤浜地区地域復興協議会と、復興事業の監視を担う考える会という形での分業構造の再編が行われ、現在では地区の調整機能がふたたび機能を発揮しはじめている。調整機能を担う組織が、災害以前は公民館であり、復興の初期に一時的に緊急コミュニティ組織によって担われたのち、公民館が設立に主導的な役割をはたした官製コミュニティ組織へと交代したという事実は、意識した動きではないにせよ、地区住民が地区の自治体制を緊急対応から日常的な体制へと戻そうとしていると捉えることができる。とはいえ、現在はその過渡期であり、そのなかで監視のための組織としての考える会の役割も、いまだもとめられているといえる。

また、調整という視点からみるならば、赤浜地区では観光船はまゆりを巡る意見対立が、対内的調整機能を弱体化させ、そのことが組織の活動全体の縮小につながったことで、対外的調整機能をも弱体化させてしまったといえる。組織課題であった復興計画案の策定を達成するために、役員会の決議による多数決での決定という解決をもちこんだことは、短期的には対外的に赤浜地区の窓口組織は考える会であることを示し、対外的調整機能の向上に効果を示したものの、長期的には感情的反発をまねき、弱体化の遠因となったと考えることができる。

5. 4 岩手県大船渡市三陸町越喜来地区泊区

5. 4. 1 地区の概要

本節では岩手県大船渡市越喜来地区泊区を取りあげる。越喜来地区は、岩手県南部沿岸に位置し、泊区はそのなかでももっとも南側に位置する。越喜来地区は、全体では8

集落にわかれており、そのうち泊区は、隣接する浦浜に所在する東・西・北・中の4集落とあわせた5集落で浦・泊地区を構成し、1つの小学校区として一体的にあつかわれてきた。ただし、越喜来地区の中心部に位置し、互いに隣り合う浦浜の4集落に対して、泊区は4集落からさらに山をまわりこんだ場所に所在しており、1集落のみ離れて所在している。このため、漁港についても、越喜来地区の主要な漁港である越喜来漁港に対して、泊漁港という独自の漁港をもっており、他集落に比べて独立性の高い集落であるといえる。

集落は泊漁港から山側にむけて広がっており、低地部が集落の中心地として、公民館等の公共施設や商店が集中していたため、津波被害によって集落の中心地がもっとも大きな被害をうけた。人口は63世帯約200人で、震災では1名の犠牲者を出した。また、津波によって26戸が被害をうけ、集落の中心であった公民館も流失した。被害をうけた世帯のうち5世帯については、すでに地区外へ転出している。

産業構造としては、就労人口101名のうち、第1次産業が38.6%、第2次産業が16.8%、第3次産業が44.6%を占めており、従事者多い業種として、漁業従事者が32.7%、卸売・小売業従事者が13.9%、製造業が8.9%となっている。よって、泊区は漁業従事者の割合が高い漁業集落であるといえることができる(図5-9)。

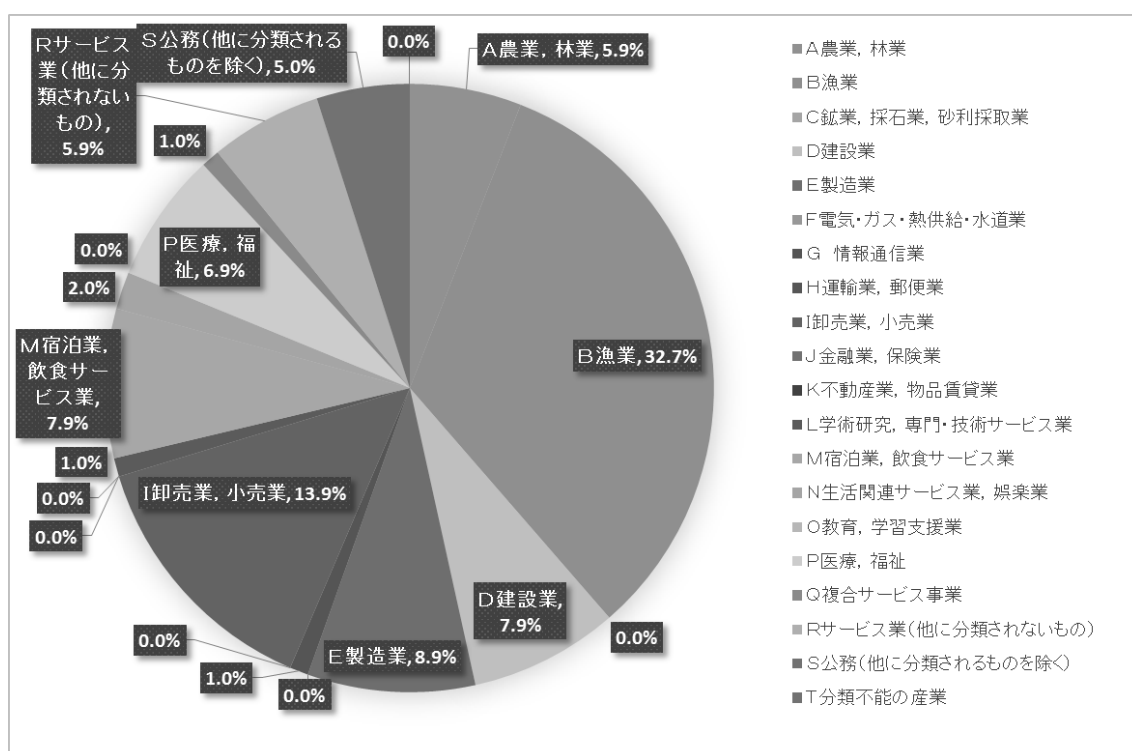


図5-9 泊区の産業構造 ((内閣府, 2012) をもとに筆者作成)

泊区に対する調査では、まず、同集落の復興を震災直後から支援している研究者のTG

氏、復興にむけて地区住民からの要請をうけて支援に入った都市計画家の IR 氏に集落の概況について聞き取り調査を行い、両氏からの紹介をうけ、集落の復興を担う住民組織である「泊区復興まちづくり会議」および「浦・泊復興まちづくり委員会」の両方に役員として参加した経験をもつ KH 氏、AW 氏の 2 名を調査協力者として聞き取り調査を行った。両者はいずれも泊区出身であり、KH 氏は 60 代の水産業関係者、AW 氏は 50 代でいったんは集落外に転出し、その後、泊区へ戻り自営業を営む人物である。

5. 4. 2 「どんぐりハウス」建設と「泊区まちづくり会議」の立ち上げ

泊区における復興過程および、その際の調整については以下のように整理できる。泊区では、漁港周辺の住民が山側に居住する親戚宅などに避難したため、人的被害は 1 名にとどまったが、集落の中心部が津波で流失したため、避難生活や復興のために住民が集まる拠点がないということが、当初から問題となっていた。TG 氏が「泊は海側と山側に居住地があって、その真ん中の低地が中心になっていた。そこに公民館があった。そこは、海から出てきた人と山から出てきた人が会う場所だったが、その真ん中が被災した。(中略) 泊は公民館を拠点にして、コミュニティが残っていた地域。しかし、公民館は真ん中であって流されてしまった、商店も流されてしまった。それをどう直すかが今後の課題」(TG 氏)と指摘するように、生活構造が異なる住民が集い、泊区という共同体を再確認する場が公民館、正式には泊区公民館であったとすることができる。

TG 氏と泊区との関係は、この公民館再建を契機としており、木造の仮設公民館、通称「どんぐりハウス」を泊区内に建設している。震災発生直後から支援先の検討に入っていた TG 氏は、泊区に縁のある大学 OB から紹介をうけて、3 月中には現地へと赴いている。「自分の研究室では、たまたま泊地区出身の親戚をもつ OB がおり、そこから現地に入って、現地をみてこれはいけると思った。どんぐりハウス自体は、5 月の連休にはもう建っていた」(TG 氏)と語られるように、氏は震災から 2 か月後の 5 月には、どんぐりハウスを建設している。

KH 氏は「泊には TG 先生の方から来た。公民館も流されてしまったし、集まる場所もないというので、建ててもらった。(中略)それが復興の始まり、何であれ相談に乗りますということだったので、学生さんたちも毎月来て、一緒に考えていった。向こうから言われたことをやるというよりは、一緒に考えてきた」(KH 氏)と、どんぐりハウスの建設によって、泊区住民の拠点が確保されたことで、復興への取り組みが本格化したと指摘している。

拠点の確保が、復興への取り組みにつながったという事について、TG 氏はその要因を、強固なコミュニティが残されているからこそ、各々のプライベートな空間を守るためには公民館という公共空間に拠点をともめざるをえなかったと指摘している。

つまり、「濃密な人間関係のなかで、プライベートを確保するための智恵。いくら濃密といっても、(中略)公民館が流されたから自宅を開放してというのは、いくら地区

長でも冗談じゃないとなる。そこへいくと、公民館があれば会議もできるし、泊まることもできる。絆をつなげるという意味があったと今は考えている」(TG氏)という指摘であり、単純に住民が集まるのが可能な規模をもった空間が必要であったわけではなく、それが公共空間として用意されることが重要であったと考えることができる。

木造仮設公民館「どんぐりハウス」建設と同時期に、大船渡市からの支援要請もあり、TG氏は、研究室単位での支援から枠組みを広げ、氏が参加するまちづくり系NPOによる長期的な泊区への復興支援を開始している。TG氏は、大船渡市からの要請をうけた段階では、「最初は、越喜来のまちづくり委員会に入って、越喜来全体をやろうかと思っていましたが、住民の熟度もあまりないし、専門家のプッシュとのバランスも取れないというところがあり、そっちはそっちで国から派遣された専門家もいるし、我々がかき回してもと思って泊にした」(TG氏)と泊区支援の背景を語っている。

泊区の長期的な支援にたずさわることとなったTG氏らは地区住民に対して、復興を進めていくためには、復興を担う住民組織を立ち上げるべきだと助言している。地区住民は、「5月にどんぐりハウスができた頃、復興の組織を作らないと次に進めないんじゃない、ということをおいわれ、作ろうかとなった」(AW氏)との発言のとおり、助言にしたがい、住民組織である「泊区復興まちづくり会議」の設立を検討しはじめている。

泊区復興まちづくり会議は、復興のためにあらたな組織づくりを行うという点が重視され、「部落会とは違うので、そのリーダーは区長じゃなくて復興のというので、誰が良いかとなった時に、役場OBのSHさんの名前が出た。区長と私でお願いに行ったら、すぐオッケーしてもらった。家も流され、体調も良くなかったので、大変じゃないかと思ったが、オッケーもらった」(AW氏)というように、集落の自治組織である部落会とは、会長を兼任させない方針が検討にたずさわった住民らによって定められていた。

また、検討の際には、組織の当面の活動目標を、高台への防災集団移転計画の策定と実施によって、地区住民の住宅を早急に確保するということにおくこととなった。そのため、組織の役員については、「高台移転が中心だったので、役員も被災者から選んだ。SHさん、区長、公民館長、私、あと被災者が3人の7人が役員になっている」(AW氏)というように、津波被災者を中心とした構成となることとなった。

組織は地区の全世帯が参加するものとされ、その取りまとめに上記のような構成の役員会をおくという構成で、8月20日に立ち上げられた。立ち上げ後の活動については、「全戸配布のチラシを配って、全員参加OKの会にしている。出てくるのは平均で15人~20人くらいだけど、全部で57世帯しかないの、結構な割合。人数は200人くらい」(AW氏)との発言もあるように、防災集団移転計画という各世帯の生活再建に直接の影響をあたえる課題であることから、地区住民の関心も高かったと考えられる。

なお、防災集団移転にかぎらず、泊区の復興では、「50〔代〕前後位の1回は外で働いた経験のある外のまなざしをもっている人。ずっと地元の人あまり動かない。部落長は、一応組織を動かす立場にはなっているが、それぞれ専門の役割の人がいるので、

その人たちが実質的に動かしている。部落長はその間を取りもって、まあまあ良いように、とやる形」(TG氏)と指摘されるように、集落の壮年層による動きが中心であり、復興課題ごとに役割がわりふられていき、課題ごとの動きを部落長が調整するという形がみられる。たとえば、泊区復興まちづくり会議の会長はSH氏であるが、組織の活動以外に、避難生活の支援、支援物資の分配、外部支援者の受け入れ、自治体との連絡なども当然、泊区として対応が行われており、これらの活動間の調整を部落長が図ってきたということになる。

ここまでの経緯から、泊区復興まちづくり会議は、既存の地域コミュニティ組織である部落会とは異なる緊急コミュニティ組織として構想され、その役員は津波被災者から選出するという方針をとっている。

しかし、実際には、役場OB、区長、公民館長、部落会役員と震災以前の住民自治に関連をもっていた人物、役職を役員としてあてていることから、これらの基盤を利用して組織化を行っている伝統型の組織であるということが出来る。活動の範囲としては、泊区という部落会の範囲に準じていることから地区型の組織、つまり「伝統-地区」型の組織であるといえる(図5-10)。

	開放型	伝統型
地域型		
地区型		泊区復興まちづくり会議

図5-10 泊区復興まちづくり会議立ち上げ時の分業構造

5. 4. 3 防災集団移転計画の検討

防災集団移転計画については、「防災集団移転は、2012年の春先には造成がはじまったので、2011年の冬には募集をかけたと思う。泊は泊で単独で、浦浜は浦浜で別に集団移転をやっている」(KH氏)との発言がみられるように、設立から約4か月の議論をへて、2011年内に全13軒の移転計画が決定され、翌年度には移転地の造成を開始しており、これは大船渡市内ではもっとも早期の着工となった。

泊区復興まちづくり会議内における計画策定の経過では、「この人は集落が仲良いから、造成ができるまでには地区割も決めた。だいたい希望とおりで、1軒だけ希望が重なったところもあったが、それも話しあい決めた。一番道路側の土地は、平屋で建てるということも決めた。その辺りのトラブルは1つもなかった」(KH氏)と肯定的な評価がある反面、支援を行ったTG氏は、そもそも「高台移転が決まったのは泊が一番遅く、だったら我々がお手伝いしましょうと行って、それもたずさわった」(TG氏)という経緯があったと述べている。

議論の経過は次のとおりである。泊区では、防災集団移転計画を議論するうえで、移転地については問題なく用地取得ができています。これは、「[自宅が]流れた人達は2〜

3箇所を〔移転先として〕みていた。そのなかで、今の土地が1番いいとなった。流れた人達の予定地が、3軒並んでいて、端の2組は自分の土地、そこに自分の土地が挟まれていて、売れば決まるということだったので、土地を提供して決まった。全部で13軒」(KH氏)というように、移転候補地が集落の復興に関わっていたKH氏所有の土地であったことから、「高台移転の土地自体は、KH氏という方が、『俺の土地を使って皆が幸せになるんだったら、いいよ、出すよ』ということで、手に入った」(TG氏)ためである。

しかし、集団移転地の設計段階では「それに対して出してきた市の案がひどく、自分たちで計画案を作った。それを住民が市にもって行って話しあいをして、結局、自分たちの案を住民案として進めることに決まった。(中略)2年目は基礎設計くらいまではやった」(TG氏)というように、まず、泊区復興まちづくり会議と自治体との間で、設計案が巡る調整が行われている。

さらに、泊区復興まちづくり会議における住民間の議論でも、「足の悪い高齢者とか、出たくても仕事をして都合がつかないという人もいるし、高台に行かない人で『高台の話をしているのに自分が行くのも迷惑になる』という遠慮をしている人もいる」(AW氏)と、各世帯の状況や被害の受け方によって活動参加への差がみられていることも指摘されている。

TG氏は、この差は被災程度による復興への温度差、住民間の潜在的な不和によるものであり、これが議論のうで住民の本音を見えにくくしていると指摘し、「全体で会議をしても本音なんか出てこないの、全戸ヒアリングをした。被災した人と被災していない人の温度差がすごい。住民が集まっても、被災の有無で物資の配分が違う等、心のなかでは戦ってしまっている。それでは本音は出てこない」(TG氏)と、個別ヒアリングによってプランニングを行ったと述べている。

この時期の動きをまとめると、泊区復興まちづくり会議は当初の復興課題として、防災集団移転計画の策定、復興課題のカテゴリーでいえば「住宅再建」に取り組んでいる。泊区復興まちづくり会議は、この課題について、自治体との対外的調整については代表組織として機能をしたものの、対内的調整については被災程度による住民間の意識差を調整しきれず、外部専門家の支援によって移転希望者の本音を引きだし、計画へと反映させていったということができる。

これは、地区が57世帯の小集落という凝集性の高い集団であり、本音を出した議論によって、震災前までつちかってきた社会関係が失われることへの躊躇が1つの要因であったと考えることができる。泊地区は海側と山側にわかれ、それをつなぐ位置に公民館など集落の公共施設が立地しており、被災程度による復興への温度差、住民間の潜在的な不和とは、すなわち被災をうけた海側の住民と、うけていない山側の住民という2つの小集団の間の軋轢である。「高台移転が中心だったので、役員も被災者から選んだ」(AW氏)というように、津波被災者を中心に役員が構成される泊区復興まちづくり会

議は、被災をうけた海側の住民を代表しているとも捉えられる。組織立ち上げ時にこのような意図はなかったであろうが、実際に地区全体の代表組織として両小集団の調整を行う際に、上記のような組織構造上の限界から、調整が難しかったのではないかと考えられる。

5. 4. 4 泊区公民館再建計画の難航

外部専門家のプランニングによって、防災集団移転計画が策定され、移転地の造成がはじまると、「自分の家ができてから、これからどうしようかという話」(KH氏)へと関心が移行し、ここで流失した泊区公民館の再建という課題があらたにあらわれてくる。泊区では先述のように、木造仮設公民館どんぐりハウスが建設されてはいたが、「どんぐりハウスは小さいので、集落全体で集まれる所、公民館を建てましょう」(KH氏)というように、どんぐりハウスは当面の活動拠点としては機能したものの、「〔集落の〕班長会議をするので限界くらいで、地区の集まりができるというものではなかった」(AW氏)程度の小規模なものであった。そのため、泊区では全体の集まりを行う場合には、周辺地区の公民館を借りることで対応していたものの、集落から離れた場所で活動を行えば、交通手段の乏しい高齢者などの参加が難しくなることから、集落内に大型の活動拠点を整備する必要があった。

同時に、泊区においては、公民館の存在は物理的な空間以上の意味があるとTG氏は指摘する。TG氏は、「泊は公民館を拠点にして、コミュニティが残っていた地域」(TG氏)であるので、海側と山側の住民を再度、出会うことができる空間を再生することは、泊区のコミュニティを再生するために大きな役割をはたすと述べている。

こうして、泊区復興まちづくり会議では建設用地の検討と同時に、公民館の建設費を捻出するために、海外政府やNPOなどが行っていた支援事業に応募を行っていく。

2012年春ごろから始まったこの動きは、しかし「約60世帯の集落へ支援は難しいというのと、もう、どんぐりハウスがある」(KH氏)という理由のため、より優先度の高い地区を事業対象とするという返答が続き、建設予算の目途が立たないという状況が続くことになる。外部の機関や団体以外にも、大船渡市への支援の申し入れも行っているが、これについても利用可能な制度がないことで支援をうけることができず、支援先をもとめて交渉を繰り返すことに2年の歳月を費やした。予算がえられないなかでは用地取得の目途も立たず、2013年終わりごろには「一番困ったのは公民館の土地。お金がなかったから、どうしようかというのが一番大変だった。ウチらも色々考えた。コンテナ公民館も考えたが、やっぱり仮設は駄目だろうとなった。〔支援をあてにせず〕建てようとするまでは、本当にどうしようか、もうやめようかまでいった。進展がなかったので」(KH氏)と、公民館再建を中止するかいなかまでが議論される状況となった。

この状況が変化したのは、2014年1月のことである。1月の会議において、「今年(2014年)の正月すぎたあたりで、ようやく、それじゃ駄目だから、TG氏の知り合い

で名古屋のハウスメーカーさんに資材だしてもらって、建てることになった」(KH氏)というように、集落ではこれ以上は支援先を模索しても、支援をうけることは難しいと結論し、第3者に資金援助をもとめることをやめ、泊区住民およびTG氏ら支援者のみで再建を進めるという決断を行った。自宅が流出し、財産を失った住民も多数いるなかで、公民館の再建費用をすべて自弁するという事は泊区としては非常に困難であり、それでも自力再建に方針を転換したというこの決断は、打開策をもとめての組織としての苦渋の選択であったと同時に、地区住民はその判断を受け入れるほどに、公民館再建を復興課題として重要視していたと捉えられる。

この選択後、NPOや市教育委員会などから公民館の自力再建計画への補助をうけることができたため、集落への負担も大幅に軽減させることが可能となり、再建は急速に進むことになる。公民館再建には総額2,000万円を要すると計算されていたが、TG氏らのネットワークによって建材などを支援として供出してもらう形で、費用を1,300万円まで縮減させ、さらに「市の教育委員会の補助金500万、国境なき子ども達の補助金500万、集落から300万、それで建てられた」(KH氏)と、総額1,000万の補助をうけて、約半年後の2014年7月26日には公民館の落成式を行っている。AW氏は、この落成式において「こんな立派なものができるとは夢にも思っていなかった」(AW氏)と語っており、2年間の停滞を耐えていた住民にとって、自力再建の決断から落成式までの半年間が、いかに急激な状況の変化であったかがわかる。落成式を迎え、まちづくり会議がたずさわってきた高台移転と公民館再建という2つの大きな課題が、ほぼ解決された8月以降、会議は今後の復興まちづくりに対して動きをみせはじめている。

この時期の動きをまとめると、泊区復興まちづくり会議は防災集団移転計画が決定した後、重視する復興課題を「住宅再建」から、公民館再建計画、つまり「地域社会の再生」へと移し、2012年から2014年までの約2年間を再建計画についやした。山側と海側という2つの小集団にわかれている泊区にとって、公民館は住民自治の拠点として必要性の高い施設であり、その再建は地区全体に共通する課題であったことから、「住宅再建」とは異なり、組織の調整機能が発揮され、対内的調整が図られた。逆説的ではあるが、2年間を費やしても公民館再建計画を中止することはなかったという点に、地区住民が公民館をいかに重視しているか、ということがみてとれる。

しかし、仮設公民館であるどんぐりハウスがすでに建設されているなどの理由から、対外的調整については難航し、結果的には外部専門家主導のもと、自力再建を決断するまで、再建への支援をうることはできなかった。

とはいえ、公民館の自力再建を決断するという事は、2,000万と試算されていた再建費用を、災害によって大きな被害をうけた状況下で自弁する、ということである。泊区復興まちづくり会議は、この大きな決断について地区住民の意見を集約したという点で、対内的な調整の役割をはたしたといえる。

5. 4. 5 「浦・泊復興まちづくり委員会」との調整

とはいえ、このようなまちづくりへの動きは2012年ごろには、泊区復興まちづくり会議とは別の流れのなかで、すでにみられていたものである。泊区における住民組織は、もう1組織存在しており、浦浜4集落との合同で組織された「浦・泊復興まちづくり委員会」が、その名称である。この組織は、越喜来地区全体の復興を担う「越喜来地区復興委員会」の下部組織であり、既存の住民自治組織である行政区を基盤に、地区の有力者らが参加する形で立ち上げられている。同組織が復興に取り組むにあたっては、住民からの依頼をうけてIR氏が所属する都市計画系のNPOが支援を行っている。

浦・泊復興まちづくり委員会は、越喜来地区全体の復興を構想するために2011年に立ち上がった越喜来地区復興委員会に対して、より小さな単位での復興を考えたいという発想のもとで、浦浜住民で浦浜の復興を主導していたNC氏によって、2012年6月に立ち上げられた組織である。

立ち上げにあたって、IR氏はNC氏からの支援要請をうけて現地へと入り、泊区復興まちづくり会議によって独自の動きが進んでいる泊区を浦・泊復興まちづくり委員会にふくめるかいなかについて「どうしようかとすこし迷った。もう頑張っているのにやるのは、かえって混乱させるのではと思った」(IR氏)と述べている。

しかし、浦・泊は5つの集落が1つの地区としてまとまってきた歴史があり、1つにまとまってやっていきたいというNC氏の希望をうけて、泊区独自の動きを尊重し、まちづくり計画を策定するうえで泊区の計画については泊区の提案をほぼそのまま取り入れるという形で、浦・泊復興まちづくり委員会への参加を要請したという。この経緯については、泊区でも「浦浜からまちづくり委員会を作りましょうという話が来た、泊からではない。最初は越喜来全体の〔越喜来地区復興委員会〕を作った後に、地区ごとに委員会を作った。集落で復興委員の方を出した、これは区長が兼ねている」(KH氏)と、経緯を認識しており、浦浜からの要請に応じて、復興委員を選出している。

浦・泊復興まちづくり委員会は、IR氏らと組織体制の構想を行った後、越喜来地区復興委員会との調整をへて、2012年6月に設立されることになる。

しかし、「浦・泊まちづくり会議を作るという話は、越喜来の方、上から降ってきた。役員として委任状まで出ていて、昔、運動会をやるときなんか委任状というのはあったけど、そんなことまでやるのかと思った。これをやるんだったら、他に何かできるんじゃないかと思った。最初は、考えるのは越喜来〔地区復興委員会〕の方でやるから、あんたたちはとにかく意見だけ出さなさいというので、権限も跡地利用だけに限定する、という命令があった」(AW氏)というように、越喜来地区復興委員会側は組織の立ち上げは認めたものの、活動には制限をあたえており、この点はIR氏も「越喜来からいわれているのは基本、低地利用の話だけ。自分たちが入った時点でも権限なし」(IR氏)と述べている。

現在は、「最初はそんな感じで、実際に話が進んでくると、これは使えると思われた

のかわからないけれど、権限の限定もなくなって、議員も入って一緒にやっている」(AW氏)、とされるように、越喜来地区復興委員会にも役員改選など変化があり、このような制約は事実上消滅しているようであるが、少なくとも組織立ち上げの段階では両組織の関係は良好なものであるとはいえなかった。

また、大船渡市との関係も同様であり、現在でこそ活動にも協力がみられるが、組織設立当初は浦・泊復興まちづくり委員会に職員が参加することはなく、職員の参加がみられたのは2013年12月と活動開始から1年半が経過してからである。その参加の形態についても、「元々の大船渡市の職員ではなく、東京からの任期付職員が自発的に参加する形で、業務というよりは役場の出してもいい情報をもってくる情報提供のような形だった」(IR氏)とされ、浦・泊復興まちづくり委員会に対して慎重な姿勢であったことがうかがえる。もっとも、IR氏は会に市議員が参加していることから慎重になっていた面もあると述べ、このような面は、泊区にかぎらず「よくある話」(IR氏)とも指摘している。

いずれにせよ、浦・泊復興まちづくり委員会の活動は、初期的には上位の組織や自治体とは十分な連携が図られておらず、その動きは浦・泊地区の住民によって行われたものであり、また、その活動も浦・泊地区の内部にのみみられたものであるといえることができる。

浦・泊復興まちづくり委員会の構成は、浦浜の東・西・北・中の4集落と泊区をあわせた5集落の部落会役員より、それぞれ5名を出す形で25名からなり、集落間で差異を発生させないという配慮がある。この構成については、「なりたい人がなるものではない。ちゃんとしたやり方でいいかということそうでもないけど、若い人や50代くらいの人を集めようとする、匿名でないと出てきてくれない」(IR氏)と述べており、つまり、住民意見の集約という意味で課題があることは理解しているものの、地区の社会関係への配慮から、自由に発言を行うことそのものを躊躇する住民も多く、委員という形で正式な発言を行えるのは、現実的には部落会の役員を担うような人々になっていくということであると考えられる。

浦・泊復興まちづくり委員会の活動は、主に浦・泊のまちづくり計画を策定することにあるが、この議論の過程についても基本的に一般住民は参加していない。「8月30日までは役員の会議でやっていた。途中で1回、2013年の11月以降に広報を出した。アンケートもとった」(AW氏)、「イベントはやっているが、あくまでイベント。基本、ワークショップみたいなもので、決議を取るようなものではない。決議は委員会が行う」(IR氏)というように、浦・泊復興まちづくり委員会側で、住民意見を広く集める機会を必要とした際に、適宜、アンケートやワークショップの形で意見の収集が行われる。

もっとも、「復興の話は部落会の役員でやっている。一般住民は部落会で決まったんだったらどうぞ、という感じ」(KH氏)、「住民を集めての活動では、8月30日の集まりの呼びかけをしたけど、集まりが悪かった。それが課題になっている」(AW氏)、「泊

の人は、暮らしがなりたっているかぎりは、まちづくりがどうこうというのはない。よほどのことであれば文句はいうが、そうでなければ部落会でこういうことが決まったと言われれば、わかったとっておしまい」(TG氏)、「全体としては非常にのんびりとしている」(IR氏)と、調査協力者全員が指摘しているように、少なくとも泊区の住民に関しては、まちづくりに対する積極性はあまりみられず、役員の決定をそのまま受け入れていることから、活動上で住民から反対の声が高まったといったことは起こっていない。

ワークショップも、「人は少なかったけど、役員が各集落から2人くらいずつしか出ていないような状態でも、有志の人も数人いて、大勢より1人1人の濃い意見が集められたのでよかった。人数が増えてしまうと、できない」(AW氏)というように、少数の有志によって議論がされていく状態にある。

逆にいえば、この点が泊区復興まちづくり会議において、組織名称に掲げていながら、2014年まで復興まちづくりに関する取り組みが、中心的な課題としてあつかわれてこなかった要因といえる。つまり、これまで地域の自治を担ってきた部落会の役員のみで構成した浦・泊復興まちづくり委員会は、部落会の役員として地域の自治を担うという性格もうけつぎ、このために浦・泊5集落全体のまちづくりを行う事が、役職にかかる義務として理解された。一方、泊区復興まちづくり会議の場合、部落会における総会、泊区の場合はこれを常会と呼ぶが、全地区住民が集う常会の性格を引きついだために、防災集団移転や公民館再建といった地区住民に重要性が広く共有された課題については議論が進む一方、まちづくりという重要性が共有されにくい課題は協力がえられにくく、議論も進みにくい状況が生みだされたと考えられる。

とくに、被災程度による意識差について、「震災にあった人は気持ちがあるから出てくるが、震災にあわない人は薄れている。そうさせたくないと思ってやっているけれども、今回は、公民館も建ったことだから、今まで以上に何かをやることは可能かなと思っている」(KH氏)と、すでに活動参加への影響がみられている。

AW氏は、復興を担う組織として、泊区復興まちづくり会議と浦・泊復興まちづくり委員会の2組織が泊区内に存在していることについて、上記の点に関連させながら、2つの視点から評価している。第1点目は、「浦・泊まちづくり会議は、泊だけではわからないことがわかる。違う専門家から、違う視点のサポートを受けられる。やっぱり、1つだけだとかたよりも出てしまうので、全然違う事をいってもらえることもある」(AW氏)という評価である。これは、泊区復興まちづくり会議が、当初から小規模な集落における復興課題の解決に注力していくなかで、泊区を取りまく県、市、越喜来地区、そして小学校区としての浦・泊地区といった、より高次の範囲で行われる復興との間でどのように整合性を取るかという点は、長期的な復興をみすえるうえでは重要になっていくということへの気づきを、浦・泊復興まちづくり委員会がもたらしたという評価であると考えられる。

この点については、TG氏も外部専門家の視点から「泊の人の共通認識として、泊の中だけで話しあっても無理だったろう。そういう〔外の者とふれあうことの大切さ〕というのは、彼らはこの震災で痛感している」(TG氏)という変化が、震災後の地区住民にみられてきたと指摘している。

第2点目は、「IR氏らからは『みなさんがやるんですよ、私達がやるんではありませんよ』とはっきりいわれる。それはありがたい。泊区復興まちづくり会議の方は、うけ専門〔TG氏らの助言で動く形〕になってしまっているところがある。でも、浦・泊は泊だけじゃなくて広い地区の役員が集まっているので、それが受け入れられるのかもしれない。泊のまちづくり会議で、一般の人にいきなりそれをいっても受け入れられるかはわからない」(AW氏)という評価である。この評価はまさに、住民が主体となった取り組みとしての復興は、どのように図ることができるのかという点への問い直しであると捉えることができる。

つまり、IR氏の指摘によって、AW氏は泊区の復興がTG氏らの手厚い支援のなかで、支援に依存している状況があるのではないかという点を問い直した。しかし、同時にその問い直し自体、手厚い支援がある現在を当然のものとして捉えているであろう一般住民に対しては受け入れにくいものであり、浦・泊復興まちづくり委員会という部落会役員だけの場であるから可能になった行為であるとみなしているものと考えられる。

2014年7月の公民館完成により、集落全体が集まることができる活動拠点ができたことから、今後、泊区復興まちづくり会議でも復興まちづくりについての活動を行っていくという動きの背景には、こうした、浦・泊復興まちづくり委員会の活動のなかで、泊区の部落会役員によるまちづくりが検討されてきた経緯が存在するのである。

こうした動きは、公民館再建計画とほぼ同時期に、2012年6月から地区の主要な復興課題とはならないながらも、一部住民によって続けられてきた復興まちづくりの動きであり、同時に泊区の復興を客観的に捉えなおすことで、外部専門家との関係性を再考し、住民の主体性を自ら問い直していく動きであったともいえる。

2011年に発足した「越喜来地区復興委員会」の下部組織として、2012年6月に発足した「浦・泊復興まちづくり委員会」は同一の小校区である浦・泊5集落から、それぞれ選出された役員によって構成される委員会制をとり、泊区からも部落会役員5名が参加要請にもとづいて同組織に参加した。

浦・泊復興まちづくり委員会を組織の4類型にあてはめるとすれば、5集落から役員を選出するという体制のとおり、部落会を組織基盤とする伝統型組織であるといえる。その活動の範囲は、浦・泊5集落にわたっていることから地域型組織、つまり「統一地域」型組織であるといえる。

また、上位組織である越喜来地区復興委員会については、「地区内の各集落の代表者や主要な団体の代表者で構成されている。主な活動としては、市の復興計画に対する地区住民の要望を取りまとめて市に提出しているほか、独自に復興計画を策定している」と

ころも少なくない」(丸山,2014:103)とされるように、既存の住民自治の体制を基盤とした伝統型組織であるといえる。その範域は、浦・泊もふくめて越喜来地区全体であることから地域型組織、つまり「伝統一地域」型組織であるといえる(図5-11)。

	開放型	伝統型
地域型		越喜来地区復興委員会 浦・泊まちづくり委員会
地区型		泊区復興まちづくり会議

図5-11 浦・泊まちづくり委員会立ち上げ期の緊急コミュニティ組織の分業構造

災害当初から地区単位での動きが形成されていった泊区に対して、越喜来地区全体の動きは、初期にはそれぞれ独立したものではあったが、浦・泊という、両範域の中間レベルの復興まちづくりを担う浦・泊復興まちづくり委員会の立ち上げによって、越喜来地区と泊区の両者の動きが、垂直的分業という形で調整されていった。その際の垂直的分業は、組織の立ち上げとしては泊区復興まちづくり会議の方が早いものの、地域型組織である浦・泊復興まちづくり委員会から、地区型組織である泊区復興まちづくり会議にむけて分業が図られている。これは、泊区復興まちづくり会議は、2012年段階では公民館再建という泊区内の課題に注力しており、周辺をふくめた広域課題への対応は課題化されていないためであったと考えられる。

こうした復興まちづくり、復興課題のカテゴリーでいうならば「地域社会の再生」が、泊区復興まちづくり会議において地区住民を巻きこんだ議論とならなかった理由は、浦・泊復興まちづくり委員会での議論は、外部専門家からの自立、住民主体をもとめるものであったという点にある。外部専門家の主導のもとで、これまでの活動を続けてきた泊区において、地区の主導層は、「泊のまちづくり会議で、一般の人にいきなりそれをいっても受け入れられるかはわからない」(AW氏)と判断し、課題化を保留し、主導層のみによって進めることを決めたため、対内的調整が必要な場面は発生していない。

対外的な調整としては、泊区復興まちづくり会議と浦・泊復興まちづくり委員会との直接的な調整、浦・泊復興まちづくり委員会をとおした間接的な越喜来地区復興委員会との調整がみられた。

浦・泊復興まちづくり委員会は、先行的に活動が行われていた泊区復興まちづくり会議の実績を尊重する姿勢を当初より打ちだし、泊区の復興まちづくりについては、浦・泊全体の方針と齟齬を起こさないかぎりにおいて、泊区の見解を受け入れることとしている。泊区側としても、IR氏のような異なる外部専門家の意見を聞く機会がえられること、泊区の状況を他地区と比較のなかで把握することが可能になるなど、組織に参加することでえられる利点が大きく、両組織間の調整は順調に推移した。

対して、越喜来地区復興委員会との関係については、当初は越喜来地区復興委員会側

が地区の復興計画に対する権限をもつものとして、下部組織である浦・泊復興まちづくり委員会、その連携組織である泊区復興まちづくり会議に対しては、越喜来地区の計画に対する権限を、津波跡地の利用計画に関する発言権にのみ限定していた。こうした動きはその後、浦・泊復興まちづくり委員会が活動の実績を積み重ね、また、越喜来地区復興委員会側でも役員改選による組織の変化がみられたなかで、権限の拡大という調整が図られていくことになる。

このように対外的調整については、調整先の組織によって、その経緯が大きく異なっているものの、2014年段階では組織間の調整はおおむね図られているといえる。

5. 4. 6 復興まちづくりを巡る相違

現在、地区の伝統的な祭礼である「五年祭り」の復活を目指しており、すでに津波で被災した道具類については、「太鼓、衣装、権現様などは公民館においておいたから流された。300万の補助をもらって全部直した」(KH氏)という。「五年祭り」は名称のとおり5年ごとに行うもので、山伏神楽の一種である権現舞が行われ、権現様と呼ばれる頭を被った獅子舞が舞われる。本来は2014年が開催の年に当たるが、いまだ復興の途上であることもあり、延期を決定したという。

「五年祭り」に代わるような、地区住民を集める催しとして、外部専門家と合同で「結の道」と呼ばれる道普請の活動を展開している。これは、東日本大震災の津波最大遡上高の痕跡周辺に獣道程度ではあるが、道路が集落を囲むように通されていることが発見されたことを契機としている。津波の教訓を生活に取りこんでいくという意味からも、「泊にある2つの滝を名所にする、そのための散策道に結の道をつなげる」(KH氏)という交流人口を呼びこむための設備という意味からも、この道路を再整備していくという取り組みである。

結の道についてイベントを行った際には、「この前の結いの道の時は、父兄として、若いお母さんも来はじめています。避難先から高台移転を機に泊へ戻ってきた30代のお母さんとか、その同級生で、家は無事で、子どもが小学校に上がって〔PTAから〕参加しはじめた30代のお母さんが、出てくれた。普通は5年祭りのために1月練習をやるので、そこで地域の若い人、年寄り、男、女が知り合いになる。それが今年は延期という事になったので、それに代わるようなものが、今回、できるようになった」(AW氏)と、5年祭りに代わる住民の交流の場として、「結の道」活動が機能しはじめています。

一方で、これまで良好な関係を築いてきた地区住民と外部支援者であるが、まちづくりの段階になり、双方の主張にやや乖離もみられてきている。TG氏やIR氏ら外部専門家は、復興まちづくりを進めるにあたって、被災者の生活再建を主軸にした住民組織によるボランティアな活動から、まちづくり会社を設立し、事業としての泊区の持続的

な発展を主軸にした復興まちづくりに転換させることを助言している。

つまり、「低中心部の計画もそろそろやりたいが、高台移転も奥側の整備もまだということ、住民としては、中心部はそのあたりが落ち着いてからと考えている。ただ、今はすべて被災者中心で動いていて、このままでは被災していない人が活動する目的がなくなってしまうのを懸念している。被災しなかった人は平気なように見えるが、彼らも生活環境が変化していくことに悩んでいる。その温度差をどうにかしないといけない」(TG氏)というように、高台移転を検討していた時期からみられる住民間の意識差が、災害から時間が経過するごとに拡大しており、意識差に関わらず地区住民が共通して取り組むことができる課題設定をしなければ、復興の動きから住民が離れていってしまうのではないかということが、助言の1つの要因である。

また、東日本大震災では、岩手・宮城・福島の3県を中心として広域に被災し、すべての被災地に十分な支援をいきわたらせることは困難であり、現実的には被災地間の競争になるともいう。この時、「[社会からの支援が減っていくなかで、]自分たちである程度、支える体制を作りながら、公でサポートする。ある種のパブリックサポートを自分たちで担わないと地域はもたないと思う。被災地はなおさらで、気持ちとしてはわかるが、現実、どうするのかという問題がある」(IR氏)のが、もう1つの助言の要因である。

そして、自らで自らを支える体制として、「[泊区では]経営的には皆で集まる寄合兼喫茶店はなりたない。自分たちで公民館を作って、地域経営をしていくというのが、10年後くらいの目標」(IR氏)であり、住民がまちづくり会社を起業して、地域経営を事業として担っていくべきだというのが、両者の共通した指摘である。

しかし、このような助言に対して、地区住民は「今後、集落でやっていく時に人が集まるかは苦勞すると思う。これからが大事なところだから。そのままの状態にしていると、草ボーボーで終わってしまう」(KH氏)、「これからの実働部隊をどうするか、というのを考えている。若手だけじゃなくて、プロの技術をもった年寄りもたくさんいるので、それを使えるか」(AW氏)と、理解を示しながらも、まちづくり会社という仕組みを導入することについては躊躇せざるをえないとしている。

泊区に対して責任をもつ立場として、たとえばAW氏は「ちょっとずつでも種植えたりしていけばいいが、土地借りたりすると責任も出てくる。TG氏らからは、会社を作ったらというのは最初の頃からいわれている。結局、被災地はどこも同じ条件でやっているの、そこからどれだけ早く抜けるか、目立つかが勝負だという。いっていることはわかるけど、いざやるとなると、仕事をやめたりしてそれだけというのは踏み出せないところがある」(AW氏)と述べている。

まちづくり会社を立ち上げ、数名の地区住民を従業員として専従させるということは、従業員となった住民にしてみれば、自身の生計をまちづくり会社にゆだねるというリスクを負うことであり、自発的な動きであればともかく、集落としては地区住民に提案す

ることを躊躇せざるをえないとしている。AW 氏の語りにもあるように、現在、住民側は緑化、道普請といった生活に負荷をあたえない範囲で可能な取り組みを実施しつつ、浦・泊復興まちづくり委員会で策定した復興まちづくりの計画を実現化するための人員確保を行っている。

この時期の動きをまとめると、地区の主導層を中心に行われてきた復興まちづくりが、地区において課題化をすははじめ、泊区復興まちづくり会議として「地域社会の再生」への住民主体の対応を模索しはじめた時期であるといえることができる。

泊区における復興が、当初から外部専門家の支援をうけつつ始まったものであることは述べてきたとおりであり、これは防災集団移転にみられたような専門的知識、仮設公民館建設や泊区公民館再建にみられたような外部資源の確保といった点で、泊区に大きな利点をもたらした、その復興を推し進めたことはおそらく疑いがないだろう。

一方で、このような外部専門家の支援があったことが、外部専門家主導による復興という側面を強め、地区の主導層自身が、住民主体での復興が必要であるということを「一般の人にいきなりそれをいっても受け入れられるかはわからない」（AW 氏）と語る状況を生みだしている。

TG 氏や IR 氏らが助言したようなまちづくり会社の立ち上げを巡る、泊区住民と外部専門家の方針の相違は、こうした外部専門家主導の状況に対して、そこに住む当事者としての視点から異なる意見を示したという点で、外部専門家からの自立、住民主体の復興が模索されはじめたとみることができる。もちろん、泊区住民のとり、生活に負荷をあたえない範囲で可能な取り組みの持続という方針が、泊区の復興にとって最善であるかは別の議論であるが、泊区住民と外部専門家がそれぞれに独自の意見を持ちつつ、よりよい解をもとめていく動きが調整であり、その意味で泊区復興まちづくり会議と外部専門家との対外的調整が、この時期から行われはじめたといえる。

5. 4. 8 小括

以上のように、大船渡市三陸町越喜来地区泊区における、コミュニティ・レベルでの復興への取り組みは、外部専門家の助言のもとで、部落会など既存の地域コミュニティ組織の代表者を中心に、津波被害をうけた住民を役員として、泊区復興まちづくり会議が組織されたことから始まった。

組織の立ち上げ後、2011 年には津波被害をうけた住民の居住地を確保するために防災集団移転計画を策定し、続いて、2012 年より泊区の住民自治にとって重要な公共施設であった公民館再建計画を進めた。この公民館再建は、外部資源の獲得に難航したことで 2014 年の新公民館完成までに 2 年間をついやし、この間、泊区復興まちづくり会議は公民館再建計画に注力し続けた。

この時期、泊区がふくまれる越喜来地区全体としても、越喜来地区復興委員会、浦・泊復興まちづくり委員会の組織など、緊急コミュニティ組織の展開が行われていた。泊

区の主導層は、泊区復興まちづくり会議として公民館再建に注力する一方で、浦・泊復興まちづくり委員会にも参加し、浦・泊5集落の広域的な復興まちづくりについて検討を進めている。

浦・泊復興まちづくり委員会における復興まちづくりの動きは、一般住民にまで協力をもとめるには時期尚早であるとされていたが、2014年の新公民館完成以降、泊区において復興まちづくりが課題化されはじめ、泊区復興まちづくり会議として、復興まちづくりへの取り組みがはじめられている。この際、まちづくり会社立ち上げを巡って、外部専門家と地区住民の方針の相違がみられており、この点は外部専門家の主導のもとで復興を進めてきた泊区の復興において、住民主体という点で大きな変化があったといえることができる。

分業としては1度のみ行われ、「伝統一地域」型の浦・泊復興まちづくり委員会から、「伝統一地区」型の泊区復興まちづくり会議への展開、そして同時に浦・泊復興まちづくり委員会をとおした「伝統一地域」型の越喜来地区復興委員会から泊区復興まちづくり会議への間接的な展開である。これらの展開は、泊地区における公民館再建計画と浦・泊地区の復興まちづくりの課題の分担という形で、課題の範囲に応じた垂直的分業が図られている。

ここで重要なことは、泊区においては泊区住民が関わる地区型組織と、泊区住民と関わりなく進められる地域型組織が、2011年から並行して活動しており、その中間的な範囲を担う浦・泊復興まちづくり委員会の立ち上げによって、異なる2つの動きが結びついたという点である。

分業の契機も、この浦・泊復興まちづくり委員会が立ち上げられたという点にあり、復興課題のカテゴリーからみると、同じく「地域社会の再生」としての公民館再建計画と復興まちづくりの2つの課題が、浦・泊地区復興まちづくり委員会の立ち上げによって泊地区の主導層において課題化され、これを両組織で分担する形としたといえる。この理由は、幾度も述べているとおり、泊区復興まちづくり会議において復興まちづくりを担うことは時期尚早であるという主導層の判断によるものである。

また、調整という視点からみると、泊区復興まちづくり会議と浦・泊復興まちづくり委員会は、前者は地区住民に広く共有された復興課題の解決を図り、後者は地区住民には共有されにくいが高重要性の高い復興課題への対応を、結果的には分業という形で担ってきたとみることができる。

対内的調整については、後発の浦・泊復興まちづくり委員会が、活動の範囲としては泊区復興まちづくり会議よりも広域でありながらも、泊区復興まちづくり会議の活動を尊重し、上位の組織として泊区に計画をおろすのではなく、むしろ泊区からあげられた意見をそのままうけるという姿勢を示したことが、2組織が併存しながらも混乱を生みださなかった最大の要因であったと考えられる。

その際には、部落長が全体の動きをみわたり、調整役として利害調整を行っているが、

部落会以外では、つねに1役員として参加をしており、部落長が、復興に関する組織の会長とはなっていないという点が泊区の特徴である。これは、復興の動き全体を知る人物を集落の内部に確保しようとする動きであると同時に、もとめられているのは調整役としての知識、中立性であり、復興を強力に推進するような強権的な存在ではなかったと考えることができる。

他方、対外的調整については、両組織が復興課題について別個に大船渡市との間で調整を行っている様子がみられており、代表組織は分散しているといえる。

ただし、前述のとおり、対内的調整の段階で、泊区の復興方針が一本化できていたことから、代表組織の分散によって復興方針に混乱が生じた、組織間の対立がみられたといったことはない。

また、泊区の場合、大船渡市と復興計画について長期にわたる利害調整を必要とするほど争点化した部分がなく、また、越喜来地区全体の復興の検討については越喜来地区復興委員会という、両組織よりさらに広域の組織が担っていたため、越喜来地区のなかでも辺縁に位置していた泊区の地区住民は、自治体との対外的調整という意味では、代表組織が分散していたとしても大きな問題が生じる余地はなかった。

むしろ、泊区における対外的調整でみるべきは、泊区復興まちづくり会議と浦・泊復興まちづくり会議が、ともに外部支援者として専門家集団と長期的に関わりあいながら、復興を進めてきたという点にある。TG氏ら、IR氏らはどちらも、地区の関係者から要請をうける形で現地へと支援に入っており、当初から地区住民と支援者の関係は良好であり、また、両支援グループは地区住民の意向にそわせる形で助言を行ったため、両組織は専門的知識に基づいた活動を長期的に実施することができたということは、復興の円滑化に大きな役割をはたしたといえる。

たとえば、浦・泊復興まちづくり会議発足時における、泊区のアツカイはNC氏の要望をIR氏らがうけとめる形で、泊区独自の活動を尊重するという方針が決定していたのであり、IR氏らの姿勢次第では、泊区に対して、上位計画として浦・泊復興まちづくり会議の計画をおろしていくという可能性も存在した。こうした可能性を防ぎ、円滑な復興をもたらしたという意味で、泊区、もしくは浦・泊地区における外部専門家のはたした役割は大きい。

また、KH氏やAW氏といった復興にたずさわる住民が、両組織の活動のなかでTG氏らとIR氏ら双方と関わりをもつことで、両グループからの支援を比較することができたということも重要であった。両グループは地区住民の意見にそった形で助言を行うという点では共通しつつも、TG氏らのグループは公民館再建支援などについて、自身のネットワークをもちいて支援先を確保するなど、自らも主体として積極的に復興に関わるという方針を示した。対して、IR氏らのグループは、主体はあくまで住民であるという方針を示し、自らは支援者として過度に復興へ関わることは避け、地区住民の動きを促す動きをみせた。KH氏やAW氏は、こうした両グループの支援のあり方を比較

することで、住民と支援者が依存関係に陥ることなく対等な関係を結ぶという、支援者とのむきあい方を学んでいった。

復興まちづくりでのまちづくり会社の設立を巡って、設立を勧める支援者に対し、泊区としてはまちづくり会社の設立を簡単には決断できないという回答を示したことは、その決断が今後どういう意味をもってくるかは別として、復興の主体としての独立性を示したと捉えることができよう。

5. 5 岩手県大船渡市三陸町綾里地区

5. 5. 1 地区の概要

本節では、岩手県大船渡市三陸町綾里地区を取りあげる。綾里地区は、岩手県南部沿岸に位置し、前述の越喜来地区の南側に隣接している。人口は約 850 世帯 2,600 名からなり、沿岸漁業・養殖漁業を主要産業としている。産業構造としては、就労人口 1,304 名のうち、第 1 次産業が 28.9%、第 2 次産業が 32.3%、第 3 次産業が 38.8%を占めている。従事者の多い職業としては、漁業(25.4%)、製造業(20.2%)、次いで建設業(11.6%)となっており、第 1 次産業従事者の大多数を漁業従事者が占めていることになる(図 5-12)。

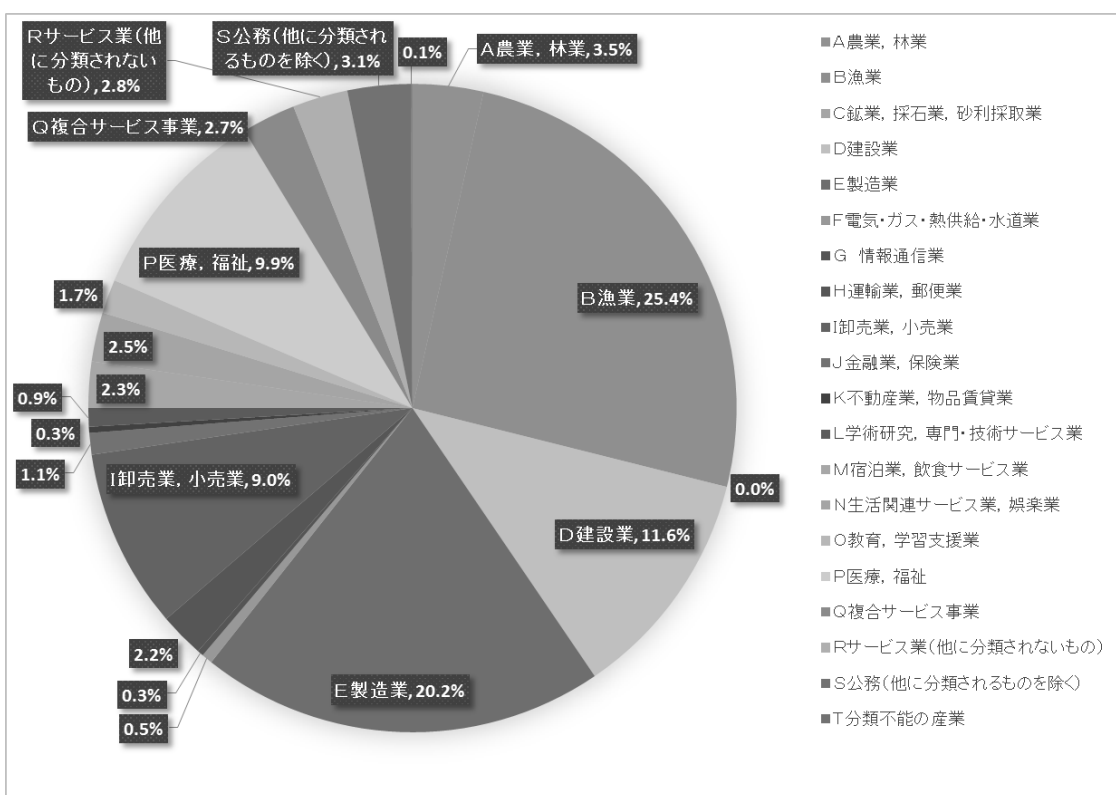


図 5-12 綾里地区の産業構造 ((2012, 内閣府) をもとに筆者作成)

綾里地区は、1933年の昭和三陸地震でも津波被害をうけた経験があり、この際に被害をうけた世帯が集団での高台移転を行った「復興地」と呼ばれる高台の住宅地が現在も維持されている地区である。この復興地は、東日本大震災でもおおむね被害をうけず、田浜と呼ばれる地区の一部のみが被災したにとどまった。

綾里地区全体では145戸が全壊、死者・行方不明者26名という被害をうけている。綾里地区は漁港周辺の低地部から内陸の山間部まで東西に長く広がった地区であり、被害は海岸近くの低地部に集中しており、山間部までをふくめた地区全体でみれば、震災の被害をうけていない世帯も多い。

既存の住民組織としては、綾里地区内の11集落にそれぞれ部落会が編成されており、これは旧三陸町の大船渡市への合併以前からの部落会の流れをくむものである。また、先述の越喜来地区と同様に住民の交流拠点として地区公民館が整備されており、綾里の場合には合併以前から各集落で保有している公民館と、合併時に大船渡市が建設した綾里地区公民館とが存在する。ただし、公民館長という役職を独立して設置しているのは綾里地区公民館のみとなり、各集落の公民館長は部落会の役職にふくまれたものとしてあつかわれている。

また、綾里地区では越喜来地区と同様に、伝統的な祭礼として「五年祭り」を行っている。綾里地区の場合、地区内の意思疎通に齟齬があり、最近10年ほどは開催されていなかったが、東日本大震災の直前に再開が決まったところであった。この祭礼では、山伏神楽の一種である権現舞が行われ、権現様と呼ばれる頭をかぶった獅子舞が舞われる。

権現舞は、地区の伝統的な踊りとして沿岸部の漁村集落では維持されているものの、地区の中心部ではすでに教育の機会が減ってきており、後継者問題もあらわれてきている。くわえて、綾里地区内では集落ごとに被害状況が異なるため、震災後に実行委員会が2度立ち上がったものの、そのたびに延期をくりかえしてきている状況にある。2013年には権現舞を綾里地区公民館で披露しているが、「五年祭り」の再開にまではいたっていない。

綾里地区に対する調査では、まず同地区の復興を支援する研究者の1人であるKK氏に地区の概況について聞き取り調査を行い、同氏からの紹介をうけ、地区の復興を担う住民組織である「綾里地区復興委員会」の役員経験をもつBB氏、IH氏、YK氏、OK氏の4名を調査協力者として聞き取り調査を行った。4名のうちOK氏のみは就業をリタイアしているが、ほか3名については就業中の壮年世代である。

経歴としては、BB氏、IH氏は公務にたずさわる職員であり、BB氏は震災当初から復興へと関わっており、IH氏は当初は地区の復興の動きには関わっておらず、仮設住宅の取りまとめなどを行っていたが、前任者との交代で2012年冬から復興へと関わるようになった。YK氏は漁業関係者で震災当時は綾里地区内の漁村集落で部落長を務めていた。OK氏は綾里地区の漁業協同組合（以下、漁協）職員であり、漁協システムの

電子化に長く取り組んできた過程で、国や県の水産関係の職員にも広いネットワークをもつ人物である。

5. 5. 2 「綾里地区復興委員会」の発足

綾里地区における緊急コミュニティ組織の立ち上がりは、次のような経緯である。綾里地区では当初、避難所と災害対策本部が設置された綾里地区公民館で、公民館職員を中心に避難所運営は行われていた。綾里地区公民館は、津波の到達による浸水被害はうけたものの、利用が不可能となるほどの大きな被害をうけることはなく、地区内で数少ない多人数が集まることができる拠点として機能した。

この際、綾里地区の住民による動きとしては、「市役所が災害対策本部となっており、〔市役所との連絡相手が必要だったので、〕じゃあ作りましょうというので、部落長、婦人会、災対本部長らで、1週に1回くらい」（BB氏）の頻度で会議が行われていた。

ただし、これは「通信が駄目になっていたので、水や物資が来るやらの情報連絡をしていた。手と口、文書で集落にもって帰るしかなかった」（BB氏）というように、綾里の中心部のほかに山を隔てていくつかの浜が存在するという綾里地区の地勢上、震災直後の段階では、綾里公民館と中心部やこれらの浜の間で物資・情報の交換を行う必要から行われたもので、復興について地区全体で検討を行うという種の動きではなかった。

漁村集落の部落長であったYK氏は、この時の状況を「震災から1週間くらいに、車で支援物資をわたすので来てくれと連絡があった。その後、携帯からつながるまでは車〔で情報をとりにいくしかなかった〕。後はもらいに行く時は、次の予定を聞いたり、情報交換をした。部落長会議は結構やった。3月16日に第1回の部落長会議があり、3月18日、23日、29日、4月3日と続いた。部落長会議でうけた話は、集落へもちかえって、夕食を食べる前に皆を集めて、全体会議にかけた。話題は、住宅の事やら、油のことやらだった」（YK氏）、「毎日ではないけれど、かなりの数の会議をやった。ガソリンが必要だったのが、大船渡の緊急車両に指定されて、往復が楽になった」（YK氏）とふりかえっている。YK氏の発言にあるように、市役所との調整や支援物資の分配といった対応は、組織として確立されたものではない。

しかし、一旦、綾里地区公民館が話をうけた後、公民館で災害対策本部長、部落長、そして婦人会など既存の住民組織の代表者による会議が行われ、これをさらに各部落長が集落での全体会議にかけ、その結果を公民館へ報告するという流れが、震災1週間後にはすでに現場の対応のなかで構築されていたようである。この流れのなかで、「そのなかでも、市当局のうけ皿、住民の方の希望をぶつけるためのものとして、独自の復興委員会のようなものが、必要という話になっていた」（BB氏）とされ、徐々に地区住民の中から組織化の話がもちあがってくる。

一方、「復興委員会の立ち上げは越喜来、そちらが一番早く動いた。市では地区懇談会をやりはじめた、市長をはじめとした職員で各地区を回り、ビジョンを出した」（BB

氏)との発言があるとおりに、隣接する越喜来地区では2011年6月には越喜来地区復興委員会を組織し、復興への取り組みを開始しており、また、大船渡市でも6月6日より、市内11か所の地区公民館を会場として地区懇談会を開始し、市役所の復興方針を提示し、住民の要望を収集する活動をはじめていた(大船渡市,2011)。

大船渡市からも、住民組織の立ち上げについて、「市役所のMGさんとGCさんという人が、落ち着いてきたころ、復興の組織が必要だというので、市の議員が立ち上がった。[公民館長がトップでやるという話も出たが、]委嘱状も市からもらっている公民館長が、トップには立てないだろうという話になり、また、復興の上でも市に対抗できる人が必要だということをいって、皆が納得した」(BB氏)というように、綾里地区側へ打診が行われている。

これは大船渡市の姿勢として、大船渡市の対応能力から考えて、「大船渡市は、マンパワー的に市としては、駅前が重要なのでやるが、それ以外には手がまわらないということ、わりと最初の段階ではっきりいっている。だから、地元でやってもらわないと、市が決めたとおりになるという話になってくる」(KK氏)という考えによるものである。

こうした周囲の状況変化をうけて、6月14日に行われた三陸B&G海洋センター体育館での地区懇談会の場で、地区住民から公民館に対して、「『公民館長を中心に、不足している物資など住民の要望を行政へつたえるための窓口となる組織が必要なのではないのか。越喜来はすでにやっているのに、綾里はやらないのか』という質問が住民からあった」(BB氏)という。

公民館長のBB氏はこの質問に対して、組織の必要性は認めたものの、「公民館が長としてやったらという話が出たが、しかし、公民館は教育委員会の委託で生涯教育をすところ、そういう組織がこの状況でトップには立てないと質問には答えた。『組織については考えているが、それに公民館が主たる立場として入るかはわからない』という答え方をした」(BB氏)と語り、綾里地区公民館が復興の主体となることは、公民館の職分・性格から考えてふさわしくないと否定をしている。

とはいえ、公民館で部落長や住民組織の代表者らによって行われていた連絡のための会議でも、組織化の必要性がすでに議論されていたこともあり、この質問を契機として、組織を「作らなければいけないという機運が高まり、じゃあ誰がリーダーシップになるんだということから、議員が3名、公民館主事だったKA氏と、誰が主になるんだという話をした」(BB氏)という。この際、組織の構想について綾里地区公民館の職員が中心になって議論を進めているが、これは「公民館の事務室で相談していた。場所はここしかなかった。公民館は災害対策本部になっており、避難所としても利用していたので、スペースがなかった」(BB氏)という状況に起因するもので、公民館の職員らとしては、こうした活動が公民館の職務であるかどうかという点に幾分の疑問をもっていた。

とはいえ、現実的に公民館が唯一の拠点となっている以上、公民館の運営を行う公民

館職員が場所だけを貸し、復興にたずさわらないわけにはいかないという理解のもと、公民館職員を中心とした組織化の検討がなされた。

公民館職員は、公民館を組織の主体にはしないという姿勢を維持し、「公民館は立ち上げ準備までしかできない」(BB氏)として、組織の主体となっていく「委員長には、しっかりした人でなければということで、市の議員が組織の人員の青写真をもってきた。これは部落長をあて職にしたもので、『まあ、構成員としてはこんなものだろう』ということで落ち着いた。ではトップをだれに頼んで、設立準備会を作り立ち上げるかについて、候補をあげ、何度も集まって相談をした」(BB氏)結果、OK氏を最終的な候補者として選出したという。会長候補者の検討段階では、「委員長の候補はOK氏の他にも何人かいたが、漁協の組合長を長くやってきて、かなりの力をもっている方だということで、その人しかいないんじゃないかという話だった。(中略)市や県との人脈が非常に潤沢だったことも理由の1つだった」(BB氏)との経緯があり、これまでの経歴から対内的調整と同時に対外的調整も行いうる人物として期待が寄せられたと考えることができる。

その後、OK氏に会長就任の依頼をする段階では、「では、誰が使者に立つかという段で、市の議員は立場上どうのこうので行かない。公民館長と主事でOK氏さんのところへいった。そこまでは公民館がいいだしっぺになった形。OK氏は『できない』とはいつつも、OK氏がやらないとやる人がいないということで引きうけてもらった」(BB氏)と、公民館が主体となってOK氏に依頼する形となった。この依頼に対して、OK氏は「本当は体力的にもうけるべきではなかった。もっと若い人がやるべきだと思った」(OK氏)と、数度、就任を辞退したものの、最終的には会長就任の依頼をうけることとなり、OK氏のもとで設立準備委員会を立ち上げた。

準備委員会では「設立趣旨、規約、構成人員」(BB氏)を決め、「6月29日に設立発起人会を開催し、7月13日に設立総会をやって、ここで委員会発足」(OK氏)というように、7月13日の設立総会で、綾里地区復興委員会が立ち上げられた。

この経緯を、OK氏は「公民館の方から復興委員会の立ち上げ要請がきたが、それを公民館と自分だけで決めるわけにはいかないの、市議3人と懇談、ぜひやってほしいという話になり、6月24日にやるという結論にいたった。そうだったので、自分もひと骨折らねばとなり、発起人会を集めて、委員、規約、委員長、副委員長、計画、予算、そういったことを打ちあわせて、発起人会のメンバーの発表、復興委員会のメンバーの発表、『生活圏としての綾里地区をどうするか』という組織としての趣旨説明を行った」(OK氏)とふりかえっている。ここで、「生活圏としての綾里地区をどうするか」(OK氏)という語りから、綾里地区復興委員会は綾里地区全体の代表として、地区住民の生活再建、ひいては長期的な復興に取り組むことを目指した組織であると捉えることができる。

綾里地区復興委員会の「名称は、復興々々という言葉が当時はあちこちで使われてい

たので、それをもって、委員会という組織の形とくっつけて復興委員会。越喜来を参考にしたというわけではない。ほか〔の地区〕は集落単位だが、綾里だけは全体でつくった」(OK氏)という。これは、震災当初から部落長や住民組織の代表者が集まり、地区全体という単位で会議が開かれ、情報交換がなされていたという経験や、綾里地区における震災対応の拠点が綾里地区全体を活動の範囲とする綾里地区公民館であったことの影響を受け、組織化における前提条件と考えられていたものとみられる。

OK氏は、このような地区全体での組織化に関して、「本当をいうとやりづらかった。40何名を毎回集めるのは大変」(OK氏)と述べており、組織運営を円滑化するための対応策として、復興委員会の下部に幹事会と小委員会を編制している。

ここで、復興委員会の体制をまとめておくと、復興委員会は「部落会長、公民館長、各団体長、相談役で43名」(OK氏)からなり、公民館職員からは、「事務局長として公民館長が入り、主事が書記として入っている」(BB氏)。この下部に「部落会長、団体の主だった人、相談役の議員、事務局の公民館職員」(OK氏)など21名からなる幹事会と、「防潮堤などは関係の部落会長と幹部で進めた。〔こうした課題は〕関係がない部落もあるのでそこは入らない」(OK氏)という特定の復興課題をテーマとする小委員会が編成されている。

設立総会の場合では、当面の活動課題として、「何をやっていくか、急ぐものとしては住処づくりと産業づくり(漁業・公共施設)だろう」(OK氏)ということが確認され、両地区復興委員会は、住宅再建と産業再生にむけて、活動を開始することとなった。

このようにして、2011年7月から活動を開始した綾里地区復興委員会に対し、綾里地区公民館は委員会の事務局を引き受け、その活動は今日にまでいたっている。BB氏が語るところでは、「本来、公民館がここまでだが、そうもいかず、場所もなく、個人宅でやるわけにもいかないから、公民館〔が活動拠点〕、それで公民館が事務局になった。(中略)あとは、好むと好まざるとに関わらず、仕方のない話。進むも退くも公民館がやるようになる。(中略)知らんぷりするわけにもいかない、しかし、深入りすることもできない」(BB氏)と、平時の教育施設である公民館という組織の職分・性格と、復興にもとめられる作業・性格の差に苦慮しながらも、震災当初から復興にたずさわった責任として、BB氏は復興への関わりを続けていくという姿勢を示している。

緊急コミュニティ組織としての綾里地区復興委員会の特徴を考えると、公民館主導のもと綾里地区各集落の代表など、役職名望家を集めた役員構成は、既存の地域自治の体制を基盤とした組織であると考えられ「伝統型」の緊急コミュニティ組織であるといえる。活動の範囲は、地区内の各集落単位ではなく綾里地区全体の組織とされており、このことから「地域型」の緊急コミュニティ組織であるといえる。すなわち、綾里地区復興委員会は「伝統一地域」型の緊急コミュニティ組織であるといえることができる。

発足時の主要な復興課題は、「生活圏としての綾里地区をどうするか」(OK氏)、「急ぐものとしては住処づくりと産業づくり〔漁業・公共施設〕だろう」(OK氏)といった

発言から、「住宅再建」「地域社会の再生」にあったといえる。

5. 5. 3 第一次提言書の策定

活動開始後の綾里地区復興委員会では、まず地区の大船渡市に支援を要請するために、復興課題の一覧化が必要であるということから会議のほか、「8月3日に勉強会、防集など制度の勉強会を開き」(OK氏)、復興についての制度を地区住民の間で学び、9月にはこれらの取りまとめとして、「9月4日には、道路整備、防災施設整備、住居の高台移転、産業の再生、公共施設、教育施設等に関する計76項目の個別の要望事項からなる『第一次提言書』を市長に提出した」(池田ほか,2015:12)。

この「提言書というのはもう、どこそこの道路が壊れているとかいうものを、とにかく集めたという感じのもの」(KK氏)で、住民による復興計画といえるようなものではないが、地区の要望をとにかく一覧化したという点で、住民のよる復興への取り組みの最初の成果といえることができる。また、このほかにも既往災害の被災地視察や、地区予算で祈念碑の建立といった活動を実施している。

第1次提言書提出までの動きとして、BB氏は「市の提示したものをみたり、勉強会をしたり、部落長が各集落の状況を集めてもってくるなどして、提言書を復興委員会でまとめた。しかし、[委員会の内部で決めたもので、住民の合意を取っていないので、]それを地区の名義では出せない。地区住民を集めて、合意を取って、出すという形にした。それで、住民にこういう形に作ったので、これでいいですかという、住民説明会を実施した」(BB氏)という。住民説明会は、「9月4日に第1次提言書の住民説明会をやり、案内状を全戸配布した。これは地区会長〔部落長〕さんからまわしてもらった」(BB氏)と、部落長を介した案内状の全戸配布を行っている。

人員もかぎられているなかで、全戸配布分の案内状を作成することには事務局である公民館には作業負担が大きいものであったが、ここで、全戸配布により地区住民全員を集めて合意を取ろうしたことには「理由は、防潮堤計画高さの14.1mというのがある、防潮堤は高ければ高いほどいいのではないかという意見に対して、計画案は提示された3つの中からしか選べないことになっているとか、そういうことも色々あったので、全戸を集めたかった」(BB氏)という背景が存在した。

この3つの計画案については、岩手県から実際の計画案として綾里地区側に提示されるのは2011年11月の話となり、詳細は後述するが、いずれにせよ計画案の前段階の話として、綾里地区側にはこの防潮堤計画案の概要が伝えられていたものと考えられる。

第1次提言書を提出したのちも、綾里地区復興委員会では、「アンケートを配ったり、防集の話をやったり」(OK氏)、また岩手県庁・大船渡市役所との意見交換を行い、委員会の独力で2012年3月に、第1次提言書における76項目の要望を再検討し、13項目にまで整理した第2次提言書を「要望書」という名称で提出することになる。

しかし、「第2次提言書（要望書）をまとめたものの、そこで低地利用をどうするかがよくわからない、という話になり、外から人を呼ぶしかないという話になった」（KK氏）というように、綾里地区復興委員会では、大船渡市への要望をまとめるという作業から、今後の復興をどのように構想していくかという段階に議論を進ませる必要に迫られたが、ここで地区住民が独力で対応することに限界を感じ、外部専門家の参加をもとめはじめている。

この時期の動きをまとめると、綾里地区復興委員会が住民独自での動きに限界を感じつつも、代表組織として単独で地区の復興を担っている。重視する復興課題としては、発足時には「住宅再建」「地域社会の再生」を重視していたものの、具体的な活動として住民要望をまとめた提言書を作成するにあたり、当初は76項目にもものぼる要望事項が集められた。これにともなう、復興課題も「安全・安心の確保」「住宅再建」「地域社会の再生」と拡大することとなっている。

5. 5. 4 専門家による支援と部会の立ち上げ

この時期、綾里地区では研究者によるフィールドワークが行われており、「1月辺りに、FT先生が仮設の方をまわっていて、お手伝いできることがあればという話だったので、まちづくりの専門家が欲しいといったら、そこからCN先生、KK先生のつながりになった。それから先生方で色々やりはじめて、今にいたっている。（中略）KK先生達のはじめて来たのは、4月29日の第4回復興委員会、そこで住民からも広く意見を募りたいんだけど、という話をされた」（BB氏）、「専門家としては、FT先生と最初にふれあった。自分たちだけでは限界があるという事で、紹介をお願いして、CN先生、その後、KK先生とお会いした」（OK氏）という語りにもみられるように、フィールドワークを行っていたFT氏の紹介で、CN氏、KK氏が復興支援として綾里地区復興委員会に参加することとなった。

支援に入ったKK氏は、「専門家の手を借りずに作成してきた要望書は緊急的に必要な個別の要望を束ねたものであり、そこから長期的な地区の将来の姿がはっきりとみえてこない」（饗庭ほか,2013:21）という意識から、要望書を再検討し、今後の長期的な復興までをみすえた復興まちづくり計画策定の必要性を地区住民側に指摘した。さらに、その実現にむけては、OK氏らが委員会の運営に苦心していたのと同じく、約50名もの委員で構成された組織という点に着目し、少人数による議論の必要性をまず助言している。

つまり、議論の進め方として、「復興委員会は50名くらいいて、集まりはOKさんの作ってきたメモで議論が進んでいく、大体そんな感じ。ただ、50人で議論というのは大変なので、部会を〔専門家に〕作ってもらった。（中略）とりあえず、3つの部会をやった後、プラスでもう2つやった」（KK氏）と復興委員会の下部に部会をあらたに編成することを提案している。

最初に立ち上げられた3つの部会とは、田浜集落、小石浜集落、そして中心部（港・岩崎・宮野・野方）の3部会をさし、これに続いて立ち上げられたのが石浜、白浜の2集落の部会である。これら5部会は、2012年5月ごろから順次立ち上げられ、「2週間に1回ほどのペースでワークショップを開催し計画案を作成」（饗庭ほか,2013:21）し、7か月後の2012年12月には復興まちづくり計画を取りまとめている。

復興委員会の体制としては、各集落単位での利害調整は部落会が行い、この結果を部落長が復興委員会にあげるという仕組みとなっていたが、実態として「集落単位では、部落会の会長や役員だけがやっていて、決まったことを全戸配布するような昔ながらの形。復興委員会の主体としては、若い人主導にはならない。専門家がそういう動きを出したから、部会の話が出て、復興委員会もOKを出した。これが2012年5月13日、日程・場所は委員会で調整したが、会議自体は先生の方は独自でやっている」（IH氏）というように、若手住民までふくめたさまざまな地区住民の意見をくみあげることには十分にはできておらず、こうしたさまざまな社会層から意見をくみあげたうえで、利害調整を慎重に図っていくということが、KK氏による部会立ち上げの目的であった。

したがって、この部会は、先述したとおり、田浜、小石浜、石浜、白浜そして中心部（港・岩崎・宮野・野方）の5部会が立ち上っているが、主として沿岸部の漁村集落単位での立ち上げとなった。中心部部会については、居住地や綾里漁港周辺の水産施設の配置をどのように考えるかという、利害関係が1集落のみに収まらない広域の議論であったため、4集落からなる部会として立ち上げられている。

これらの「部会は30~40代の若い人たちが入っていて、復興委員会には参加しない若手側の動きになっている。大きく被災した田浜、以前からかなりまとまりがあった小石浜、そしてやはりかなり被災した石浜の順に3部会が立ち上がり、地区長がやったところもあるが、だいたいは若手。その後、中央部の3つの部会が立ち上がり、あとは山側の集落だったが、そちらはいらぬという話になった」（IH氏）というように、KK氏らの助言のもとで若手住民主導の取り組みとして実施された。

KK氏らの構想では、綾里地区内の全集落に部会を設置する予定であったが、被災程度が小さい山側の集落については、部会を立ち上げるほど議論が必要な復興課題がなく、また、沿岸部の漁村集落についても「[部会を立ち上げていない] 浜は後3つほどあるが、ここは被害が軽微という事で、部落長さんの方からウチはやらなくてもいいという話をもらった」（KK氏）ということで、実際に活動がみられたのは5部会という形になった。

なお、KK氏らは、綾里地区の水産業復興について、とくにこれを集中的に議論する漁協部会についても設立を構想している。KK氏は、「漁協部会の方は、港まわりの区画整理が漁集で動くということで、だったら漁協の方で集まってやった方がいいだろうと思っていた。（中略）綾里地区の場合、網元さんがいない土地なので、漁協がすべて仕切っていて、あとは各自が個人経営者」（KK氏）という綾里地区の水産業の状況から、

漁協を中心とした部会を構想し、漁協側に打診をしているが、「最初の3部会が終わった段階で、漁協に話をしに行ったら、今もってこられたら人手がないので困るという話で、うけてもらえなかった。漁協でやっていく問題と置いていたが、漁協の事務方がいっぱいいっぱいな感じにみえる」(KK氏)と、綾里漁協は設立について慎重な姿勢を示したという。

この後、綾里地区復興委員会では、2012年12月に大船渡市への漁業集落防災機能強化事業の要請を行い、2013年には「漁集の方も、地元でお金が取れたということでコンサルが入って調査をはじめている」(KK氏)と計画が動きはじめているが、上記のような経緯から、漁協部会は設立を検討しているという状態になっており、水産業関係の議論については、綾里地区復興委員会が担う形となっている。

こうした部会の動きについて、IH氏は「専門家の参加以降も、動きそのものは大きく変わってはいないが、かなり精力的には動いている」(IH氏)としたうえで、さらに「委員会は委員会で何とかまとまる。大前提は住宅再建と防潮堤、(中略)復興委員会の方で、住宅の場所・人まで全部決めた。(中略)部会はまちづくりが主。住居関係は、そこは〔復興委員会の案で〕いいですよという話。両方とも、第1次から2次提言書へ移行していく流れではあったが、2つの組織はテーマがすこし違った」(IH氏)と、綾里地区復興委員会と各部会が、住宅再建・防潮堤と、まちづくりとで分業を図っていたことに着目している。

OK氏も、復興委員会として提言書を取りまとめていく過程で、「住民からの意見というのがなくなっている。自分が若いころは、もっと喧々諤々やっていたものだが。今の人は、会議をやってもあまり話さない。(中略)今後、自分がどうしていきたくのかというアイデアがもっと欲しかった。(中略)ワークショップは20代くらいの人も出ていた。しかし、『あぁっ!』というようなものが出なかった」(OK氏)と、20代から50代の綾里地区における若手住民から、意見を積極的にあげてほしかったと指摘をしながらも、若手住民が部会をとおして復興の議論に参加することについては一切、批判をしていない。

このように、綾里地区においては部落長や住民組織の代表者らで構成され、住宅再建と防潮堤を担う綾里地区復興委員会と、その下部組織として各集落の若手住民主導で構成され、まちづくりを担う部会の中に、分業という形での対内的調整がみられ、部会で取りまとめられた意見を復興委員会がうけとるという体制が、構築されていたといえる。

ただし、IH氏は部会について、「部会にはメリット・デメリットがある。部会の話が正なのか、復興委員会の話が正なのか、どちらが正しいのかごちゃごちゃになってしまうことがある。どちらも間違っていないのだろう。現実として、主となるのは復興委員会の話。部会の話は、今思うと現実的かということ、そうともいえない話もあった」(IH氏)と指摘している。

IH氏の発言は、部会からあげられる意見をすべて、委員会の場で検討することが、

復興の円滑化という意味で正しい行動であるのかという点を問うた発言であると考えることができる。復興の取り組みとして、復興委員会と部会が分業体制を取っており、別個の復興課題を担うがゆえに、復興の方針や各復興課題の優先度について判断がわかれ、議論が混乱する場合がある。この際、綾里地区においては、上位組織である綾里地区復興委員会の判断が優先されるのが実態だが、体制としては部会の取りまとめを復興委員会でうけ、これを復興委員会でも議論するという経緯をへて、最終的に復興委員会の判断を優先するという結論が出ることとなる。

しかし、部会からあげられる意見の一部には、実現可能性が乏しいものも散見され、こうした意見すべてについて議論を行うことは、熟議をつくすという意味で対内的調整を実践している反面、意思決定を遅らせることにもなりかねない。綾里地区では、KK氏らの支援によって対内的調整が、より図られていった一方で、こうした復興の意思決定に関して熟議と速度のどちらを選ぶべきかという選択を現実にも迫られ、熟議を選択したということができる。

以上のような経緯をへて、2012年12月に綾里地区復興委員会内部で取りまとめられた復興まちづくり計画であるが、大船渡市への提出は半年後の2013年5月まで遅れることになる。その要因は、防潮堤および災害危険区域指定の詳細な計画案が、2012年12月に岩手県および大船渡市から綾里地区側に示された際、大船渡市の計画案と復興委員会の復興まちづくり計画案との間で、方針のくい違う部分の存在が明らかとなったためである。

この時期の動きをまとめると、地区外から専門家が復興支援に参入したことにより、綾里地区よりも各集落単位で細かく住民意見の集約を行った方が良いという助言のもと、綾里地区復興委員会の下部組織として集落単位の部会が組織された。あわせて5つが立ち上げられた部会は、4類型から捉えれば、各集落の既存の地域コミュニティ組織である部落会を基盤として立ち上げられた「伝統型」の組織である。その活動の範囲は1部会のみは4集落の連合体として立ち上げられているが、基本的な考え方としては各集落単位の組織であることから「地区型」の組織、つまり、「伝統-地区」型の緊急コミュニティ組織であるということができる。

よって、「伝統-地域」型の綾里地区復興委員会から、「伝統-地区」型の部会へと垂直的分業が行われたといえる（図5-13）。

	開放型	伝統型
地域型		綾里地区復興委員会
地区型		復興委員会5部会

図5-13 部会立ち上げ期の緊急コミュニティ組織の分業構造

分業の実態としては、「住宅再建と防潮堤、（中略）復興委員会の方で、住宅の場所・

人まで全部決めた。(中略) 部会はまちづくりが主。(中略) 2つの組織はテーマがすこし違った」(IH氏)という形で、復興委員会が「安全・安心の確保」「住宅再建」を担い、部会が「地域社会の再生」を担うという復興課題の分業を行っている。

また、専門家らは、部会立ち上げのもう1つの意図として、部会を若手住民中心の組織とすることで、既存の住民自治の体制を引きつぐ復興委員会では手薄になりがちな、若手住民の意見取りいれを目指している。まちづくりは、復興が進んだ後の地区を担っていくこととなる若手住民が任されるべき課題として、復興委員会も、各集落の伝統的な地域コミュニティ組織である部落会も、承認がしやすいものであったと考えられる。

復興課題の変化としては、述べたように「安全・安心の確保」「住宅再建」「地域社会の再生」と重視されている課題に変化はないが、緊急コミュニティ組織によって分業が図られている。

5. 5. 5 防潮堤に関する検討と復興まちづくり計画書の提出

防潮堤については、2011年11月の段階で、岩手県から「1) 現状の防潮堤の高さ(7.9m)、2) L1津波のシミュレーション結果に基づき島外地点の津波高に基づき設定された高さ(8.7m)、3) 岩手県全域を24のブロックに分割した際の当該地域をふくむブロック内での最大津波高に基づき設定された高さ(14.1m)」(池田ほか,2015:15)の3つの設計案から、1つを選択する方法となっており、2011年11月段階では、「その頃は、皆とにかく津波が怖いと、(中略)になっていた時期だったので、域内最高の14.1mで行こうということになった」(KK氏)。

しかし、2012年12月、実際に詳細な計画案として14.1m案が提示されると、危険区域設定や完成後の運用に対して、地区住民からの懸念が同案に対して投げかけられた。すなわち、「その域内最高の14.1mというのが、たまたま綾里のL2〔津波のシミュレーション〕の高さと同じで、その高さで堤防を作ると地区内に危険区域がない、ということになった。〔正確に言えば〕危険区域はあるにはあるけれど、住んでもいい危険区域というよくわからない区域になった。しかも、14.1mの方も色々おかしな案で、陸閘を付けずに坂でのりこえるということになっていて、いや、それだと冬に凍った坂道登ったらトラックが滑る」(KK氏)といった点である。

このため、防潮堤の高さを見直すこととなり、綾里地区復興委員会とKK氏の研究室によって検討が進められた。具体的な経緯としては、「2012年の12月に防潮堤の見直しが始まり、14.1mから11.6mに下げる案を研究室の方で作って提示した。その後、話しあいをして、2013年初春頃に11.6mを住民案に決めた。防潮堤について、県と再調整をし、高さをあげると、復興地に水が入ることがわかった。いやいやこの前の津波でも水入らなかったのに、何で安全にしたら復興地が水被るんだという話があるので、だったら、防潮堤の端のほうをすこし上げて入らないようにしたらいいんじゃないですか、ということをやったりしていた」(KK氏)ということになる。

この際、綾里地区では、14mの防潮堤案に対して、「13mで造ったのが昭和8年〔昭和三陸津波〕の復興地なので、14mにして復興地よりも高くしたら、水がこぼれるんじゃないかということで、12mが良いという意見」(OK氏)で当初は一致し、KK氏から提示された11.6m案をおおむね受け入れることとした。

しかし、11.6m案では綾里漁港近くの港集落が浸水することが明らかとなり、「11.6mでシミュレーションをかけると、港集落に30cm水が入る。港集落は東日本〔大震災〕でも平気だったのに、なぜ堤防を作ったら津波にやられることになるのかということまで反論が起こった。市の懇談、県の懇談、住民だけの会議、全体で20回くらいの懇談会を積み重ねて、直線の堤防から、港の辺りをすこし曲げるようにシミュレーションをとった」(OK氏)というように綾里地区復興委員会を中心として、地区住民との対内的調整、岩手県や大船渡市との対外的調整が図られた。

なお、この際に重要であるのは、防潮堤高さの再検討に関して、集落単位での議論を行う際には、部会ではなく部落会がこれを担っているという点である。「防潮堤については、部落会で決めていった。そこは慎重にやらせてもらった」(KK氏)というように、部会の立ち上げを助言したKK氏も、防潮堤については部落会を議論の場として考えている。これは、部落会は震災以前から存在する伝統的な住民自治の組織であり、防潮堤という今後の集落のあり方に大きな影響をあたえる課題に責任を取るには、代表性という意味で部落会しかこれを担いうる組織がなかったとみることができる。部会は、復興まちづくりの検討を図るために立ち上げられ、それも若手住民主導の組織であったことから、このような決定を担いうるような代表性をもつものではなかったと考えられる。

綾里地区復興委員会の会長として、防潮堤再検討の動きを主導していたOK氏としても、「昭和8年のつくり〔復興地や堤防の設計〕で、東日本〔大震災〕みたいなものから守るのはどう考えても無理。しかし、それをベースにして堤防を再建するというのが基本だし、何十mのものを造るわけにもいかない」(OK氏)という葛藤をもちながら、検討を進めざるをえなかった。

しかし、葛藤する間にも大船渡市内の各地区では防潮堤計画が決定ををはじめ、「そういう話をしている間に、防潮堤の話が大船渡市内でビリの方になった。市からも、これ以上遅らせると、完成がだいぶ先になるという話も出ていたので、これ以上遅れられないという」(OK氏)という時間的制約のなかで、11.6m案を最終的な防潮堤高さとして決定している。

防潮堤の検討については、綾里地区における対内的調整ではもっとも紛糾した課題であったといえ、OK氏は「堤防については、立体交差にするなど漁業者の利便性が大事。各部落会で意見をもとめて、それを部落長が委員会にもちかえってくる」(OK氏)形で議論を進めており、議論に参加し復興委員会と部落会とを仲介していたYK氏は、「防潮堤は8m～11.5mで決定。綾里の復興委員会でも大分話した。綾里が高さについては、

だいぶ遅れた」(YK氏)と語っている。

OK氏は綾里地区復興委員会の会議のほか、YK氏の集落のような各集落の部落会にも出向いており、「地区の意思決定としては、部落総会が1番小さなレベル。部落会より小さなものはないので、防潮堤もそこで話しあって、この辺が妥協するリミットじゃないんですか、これ以上やったらもっと遅れますよ」と(OK氏)説得にまわっている。この説得の過程では、「[11.6m案では]水が入ることになる場所の人達も、『私たちが妥協すればいいんでしょ』ということで、妥協してくれたのもある」(OK氏)反面、「『知らなかった』『委員会だけで勝手に決めていいのか』という声はあったが、こちらとしてもそれ以上はできない、そういうのなら懇談会に来ればよかったじゃないかという想いもある」(OK氏)と、意見をくみ上げることに最善を期しながらも、全地区住民が綾里地区復興委員会の動きに参画してきていたわけではないということもまた事実である。

こうした動きにたずさわってきたOK氏、IH氏、BB氏はいずれも、綾里地区復興委員会による調整を、「ほどほどでやるしかない。妥協しないといけない、[実情は]意見集約なんかでないよ[決まらないよ]。県も最初は真っ向から駄目だ駄目だの一点張りだったが、最終的にはかなり意見を聞いてもらった。遅れてもいいから、合意するまでがんばれ、がんばれでやってきた」(OK氏)、「いずれにせよ、提言書だって相当の妥協でやっている話。全体の1割、0.03%くらいしか政策化はできないんじゃないかと思う」(IH氏)、「住民主導というのは大変。住民は文句もいいたい、復興委員に文句をいっても詮ないし、いいたくもないが、いわざるをえないところがある。それをうける幹部の労力はとくに大変、それで何か報われるわけでもない。[反対している人に]話にいたりして、防潮堤もある程度、形式・手続きにのっついていくしかない。(中略)十人十色なので、できたら不満も出るだろうし、手続きに参加もせずに、文句いう人はいるだろうと思う」(BB氏)と、対内的調整・対外的調整を行うことの限界を最初から織りこんだうえで、最大限、可能な範囲で妥協点を見出していこうとする動きだったと述べている。

以上のようにして取りまとめられた計画案は「第2次提言書 復興まちづくり計画書」として2013年5月30日、大船渡市へ提出されている。翌6月には、復興委員会の役員が2年の役員任期を満了して役員改選が行われ、また、第2次提言書の提出によって目的を達成したということから、5部会も実質的に提言書提出をもって活動を休止させている。

この時期の動きをまとめると、外部専門家を迎えての第2次提言書取りまとめの最中に、自治体からの詳細な防潮堤計画案の提示を契機として、防潮堤計画の再検討が重視されるようになったため、復興委員会および既存の地域コミュニティ組織である部落会が対応にあたった時期ということが出来る。つまり、復興課題の変化としては、「安全・安心の確保」「住宅再建」「地域社会の再生」が維持されつつ、「安全・安心の確保」が

とくに注視された時期であるといえる。

この時、綾里地区では外部専門家の助言のもとで、部落会をもっとも中核的な議論の場とし、各集落の意見を取りまとめていく形で綾里地区復興委員会が活動するという動きをみせている。部落会は、部会の基盤ともなっており、「伝統—地区」型の組織として仮に組織の4類型にあてはめるとすれば、復興委員会と部落会の垂直的分業が行われているといえる（図5-14）。

	開放型	伝統型
地域型		綾里地区復興委員会
地区型		復興委員会5部会 集落会

図5-14 防潮堤再検討期の緊急コミュニティ組織の分業構造

部落会の議論を復興委員会がうけるという構造は、もとより役員として各集落の代表をあてている復興委員会の組織構造に、当初から組みこまれていたものではあるが、ここでは復興委員会、とくにOK氏らを中心にした主導層が主であり集落が従という、それまでの議論とは異なり、集落が主で復興委員会が従という形への逆転が発生しているのが、この分業の特徴といえる。

また、復興委員会の下部組織として立ち上げられた部会ではなく、部落会に場をもとめたという点は、今後の集落のあり方に大きな影響をあたえる防潮堤という課題に対して、部会は代表制、調整機能をもちえないと判断されたと考えられる。このような組織の使いわけ、すなわち分業は外部専門家によって行われていったもので、住民独自の動きとして行われたものではない。

しかし、みてきたように綾里地区復興委員会では元々の組織構造として、垂直的分業が可能となる構造をもっており、同時に、外部専門家の意見を柔軟に受け入れながら、地区全体の分業構造を維持していく対外的調整能力をもった組織であったという事が、この動きを実現させたと考えられる。

5. 5. 6 綾里地区復興委員会の役員改選と活動の縮小化

OK氏には会長再任の要請もあったものの、委員長職によって心身ともに疲労していたという理由から辞退し、復興委員会相談役となり、2代目の復興委員会会長には地区内の企業家であるSI氏が就任することとなった。同時期には、各集落で部落長の任期満了時期も重なったことから、復興委員会の役員はこの時期に大幅な人員交代が起こっている。

たとえば、部落長のYK氏も、「震災前の年に部落長になって、4年やってやめた。養殖の仕事は朝2時起き、集落の会議は夜7時8時で、とつてもではないが両方はでき

なかった。今は副会長をやっている。(中略) 復興で大変だったのは、とにかく書類申請がはんざつだったこと、部落長の頃は、部屋に書類の束が2つも3つもならんでいた」(YK氏)と、自身の生活再建と復興委員会の業務を同時に行うことに体力的な限界を感じ、この改選時期に部落長を退任している。

第2次の綾里地区復興委員会の体制は、SI氏が会長、BB氏が事務局長、IH氏が書記を務め、3名をふくめて委員は44名、委員のうち半数は部落長と公民館長が占めている。相談役はOK氏と大船渡市議会議員が2名の合計3名となっている。

一方、「復興委員会の会議は、今の委員長になって少なくなった。月1回もない、3月に1回くらい」(YK氏)という発言のように、復興まちづくり計画書の提出により、復興委員会の活動自体は落ち着きをみせている。「委員会としての動きはいまのところ、一段落というところ。今は、あがってきた計画に第2次提言書で要望した内容がどのくらい反映されているかをチェックして、やってもらわないと困るモノ、あえてやらないモノと色々あるので、そのチェックのうえで、必要なら第3次提言書をまとめようと思っている」(KK氏)という発言のとおり、復興事業の推移を見守りつつ、綾里地区復興委員会としてもあらたな動きに取りかかろうとしている。これは支援者であるKK氏だけの発想というわけではなく、OK氏も「自分がやめてからは、開催自体少なくなった。総合まちづくり計画を出したのもあるが、本当をいうと、その経過を〔チェックして、大船渡市に意見を〕いっていかないといけない。行政の方から住民に話をしには、なかなか来ない」(OK氏)と述べ、継続的な活動の必要性を指摘している。

たとえば、「綾里から大船渡へ抜ける道は、港内を通り、原道を通るままになる。そうしたら、津波が来たら中が崎地区から綾里までが孤立する。(中略) これは中が崎の話ではなく、全体の問題。そういう問題がまだまだある。(中略) 連絡協議会を作らないといけないと提案はしたが、ものにはならなかった。お互いに考えが違う、被災状況、物の考え、使える事業が違ったというのがあるのではないか。連絡協議会ができれば、市や県へのすごい力になると思う」(OK氏)というように、大船渡市内の各地区で復興計画が定まり、徐々に事業が進みはじめているなかで、綾里地区をこえたより広域での復興課題があらわれてきており、こうしたあらたな課題への広域連携による対応を模索したいということも、今後の方向性の1つである。

対して、これまで事務局を担ってきた綾里地区公民館では、復興まちづくり計画書の提出をうけて、綾里地区復興委員会を終わらせる、もしくは次の段階へむけて再編成を図ることも考えはじめる時期に達していると述べる。

綾里地区公民館としても、事務局を4年にわたり担ってはきているが、本来は教育施設であるから「公民館の仕事も元通りにしないといけない。いつまでも震災というわけにはいかない。そのなかで復興もしないといけない」(BB氏)という本来の職務とのかねあいもはじめており、また、地区住民の中には、「いつまでも復興委員会ではいけない。まちづくりという人もいる」(IH氏)なかで、住宅再建と防潮堤を復興課題とし

て活動してきた綾里地区復興委員会をこのまま継続していくことは、地区住民の理解がえられなくなっていく可能性もある。

組織内部をみても、「委員長も副委員長も年だし、本人がもう無理といえ、引きとめられない。しかし、構成員は任期の人が入っている、変わってしまう。委員長は構成員の中から決めることに規約で決まっているので、任期でやめる人を推薦できない」(BB氏)ことから、人員の継続性を図ることができず、また、綾里地区は基本的には漁村集落の集合体であり、多くの地区住民が居住する地区ではないことから、委員会役員経験者が増えるほど、候補者の選出は難しくなることも予想される。

BB氏は、「公民館は立ち上げに関わった。幕引きも公民館にせざるをえない。次も委員長が変わるだろう。(中略)まちづくりが継続しているし、何らかの形で残っていかざるをえないだろう。そこは、自分は逃れられないだろうと思っている」(BB氏)と、復興委員会の立ち上げにたずさわった責任として、最後まで復興に関わると述べているが、綾里地区公民館という組織としての復興への関わり方は、何らかの機会に区切りをつけるべきだと述べている。

このように、綾里地区では、復興まちづくり提言書の提出を契機に、地区として今後の復興をどのように取り組んでいくべきなのか、そして、そのなかで綾里地区復興委員会は組織としてどのような対応をしていくべきなのかという点で、関係者それぞれのなかで考えられはじめた段階へと移っている。

この時期の動きをまとめると、第2次提言書の提出を終えたことで、当初の復興課題への対応が一段落した復興委員会が、初期の役員が交代したこと、そして活動方針が多様化していったことにより、活動を縮小させていった時期であるといえる。地区では、一方でOK氏ら主導層を中心として、さらに広域的な復興課題の解決を目指してあらたな緊急コミュニティ組織である連絡協議会を形成し、分業構造の展開を図ろうとする動きがみられ、もう一方では地区の一般住民からの、復興委員会の役割は終わったのだから、復興委員会を解散・再編し、平時のまちづくりへと移行していくべきだとする動きがみられた(図5-15)。

	開放型	伝統型
地域型	連絡協議会(地域横断・検討のみ)	綾里地区復興委員会
地区型		復興委員会5部会(休止) 集落会

図5-15 役員改選後の緊急コミュニティ組織の分業構造

連絡協議会は、津波から安全な道路の開通という「安全・安心の確保」に関する広域課題の解決を目指して、沿岸部の各地区において復興を担う住民組織の連合体を形成しようとする試みであったと考えられ、これまでの住民自治のあり方とは異なる組織を創

造しようとしていると判断し、ここでは連絡協議会を「開放—地域」型の組織として分類している。

しかし、綾里地区復興委員会そのものが、役員交代によって当初のような調整機能を発揮することが難しくなっている状況にあり、こうした多様な方針の調整による集約はなされなかった。実質的な活動として行っているのは、自治体に提出した提言書が復興事業に反映されているかの監視と、必要があれば第3次提言書を検討するための場として復興委員会という組織を維持するという2点であり、提言書提出以前に比べて活動は縮小しているということができる。

それぞれの動きを個別にみても、前者の試みは、他地区との調整が難航し検討のみにとどまっている状態にあり、後者の試みは、いまだ復興が継続している段階での活動の終了に対しては、主導層や外部専門家からどのような形にせよ、継続はすべきという声がみられている。

こうした背景をうけて、公民館長のBB氏は組織立ち上げに関わった責任として、復興委員会の幕引きのあり方を考えるにいたっており、この点から綾里地区復興委員会は、地区における緊急コミュニティ組織としての役割をおおむね終えたとみることができる。

5. 5. 7 綾里区における緊急コミュニティ組織の課題点

ここまで、綾里地区における復興過程をまとめてきたところで、最後に、過程をとおしての綾里地区における調整の課題点をまとめておきたい。

池田ら(2015)は、綾里地区復興委員会が外部に支援者を要請せざるをえなかった要因として復興の全体像を描けないという点と、地区内の住宅再建における利害調整が難しいという2点をあげ、これは本研究でもすでに述べてきたところではあるが、池田らはさらに「検討内容に関する一般住民への周知・説明と検討における住民参加が必ずしも十分とは住民自身に受け取られていなかった点」(池田ほか,2015:13)も要因であったと指摘している。

復興について、復興委員会は仮設の集会所において、一般住民との意見交換も行っているが、OK氏は「『あんた達、[自宅が]流れてないからそんな事がいえるんだ』といういさかいも結構あった。仮設の集会所ではかなりきつい意見もあった。しかし、それくらい真剣だともいえたものが、目途が立ってくると、関心自体が薄れてきた」(OK氏)といい、復興委員会の役員にしても「最初は仕事もないから、皆来ていた。1年半くらいはそれで盛り上がったが、だんだん仕事が再開してくると減ってきた」(OK氏)というように、参加者は徐々に低下していったという。

とくに「一般の住民は、最初はかなり真剣に来ていた。仮設集会所に委員会から出向いて話しをしていた。しかし、整備に目途がついてくると、足を運ばなくなる。仕事もできてくると、さらに減る。だんだん、話はIH氏を通じてが多くなる。IH氏が足を運

んで伝達していくような形になった。提言書の承認や総合まちづくり計画の承認と2回くらい説明会を行ったが、それには来る。説明会には100人くらいは集まった。ここは800戸ほどのなので1/8くらいが集まったことになる。しかし、自分たちからは「日常的な意見交換には来ない」(OK氏)と、自発的な参加が十分えられなかったと述べている。

一方、外部専門家としての立場からKK氏は、そもそも綾里地区復興委員会では「一般住民が組織に参加するという事は、明確に禁止しているわけではないが、あまり「積極的に参加をもとめているわけでもない」という感じ。そもそも、一般住民の人は委員会がいつ開かれるかということも知らないと思う。決まったことを周知することはあっても、開くことまでいちいち知らせない」(KK氏)ため、「広報は大学の先生、公民館だより、防潮堤の経過など別途必要なものは全戸回覧している」(OK氏)ことで情報の周知は図っているものの、その決定過程に一般住民が自由に参加し、発言ができるような組織にはそもそもなっていないという。

また、復興委員会の役員については、「50人いる委員は、総会にはほぼ全員来るが、被害がない集落もあるので、そういうところは普段来ない。来る集落でも、当然、集落によって温度差はある。部落長もどこそこの家がやると決まっているということではなくて、『次は俺がやる』という感じでなんとなくまわっていく」(KK氏)ことから、部落長によっても意識差は出てくることになると指摘しており、集落間で被災程度に差のある綾里地区の状況を、綾里地区復興委員会の体制に反映しきれていないことがうかがえる。

反面、各集落の部落会で防潮堤の検討などを行った際には、「地区に暗黙の了解のようなものがあって、『いいたいことはいわせてもらうが、最後は委員会の決断に任せる』ということ全員が承知している。部落会では皆かなり発言をしていて、議論が盛り上がる」(KK氏)という。KK氏によれば「委員会はそれに比べると、かしこまった感じ」

(KK氏)で、部落会ほど活発な意見交換は行われていないといい、綾里地区復興委員会という体制のもとで、その下部組織として、部落会という伝統的な自治の仕組みが住民意見のくみ上げに有効に機能しているとみることができる。

部落会については、「部落会は男女がイーブン、漁師は基本的に共働きで、漁協員は女性の方が多いくらいなので、その差はあまりない。年功序列というのは、まあ、ある」(KK氏)ということで、課題である若手住民の意見をくみ上げるために別途、部会が立ち上げられている。

各部落会の間では、「温度差はあるが、組織が対立しているということはない。細かいのは当然あるが、それはOK氏が(中略)直接行って、『お前がそういうこといい続けてると、いつまでたっても決まらない』と説得した。綾里の人は、OK氏がそういえばさらに反発するという事はなく、したがう。それは信頼もあるし、これまで漁協でやってきてとても能力のある人だということを皆、わかっているから」(KK氏)とされる

ように、OK氏による調整が、体制の維持に非常に重要な意味をもっていたということがわかる。

OK氏は、これだけの求心力をもった人物であることから、強権的に復興を推進していくことも可能であったように考えられるが、あえて、調整を重要視してきた理由として、「民主的な手続きをふむことが大事だと思う。これは、仕事をしてきての自分なりの手法。震災当時は大変だった。総合まちづくり計画を出すまでは、全員で決めないといけなかった」(OK氏)と述べている。

このようにOK氏は調整を重視しながらも、「防潮堤だけは、つながり上、相談役になってからも自分が主導した。部会の集会や県の委員会にも出ていたので、忙しかった。どこかやればどこかにしわ寄せがいく。このへんで歩み寄ったらどうですかということをやってきた」(OK氏)、もし「仕事であれば、話がなければ自分の意見をとおしてしまえばいいが、こればかりはそうもいかない。できないことがあっても、それを否定することもできない」(OK氏)と、その実践が負担を強いるものであると述べている。

これは、復興委員会にたずさわってきたIH氏も「住民の中に温度差もある。上は踊れど、下は踊らず。ライフラインが戻れば、通常モード。(中略)話自体も、会社と違うので右むけに右にならない。ボトムアップ〔のやり方にならざるをえないが〕、それも右、左で全然違うものが出てくる」(IH氏)と、OK氏と同様に、調整の重視が負担を強いる方法であるという見解を示している。

しかし、その取り組みが「復興委員会は外から来る人たちへの窓口。復興委員会が1つになっているのがいい、住民が納得するかどうかは別として」(BB氏)と指摘されるように、外部に対して綾里地区復興委員会が代表組織となり、常に復興方針を地区として一本化して示してきたことが、「綾里は全体的にとてもスムーズにいつている。大船渡市の職員からも、綾里は楽といわれた」(KK氏)という評価を生みだしてきたのである。

5. 5. 8 小括

以上のように、大船渡市三陸町綾里地区における、コミュニティ・レベルでの復興への取り組みは、綾里地区公民館を中心として構想されていった綾里地区復興委員会が、既存の住民組織から代表者を集める形で組織化されたことから始まった。綾里地区では、交通の寸断によって各集落が綾里地区公民館を拠点として、情報収集や救援物資の要望を行っていたことから、集落単位でなく綾里地区全体として、復興に望むという動きが被災後すぐの頃から形成されていった。

綾里地区復興委員会は地区の対内的・対外的調整を担い、住民の復興に関する要望を自治体につたえるための提言書作成を主な課題として、活動を進めていき、2011年9月、2013年5月の2回にわたって提言書提出を行っている。その途上では、専門的知識の欠如という課題を解決するために、自発的に外部専門家の招聘を行っている。この

際に招聘された外部専門家の助言により、綾里地区復興委員会では下部組織として部会を立ち上げ、分業を図っていくなど活発な展開をみせるが、2013年5月の第2次提言書提出以降は、初期の役員が改選によって組織を離れたことや、活動方針が多様化していったことで、活動を縮小させていった。

分業としては、1度目は「伝統－地域」型の復興委員会から、「伝統－地区」型の部会への展開が行われた。ここでは、提言書の取りまとめとまちづくりの検討という復興課題の垂直的分業が図られた。さらに、防潮堤の再検討が課題化されてくると、既存の地域コミュニティ組織である部落会が中核的な議論を担い、各集落から出された意見の取りまとめを復興委員会が担っていくという役割分業の形での垂直的分業が行われた。その後、活動縮小期には、より広域的な復興課題解決のために、市沿岸部の広域連携組織である「開放－地域」型の連絡協議会立ち上げも検討されたものの、他組織との調整が難航したことで復興委員会自体の活動縮小のために、検討のみでとどまっている。

分業の契機としては、1度目および2度目は外部専門家の助言によるものである。1度目の分業は、外部専門家が招聘された際に、提言書の内容をより多様な住民の意見をくみ上げるものとするために行われたもので、復興課題のカテゴリーからみるならば、復興委員会が「安全・安心の確保」「住宅再建」「地域社会の再生」について全般的に検討を進めていた状態から、復興委員会が「安全・安心の確保」「住宅再建」を担い、部会が「地域社会の再生」を担う形へと、分業が図られたといえることができる。

2度目の分業は、防潮堤計画の再検討が課題化した際に、各集落単位で詳細に検討を図る必要があるという助言が専門家からなされ、部落会が中核的な議論を担い、その取りまとめを復興委員会が担っていくという垂直的分業が行われた。これは、復興委員会が担っていた「安全・安心の確保」「住宅再建」のうち、「安全・安心の確保」について役割分業を図ったものであるといえることができる。

対して、3度目の分業にむけた試みであった連絡協議会の検討は、住民独自の動きとしてみられたものである。その契機は、綾里地区内における活動が、第2次提言書提出をもって一段落を迎えたことで、より広域的な課題に対処する余地が生まれたという点にある。述べてきたように、綾里地区をふくむ旧三陸町沿岸部では、震災の際に各地区間や大船渡市中心部との交通が遮断され、状況把握に苦心した経験をもち、「安全・安心の確保」に関する広域的課題として、連絡協議会の立ち上げを検討していた。この試みはいまだ実現こそしていないものの、地域型の復興委員会の範囲をさらにこえた、地域横断的な組織の立ち上げによる垂直的分業を図ろうとしたものであるといえる。さらに、地域横断的であるがゆえに、各地区の多様な組織を受け入れつつ、これまでの住民自治にはみられなかった組織を形成していくという意味で、伝統型組織から開放型組織への水平的分業でもあった。

しかし、第2次提言書提出以降の活動縮小により、復興委員会の調整機能は低下しつつあり、部会も休止している状態にある。これは、緊急コミュニティ組織がその役割を

終え、地区住民が地区の自治体制を緊急対応から日常的な体制へと戻そうとしていると捉えることができる。とはいえ、復興計画への提言という意味では、提言書の作成をもって対応を終えたという事はいえるものの、復興事業に反映がなされるのか、事業が進んでいくなかで「生活圏としての綾里地区」(OK氏)を今後どのように作りあげていくのかという意味での復興は、今後も継続していくということは、主導層らによっても指摘されているとおりである。現在は、綾里地区復興委員会という体制から、次の復興の体制へと変革がもためられている状態にあり、公民館長を中心として、この点への検討が進めている状態にある。

調整という視点からみるならば、復興委員会は、対内的調整として、部会をあくまで復興委員会の下部組織として体制下に組みこんだことで、地区の代表組織が分散することを防ぎ、地区として一体的な対応を行ってきた。この背景として、被災当初から、住民による対応が綾里地区公民館を拠点として、地区単位で行われていたという経緯があると考えられる。綾里漁港を擁する中心部と、沿岸部に散在する複数の漁村集落によって構成される綾里地区では、綾里地区公民館が津波後も使用可能であったことから、現地災害対策本部が公民館におかれ、各集落の情報も公民館に集約された。このため、住民組織を形成する段階でも、公民館に対して組織化を要請する声があげられており、綾里地区全体として対応する姿勢が築かれていたといえよう。

また、復興委員会の会長には地区住民からの信頼があつたOK氏をすえたことで、初期的にはOK氏による利害調整のもと、組織の調整機能は稼働していたが、地区全体で復興委員会を組織していったことで、被災をうけていない集落からも部落長が役員として参加する形となり、役員間の意識差は当初からの課題となっていた。くわえて、復興委員会の活動への一般住民の参加は推奨されておらず、各集落の意見は部落長が取りまとめ、復興委員会に報告する形で意見のくみ上げはされていたものの、復興に関する議論へ一般住民が直接参加できる形にはなかった。このため、復興委員会における議論の経緯や決定が、一般住民に十分につたわっていないという課題も存在した。

つまり、復興委員会の調整機能は、組織構造に起因する課題を抱えており、OK氏が調整によってこれらの課題へ対応を行っていたために、稼働していたということが出来る。2年の任期をへてOK氏が会長を退いて以降、当初の組織課題であった提言書の提出も区切りを迎え、復興委員会による調整は縮小傾向にむかうなかで、防潮堤に関してのみは復興委員会による調整が続けられ、そこには相談役という立場で引き続き調整を担うOK氏の存在があったことは、その証左とみることができよう。

対外的調整としては、復興委員会を代表組織として一貫した対応が図られている。調整を図るのは岩手県、大船渡市役所、外部専門家、さらに組織上ではほぼ一体のものであるが、部落会や部会といった各集落単位の組織とは、復興課題についての分業を図っていたことから、復興委員会という上位組織との間で組織間の調整が行われているといえる。綾里地区では、こうした地区内の住民組織間の調整という視点が、外

部専門家の支援によってもちこまれており、調整についても各組織の代表者間の調整に、専門家が助言を行っている。

この際、復興まちづくりの議論の場となった部会については、BB氏やIH氏から、後からふりかえれば、実現可能性をより考慮した議論がなされるべきだったのではないかという指摘がなされている。一方で、KK氏からは、復興委員会や部落会に参加が難しい住民たちからも活発に意見があげられたとされており、BB氏やIH氏もこの点を否定するところではない。そこでは、復興の意思決定において熟議を重視すべきか、速度を重視すべきかという葛藤がみられてはいたものの、対内的調整における一般住民が復興に直接参加する経路がないという課題への解決策としては、意味のあるものであったということが出来る。

5. 6 宮城県気仙沼市鹿折地区

5. 6. 1 地区の概要

本節では、宮城県気仙沼市鹿折地区を取りあげる。鹿折地区は、気仙沼湾の最奥部に位置し、気仙沼の特産であるフカヒレなどを加工する水産加工工場と住宅地が混在する土地である。震災前の人口は2010年12月時点で2,771世帯7,743名(気仙沼市,2011)である。その範囲は、住宅地である内陸部、水産加工工場や商店などが立ち並ぶ沿岸部、さらに唐桑半島部の集落までを一部含むという広域性をもっている。

地区の来歴としては、藤原時代には内陸部の鹿折金山からの金採掘が確認されており、中世期には集落が形成されていたものと考えられる。とはいえ、この時期の鹿折地区は現在のような広域な地区ではなかった。鹿折地区が、現在のような姿となったのは、明治期以降のことである。鹿折は1889年の町村制施行によって鹿折村として成立した後、1951年の町制施行、1953年の町村合併をへながら拡大し、全26行政区から構成される現在の鹿折地区となった。このため、同じ鹿折地区であっても、各行政区は鹿折地区に合併された時期やそれまでの来歴、産業構造などの点について、行政区間での差異がみられる。

なお、震災以前の地区は26行政区からなっていたが、現在は災害危険区域指定や区画整理事業との関係もあり、2行政区が解散し、24行政区となっている。

各行政区には地域コミュニティ組織として自治会が編成されている。鹿折地区では、鹿折村として成立して以降、拡大をへてきたという経緯から、行政区の成立年代も異なっており、このため各行政区の地域コミュニティ組織の名称は、自治会・町内会・親交会などさまざま、一貫した名称がない。本研究では理解を容易とするために、便宜上、もっとも多くもちいられている自治会に名称を統一することとした。

地区では、26自治会の上位組織として自治会長連絡協議会、通称「自治連」が組織されている。また、自治連のほか、鹿折地区社会福祉協議会などの17団体で構成される組織として、鹿折地区振興協議会が組織されている。鹿折地区振興協議会は地区の運動

会などコミュニティ活動を担う組織である。

東日本大震災では、最大で約 9m の津波被害をうけ、大船渡線以東の建造物は流失が多くなっている。また、津波によって運ばれてきた油によって、鹿折唐桑駅周辺で火災が発生し、被害を大きなものとした。市全体での死者は 1,041 名 (2014.1.14 時点)、小地域別の集計を試みた谷によれば、そのうち鹿折地区での死者は 126 名とされる (谷,2012)。

産業構造としては、就労人口 3,360 名のうち、第 1 次産業が 5.9%、第 2 次産業が 32.7%、第 3 次産業が 61.3%を占めており、従事者が多い業種として、製造業が 24.4%、卸売・小売業が 17.7%、建設業 7.9%となっている。よって、鹿折地区は商工業従事者の割合が高い地区であるということが出来る (図 5-16)。

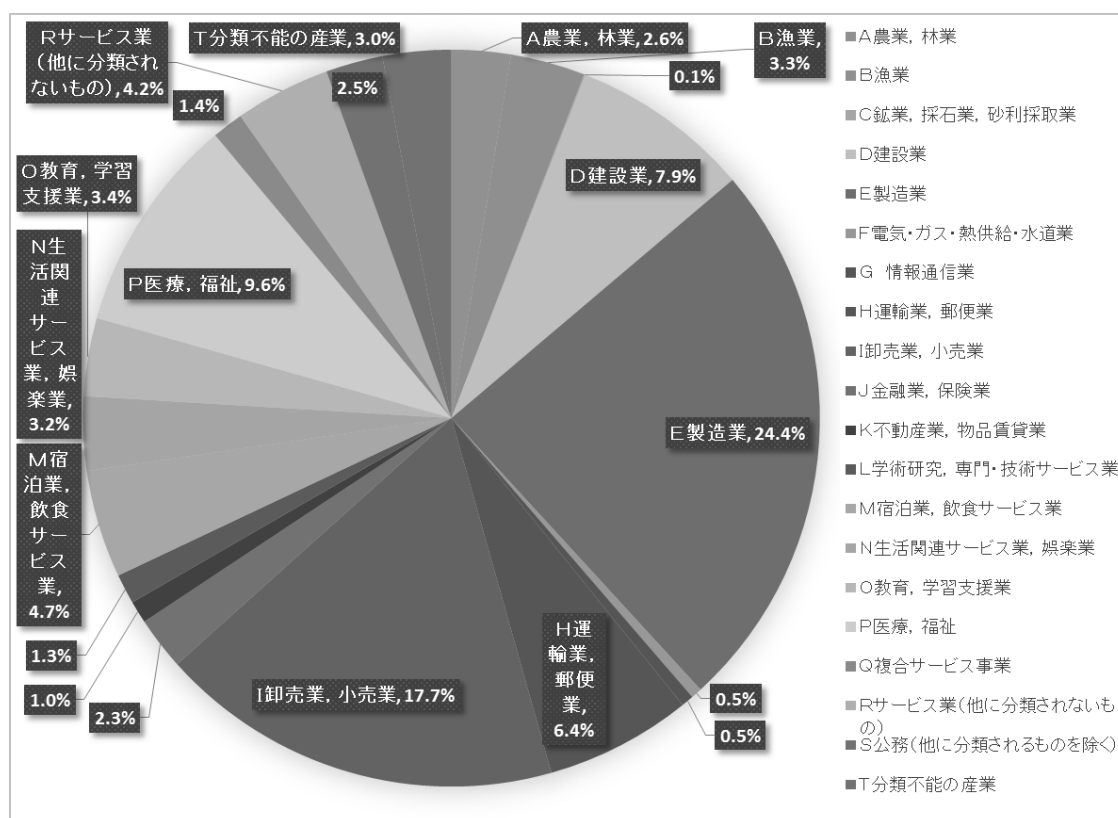


図 5-16 鹿折地区の産業構造 ((内閣府, 2012) をもとに筆者作成)

鹿折地区に対する調査では、まず、同地区への復興を 2011 年から支援している外部専門家の WJ 氏に地区の概況について聞き取り調査を行った。同じく、外部専門家の TN 氏に同行して地区の現地調査を実施し、復興にむけた取り組みの実態について観察を行った。

その後、WJ 氏からの紹介をうけ、地区の復興を担う住民組織である「鹿折地区まちづくり協議会」の会長である KS 氏、仮設住宅団地の自治会長である SA 氏、外部支援

者の NM 氏の 3 名を調査協力者として聞き取り調査を行った。なお、KS 氏は 70 代男性の元漁業従事者であり、鹿折地区自治会長連絡協議会の会長を兼任している人物である。

5. 6. 2 「鹿折地区まちづくり協議会」の立ち上げ

気仙沼市は同地区の復興計画として、これまで混在していた加工工場を臨海部へ、住宅地を内陸部へと集積することを計画している。加工工場の集積地は低地であるため災害危険区域として指定し、居住を禁止して商工業利用のみとし、その後背に形成される住宅地については、3～5.5m の盛り土を行うことによって防災上の安全性を高める計画である。この計画は、2011 年 9 月に被災市街地復興土地区画整理事業として都市計画決定をうけている。

鹿折地区住民の間で、復興にむけた取り組みが行われるのは、この後のことになる。すなわち、2011 年 9 月に鹿折地区内の自治会長らと、気仙沼市市長をはじめとした市職員との間に懇談会がもたれたのが、鹿折地区における最初の動きとなる (TN 氏)。この場で、気仙沼市の計画に対して、住民側の窓口となって交渉を行う組織の不在が認識された。外部専門家として支援を行ってきた TN 氏によれば、この時期には、地区住民はそのような組織として、自治会単位でなく地区全体を包含する組織があればよい、という認識をしており、鹿折地区振興協議会を中心として活動することを構想していたという。

前項でも述べたが、鹿折地区では、各行政区単位の自治会のほか、地区全体の自治を担ってきた組織として、「鹿折地区振興協議会」と「自治会長連絡協議会」、通称「自治連」があり、鹿折地区振興協議会は、地区内にある 26 行政区の各自治会および鹿折地区社会福祉協議会などの 17 団体で構成される組織であり、「たとえば鹿折全体の運動会をやるとかね、あと事業というか、行事をすとか、そういう時に」(KS 氏) 活動の主体となる、コミュニティ活動を担当する組織である。

対して、自治連は鹿折 26 行政区全体の自治を担う組織であり、「[復興には] 最初は自治連、自治会の本体が動いた」(KS 氏) という。具体的には、自治連では「大体 3400 いくら位の仮設住宅を作ったのも、私達というか、[当時の] 気仙沼の副市長」(KS 氏) と、仮設住宅の建設場所の検討からすでに活動を行っている。

KS 氏は、「土台ばかり残って家も何も流されちゃって、そういう人たち[の自宅を]、早く建てさせてあげたい」(KS 氏)、という思いから、住民組織の立ち上げを必要と考えたという。そこで「神戸 [から来ていたボランティア] の RN さんから TN 氏に、結局つないでもらったということなんです。(中略) 公民館長もなかに入って、やっぱりこれからの復興は、復旧復興はやはり阪神淡路大震災で経験した人から学ぶべきだろうという様なアドバイスもありまして」(KS 氏) と、組織立ち上げを構想していた時期に、外部専門家からも復興について専門的知識の支援をうけることができている。

同時期、TN 氏とは異なる形で鹿折地区に支援に入った外部専門家である、OY 氏・WJ 氏らのグループによる支援も行われており、「OY 氏は 5 月、私 [WJ 氏]、3 月から支援に入って、支援というか、まちづくり協議会をやはり作らなければいけないという氏のお考えがあったので、そういったキーパーソンになる人たちに会うべく通いはじめた」(WJ 氏) という。

WJ 氏は、地区住民が組織立ち上げの必要性を感じはじめた経緯について、「どこから住民の方が、まちづくり協議会が必要だと思われたのかは、ちょっと起源はわからないんですけど、住民で動かなければならないっていう意識があって、(中略) そこに私が入って行って (中略) それがあわさっていったという風に認識しています。どなたかが突然来て、協議会を作らないといけない、そうだよ、というんじゃない」(WJ 氏) と述べている。鹿折地区における組織立ち上げは、外部からの助言によるものではなく「住民の組織の中からの発意です」(WJ 氏) としている。

組織立ち上げについて、KS 氏ら自治連の中心メンバーによって、すでに検討がなされていたものの、地区の正式な動きとしてはじめられたのは 2012 年 5 月のことであり、「5 月に自治連の総会がありまして、その時にまちづくり協議会を作らなければならない、作っていかうっていう決議がされた」(WJ 氏) という。

前述のように、振興協議会主導で組織を立ち上げようとする自治連に対して、既存の地域コミュニティ組織とは異なる構造の組織を形成していかうとする外部専門家らは、「KS 会長ですとか、その時、相談役だった公民館長さん、JM さんという方でしたけれど、協議会を仕切っていらっしゃる方々に会って組織編成の助言などをした」(WJ 氏) という。

しかし、5 月の総会で組織を立ち上げると「決まってからが長かった」(WJ 氏) と語るように、「ここ [鹿折] はここなりの組織のあり方というか、伝達の仕方、地域住民に対する伝達の仕方というものもある」(WJ 氏) ことから、外部専門家と自治連の間で意見の調整が進まない状況が続いた。この時、自治連と調整を行っていた TN 氏らは、「別組織としてまちづくり協議会を作ることへの理解に時間がかかった。地元有志による NPO の設立も提案されたが挫折」(野崎ら,2013a:1) したとしている。

結果的には、自治連はこれまでの地域コミュニティ組織と関連のない組織を立ち上げるということについて、外部専門家の意見を取り入れることはなく、協議会の体制は、「自治連の組織の下部組織として協議会が発足して、組織委員が自治会長さん達中心、プラス α 相談役、公民館長さんですとか議員さんとか顧問だとかというところで [市議会] 議員さん 3 名の方」(WJ 氏) とすることを、自治連として決定した。最終的に、地区の復興を担う「鹿折地区まちづくり協議会」が立ち上がったのは、2012 年 10 月 6 日のこととなる。鹿折地区まちづくり協議会は地区 26 自治会のうち、被災をうけた 13 自治会のみが参加する組織とされ、被災者団体としての性格をもっていたといえよう。

この経緯について、KS 氏は「どこから手をつけていいかということも躊躇したとい

うか、なかなか難しかったですよね。〔被災程度によっても地区間の〕温度差があつてね。温度差というか、津波の、災害はわかっているけど〔被害をうけた地区が〕全然みえないところで〔暮らしている人もいるので〕、(中略) 現実問題としてわからないというか、違うから」(KS氏)、鹿折地区まちづくり協議会に「誰が入って誰がやってというのを決める、何をやって決めるのにどうしても時間がかからざるをえなかった」(KS氏)と語っている。「結局、13〔自治会〕、なぜ13かというのと、〔被害をうけたところを入れていく〕、(中略)ということだんだん規模を広げていっ」(KS氏)たという。このように、鹿折地区まちづくり協議会は、鹿折地区振興協議会の下部組織として、被災した13自治会の自治会長を役員として立ち上げられた。WJ氏は、現在にいたるまで、この鹿折地区まちづくり協議会が地区で復興を担う唯一の組織であると述べている。

活動内容としては、「①地域のまちづくりの研究及び協議②地域の総意を反映したまちづくり構想の策定③まちづくりに対する当該者並びに当該区域住民への調査・広報及び啓発④行政・関係機関等への提言、要請活動」(鹿折地区まちづくり協議会,2012:2)を掲げている。

鹿折地区まちづくり協議会は、このような経緯をへて、復興を担うあらたな組織として立ち上げはしたものの、組織の役員は復興事業に係る13自治会の自治会長によって担われることとなった。さらに、会長・副会長・事務局長も自治会の上位組織である自治会連絡協議会の会長・副会長・庶務があてられることとなり、震災以前の地域自治の構造を踏襲した組織となった。

役員構成は、会長1名、副会長2名、事務局長1名、会計1名、監事2名、幹事13名の20名であり、これに顧問として市議会議員3名、相談役として公民館長、アドバイザーとして外部専門家4名がくわわっている。役員のうち17名が自治会連絡協議会役員もしくは各行政区の自治会長であり、その他3名は浜商栄会、社会福祉協議会、仮設商店街である復幸マルシェからの代表者である。

自治連の会長であり、鹿折地区まちづくり協議会会長を兼任することとなったKS氏は、気仙沼市唐桑半島の出身で、結婚を機に鹿折へとうつり住んだ人物である。KS氏は、遠洋漁業に従事した後、昭和53年の4月からは全日本海員組合にて事務職に就き、鹿折地区に「帰って来たのは平成16年位だった」(KS氏)という経歴をもつ。WJ氏は、KS氏を「会長さんは穏やかな、すごく芯の強い方でいざという時はパシッと決めたことをもう誰にも有無をいわせないような勢いのある人ですけど、温かな方。何とかな、人の話をよく聞いていらっしゃる方です」(WJ氏)と評している。KS氏は、活動の姿勢として、「市の職員とかそういう人たちには、怒鳴りつけるとか強面で話は一切しない。困ったことはあるんだけど、何とか一所懸命してくれませんか、という論法でやっています。」(KS氏)と語っている。

組織設立当初、鹿折地区まちづくり協議会中心となっていたのは、KS会長、OY副

会長、DF 副会長、JM 公民館長であり、「どこから手をつけたらいいのかというのは皆が五里霧中なんですけれど、(中略) [外部専門家の] TN 氏とか (中略)、WA 氏、UE 氏、OY 氏とかね、そういう人たちが色々とアドバイス」(KS 氏) を行ったという。こうした外部専門家からの助言を、鹿折地区まちづくり協議会役員や「市議会議員の人たちにも相談役になってもらって」(KS 氏)、議論を進めていったという。この際、鹿折地区まちづくり協議会に関わった市議会議員は「大体 3 人ぐらい。(中略) 変わったことがあれば、その人に中に入れてもらって、要請したり要望したりね」(KS 氏) と、自治体との調整を図るための経路も、市議会議員をとおして確保している。

一方で、気仙沼市役所との関係は友好的であるとは言い難く、「警戒感もあって」(NM 氏) 会議には参加せず、月 1 回、両組織の担当者間で打ちあわせを行うにとどまっている。気仙沼市が「来るときはそのままみんな集めて、説明会 (中略) こういう気軽な集まりには」(NM 氏) 参加しないという。WJ 氏も、気仙沼市役所は呼ばないかぎりは「来ない。市もまちづくり協議会、鹿折のまちづくり協議会は住民が勝手に作ったものだから市が関与する事ではないという姿勢をしっかりと明らかにしています (中略)。でも呼べば来ます」(WJ 氏) と述べている。

組織立ち上げ後の活動としては、組織の活動拠点確保や検討事項の取りまとめが行われ、その内容について気仙沼市との間で協議がもたれるという活動が行われた。主な内容としては、協議会そのものが、鹿折地区住民のなかでも復興事業の影響をうける自治会の住民によって構成されていたことから、復興事業スケジュールの明示、区画整理事業にともなう集約換地、事業に利用される制度の説明といった、事業の実施に関わる内容が主となっていた。

このように、鹿折地区では、主として自治連による復興を担う住民組織の必要性の認識のもとで、自治会長連絡協議会も参加する鹿折地区復興協議会を基盤として、組織の立ち上げがみられた。立ち上げにあたっては、2012 年 5 月に新組織の立ち上げが決定されたものの、その後、既存の地域コミュニティ組織とは異なった復興のためのあらたな組織が望ましいとする外部専門家と、鹿折地区復興協議会を基盤とした組織を構想する自治連との間で意見の相違がみられ、この調整に半年程度を要している。

最終的には、この調整によって両者の合意がみられることはなく、2012 年 10 月に地区住民の構想を基本として、復興事業の範囲内にある被災 13 行政区が参加する被災者団体の性格をもった組織として立ち上げられた。

これらの点から考えると、鹿折地区まちづくり協議会は伝統型の緊急コミュニティ組織であり、活動の範囲は鹿折地区内の被災 13 行政区であることから地域型、つまり「伝統一地域」型の緊急コミュニティ組織であるということが出来る (図 5-17)。

	開放型	伝統型
地域型		鹿折地区復興協議会
地区型		

図 5-17 鹿折地区復興協議会立ち上げ時の緊急コミュニティ組織の分業構造

また、重視する復興課題としては、掲げている活動内容、KS 氏の自宅が流出した住民の家を早く建てさせてあげたいという発言、区画整理事業に関する集約換地の調整、事業スケジュール明確化の気仙沼市への申し入れといった活動から、「住宅再建」「生活と生計の場の再建」「地域社会の再生」であったと考えられる。

5. 6. 3 鹿折地区まちづくり協議会の構造上の課題

2012 年 10 月に立ち上げられた鹿折地区まちづくり協議会は、同月 26 日に第 1 回役員会を開催した。この会議の場で、鹿折地区まちづくり協議会の下部組織として、3 つの部会を立ち上げることが決定された。すなわち、専門家の支援をうけつつ組織の活動方針を議論する「総合推進部会」、地区の商店主が商業再建にむけて活動する「かもめ部会（商業部会）」、それまで自主的に復興にむけた活動を行ってきた地区の若者を、復興の担い手として位置づけるためにおかれる「若者部会」である。

WJ 氏によれば、このうち総合推進部会については、KS 氏や JM 氏といった主導層の組織である三役会という組織の活動の場であり、実質的には下部組織というよりも、むしろ鹿折地区まちづくり協議会の上位組織として、活動方針の検討を行っている。

これに対して、野崎ら（2013c）によれば、かもめ部会と若者部会は、商店主や地区の若手住民の意見を鹿折地区の復興に取りあげていくために編制された組織であるという。

かもめ部会、もしくは商業部会は、鹿折地区の商店街組合である浜商栄会によって立ち上げられた組織である。浜商栄会は「震災前は、34 の会員数であったが、現在、鹿折で商店を営んでいるのは 4, 5 軒である。〔2013 年〕1 月から話し合いを前向きに進めている」（野崎ら,2013b:2）とされる。この記述にみられるとおり、浜商栄会は、2011 年にはすでに区画整理事業にともなう集約換地について、制度理解のための勉強会や要望書の検討など、復興にむけた取り組みは行っていた。その後、鹿折地区まちづくり協議会の立ち上げにともなって、浜商栄会名義ではなく、かもめ部会として活動をはじめている。

2011 年当時、OY 氏や WJ 氏などの外部専門家は、支援のために鹿折地区を訪れてはいたものの、「まず人が探せなかったなかで、商業者の方々は集まれたんですよ。そういったなかで、商業者の方々の意向を調査して、ここの場所が適当じゃないのかという事を皆さんで話しあって、だからその頃、商業部会の前身みたいなものがあったという形になるんですけど、かもめ部会っていう命名がされています」（WJ 氏）と、組

織的な動きがいまだみえづらかった鹿折地区内で、唯一、商店街組合という集団として機能していた浜商栄会を、当面の支援対象としたという。

その後、部会となった経緯としては、鹿折地区復興まちづくり協議会は、「自治会、自治連の組織だからそうじゃない方の集まりはまったく認知されなかった」(WJ氏)ため、「部会に昇格したという形」(WJ氏)をとり、鹿折地区まちづくり協議会体制に組みこまれることで、活動の認知を図ろうとしたという。

部会では、浜商栄会の「会員34名に、鹿折に戻る気があるかと確認したところ、13～14名が回答した」(野崎ら,2013b:1)とされており、この時に回答した13～14名、「鹿折で商店を再開したい人により、浜商栄会を再編した。34名の会員のうち、やむをえず、鹿折から離れなくてはならない人には、会からはずれてもらい、強固な団体にしたい」(野崎ら,2013b:2)という動きをみせており、鹿折地区で今後も商業を継続する商店主による組織として再編がなされた。かもめ部会では、主な活動として商業の再生と同時に、地区の祭りである「かもめ祭り」の再開を検討している。この点については、後述する。

若者部会は、「40代を中心に結成された。月2回程度の会合を開いている」(野崎ら,2013b:1)部会であり、動き自体としては2011年夏ごろにはすでに「自主勉強会として立ち上がった」(野崎ら,2013b:1)若手住民有志による組織であり、鹿折地区まちづくり協議会の立ち上げにともなって、部会の1つとして位置づけられた。WJ氏によれば、参加者としては「商業者が結構いたのかな、大体1回5～6人集まっていたそうなんですけれど、その半分以上は商業者で組織されていた」(WJ氏)と、商業者が多く参加していたという。

若者部会の主な活動としては、「安全、快適、活力、楽しく、住みよい、をキーワードに意見書をまとめる作業を」(野崎ら,2013b:1)行い、「12月19日に土地区画整理事業に対する意見書の締め切りがあった。意見の集約はできたが、意見書をまとめるにはいたらなかった。今後、いろいろな人の意見を集約していきたい」(野崎ら,2013b:1)という状況にある。意見書の作成を進めながらも、まとめるにはいたらなかったという点については後述する。

協議会設立後の、鹿折における復興の体制は、下図5-18のようにまとめられている。

..... 鹿折まちづくり組織図

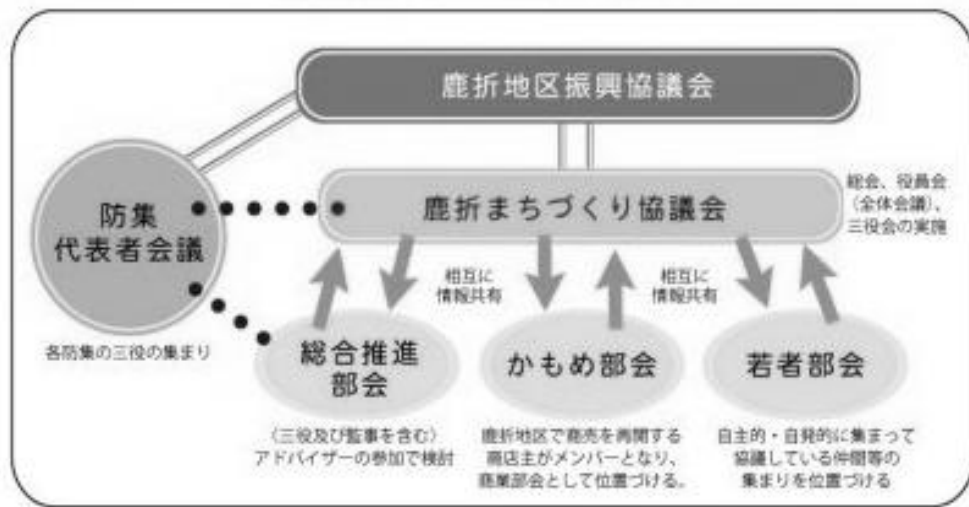


図 5-18 鹿折地区まちづくり協議会組織図（鹿折地区まちづくり協議会, 2013c より転載）

図のように、組織は復興事業について合意形成と気仙沼市との交渉を担う協議会とその下部組織としての3つの部会、防災集団移転事業への参加者によって構成される「防集代表者会議」、そして従前からある鹿折地区全体のコミュニティ形成を担う「鹿折地区復興協議会」の3者が連携を行いつつ、地区の復興を進めていくという体制となった。

なお、防集代表者会議については、組織図上では示されているものの、筆者による調査のかぎりでは活動実態が確認できなかったため、本研究ではとりあつかわないものとする。

しかし、WJ氏やNM氏によれば、その活動は当初から課題を抱えていたという。この活動上の課題は大きくわけて2点みられ、「不明瞭な復興課題」「組織構造の実態との乖離」である。

1点目の不明瞭な復興課題とは、鹿折地区まちづくり協議会が、どのような復興課題を重視し、解決を図ろうとしているのかが、組織内部で十分には共有されていなかったという課題である。先述のとおり、復興課題としては「住宅再建」「地域社会の再生」が重視されていたものの、実際に議論を行う際には、「月1回、(中略)定例会と称してやっていたと思うんですけど。(中略)何かを話しあわなければならないという題があつて会合が開かれていたわけではな」(WJ氏)く、「議事次第があつて、それにそつては流れているんですけど、それに対して何か意見をいいあつたりというのはまったくなかったです。それはもう、去年までのまちづくり協議会でもないですね」(WJ氏)という。

WJ氏の発言にみられるように、会議は定例的に開かれるものの、その場では、組織

として対応すべき復興課題が明確に定まっておらず、どのような活動をするかも具体的な議論がみられにくい状態にあった。また、WJ氏は、現状への不満などを役員が相互に話しあうといったこともふくめ、協議会の場では発言自体がほとんどみられないことを指摘している。

このような状態が発生した背景として、WJ氏は、「何のために立ち上げたのかまったくもってさっぱり見当が[たっていない]。(中略)ピンと来てなかったですね。まずは組織を作らなければならないというところですね」(WJ氏)、と発言している。この発言からわかるように、自治連には、復興を担う住民組織が必要になるということへの理解はあったものの、組織を立ち上げてから、実際にどのような課題に対して取り組むのかという点は、共有されていない状況にあったといえよう。

議論の様子をWJ氏は、「三役会ってというものがあって、会長と公民館長と事務局が3人位、3~4人位で集まって、あとは副会長さんもいたかな、3~4人が集まって、もう、何をどう話すとか全部決めているんですよ。(中略)一方的に報告されて終わりのような協議会でした。そこに、我々[外部支援者]が意見を述べようとしても、(中略)自由に発言できる状況ではない」(WJ氏)と語っている。自由な議論がなされない状況を生み出すものについては、WJ氏、NM氏ともに自治連主導の組織であるという点に根本の問題があるのではないかと指摘している。

すなわち、WJ氏は「自治会でぽっとできたという形なので、実際に色んな意見を言いあう様な立場の人たちが集まったわけではないのは、今の今まで引きずっている」(WJ氏)と述べており、NM氏も、「KS氏もそういう自覚はもっている」(NM氏)としながらも、組織の構造としては「あて職というか、自治会長の集まりがまち協なのですね。いまだにそうですが」(NM氏)と、自治連主導であり、自治会長によって構成される組織であるという点に原因をみている。

また、KS氏ら自治連の主導層だけでなく、鹿折地区では被災した13自治会においても、復興をどのように進めるかという点への行政区長の方針がわかれており、WJ氏は「行政区、区長さんに、その地域によってまったく性質が異なるんです。(中略)1つに鹿折といってもまったく考え方が違う集まりなので(中略)鹿折はその点においてこうだというのは1つではいけない、本当にまちまちです」(WJ氏)と述べている。NM氏も、「そこまで意識がなかったり。ただ月1回会議にできればいいやというふうに思っている自治会長の方が多し」(NM氏)と、自治会長間の意識差があることを指摘している。

これらから、鹿折地区まちづくり協議会では、組織立ち上げそのものを目的としていたために、解決すべき復興課題の共有が十分になされていなかったという点に最初の課題があったといえる。さらに、その共有を行おうとしても、鹿折地区まちづくり協議会自体が、自治連主導のもとで自由な議論ができる場ではなかったという点に2つ目の課題があったといえよう。

この自由な議論ができないという 2 つ目の課題が、「組織構造の実態との乖離」とも関係している。前述のとおり、鹿折地区まちづくり協議会には 3 つの部会が立ち上げられたが、WJ 氏は、総会などの場で正式に決議されたうえで立ち上げられた組織ではないと指摘している。WJ 氏は震災から 2 年ほどは、臨時の会合もふくめてほぼすべての地区住民の集まりに参加をしていたとのことだが、部会については「いつの間にできたのかな、みたいな。(中略) かもめ部会にしても若者部会にしても、じゃあ、部会にしましょうって何か決議がされて部会になったというよりは、何かいつの間にか」(WJ 氏) 立ち上げられていたという。

WJ 氏は、組織構造についても、「これ〔組織図,前掲図 5-18 を参照〕も、全然ないですよ (中略)〔三役会のなかではこういう〕気持ちのようです。組織図にあえてするのならこうなんだろうなとは思いますが」(WJ 氏) と、組織図として示される構造と、三役会を中心に進められる実際の議論との乖離を指摘している。

すでに述べたとおり、部会の 1 つである総合推進部会自体が、実態としては三役会であり、鹿折地区まちづくり協議会の上位組織として、組織全体の動きを検討する中核的な場になっているという。

このような鹿折地区まちづくり協議会の組織構造の不明確さは、会議の進行だけでなく、その他の活動にもみられている。たとえば、鹿折地区では復興にむけて、まちづくりの事例を学ぶために 4~5 地区の視察を行っており、KS 氏は「最初に岩手県の宮古の北にある田老町っていう日本一高い防潮堤を作ったところにも、1 番最初に行った時は自治連の名前で went しました」(KS 氏) と述べている。

しかし、この視察が行われたのは、2013 年 6 月 22 日(鹿折地区まちづくり協議会,2013a)であり、これは鹿折地区まちづくり協議会の立ち上げ後である。にもかかわらず、「自治連の名前で went しました」(KS 氏) という発言がなされていることから、自治連とまちづくり協議会の間で、復興に関する地区の代表組織はどちらであるのかという点が、明確ではなかったことがわかる。

WJ 氏は、組織構造について、「フラットな場というよりは三役会という場を設けていくようになったのは彼〔JM 氏〕ですから」(WJ 氏)、「かもめ部会って命名されたのは JM 氏、実質商業部会っていう風にされていますけれど。だからあやふやなんですよね」(WJ 氏) と語るように、こうした乖離は公民館長であった JM 氏の意向が影響していたことも大きいと述べている。

JM 氏は 2~4 年程度が一般的な公民館長の任期を、震災対応もあり「ちょっと長かったし、7 年 8 か月位」(KS 氏) と長期にわたって公民館長を務めていた人物であった。また、長く鹿折地区で土地を所有してきたという背景から、地区内では発言力の強い人物である。

JM 氏は、鹿折地区まちづくり協議会の立ち上げにあたっては、外部専門家と立ち上げにむけた検討を行い、自治連ではなく、まちづくり協議会という新しい組織が必要で

あることを主張している。その際、復興への関わり方に温度差のある各行政区の自治会長を説得し、鹿折地区まちづくり協議会の体制を作り上げていった主導層の 1 人である。

JM 氏の行動は、組織立ち上げにむけてはその発言力によって、関係者を巻きこむことに効果をもたらした一方で、KS 氏や JM 氏といった主導層によって構想を定め、この構想の中に自治会長などその他の参加者をあてはめていくという体制の基礎を作りだしたと考えられる。このため、そもそも復興への意識に差がある自治会長らが、あえて自発的に発言を行っていく必要もなく、また、発言を要請されることもなかったために、三役会から自治会長への報告という形で会議が進行していくことに対して、大きな批判も生まれなかったと考えられる。

この時期の動きをまとめると、立ち上げ直後の鹿折地区まちづくり協議会は、下部組織として「総合推進部会」「かもめ部会（商業部会）」「若者部会」の 3 部会を編制しながらも、活動上では「不明瞭な復興課題」「組織構造の実態との乖離」という 2 つの課題を抱えており、復興にむけた取り組みが順調に行われたというわけではない。

部会について、それぞれを緊急コミュニティ組織の類型からみると、総合推進部会は、実質的には三役会として機能していることからみても、既存の地域コミュニティ組織を基盤とする伝統型組織であると考えられる。活動の範囲としては、鹿折地区まちづくり協議会と同様に鹿折地区全体を対象としていることから地域型組織、つまり、「伝統一地域」型組織であるといえる。重視する復興課題としては、組織の役割上、鹿折地区まちづくり協議会に準ずるものと考えられ、「住宅再建」「生活と生計の場の再建」「地域社会の再生」であるといえる。

かもめ部会も同様であり、浜商栄会という商店街組合を基盤として立ち上げられていることから伝統型組織といえる。活動の範囲も、鹿折地区の商業再生を検討しているという点から地域型組織、つまり、「伝統一地域」型組織であるといえる。かもめ部会は、活動の途上で鹿折地区での商業再開を希望しない参加者を脱退させ、再開希望者のみの組織として再編を行っている。この再編では組織の基盤、活動の範囲ともに再編以前から変更はないが、鹿折地区での商業再開という課題を共有する職能団体としての性格を強めたといえる。重視する復興課題としては、鹿折地区の集約換地と商業再生であることから「生活と生計の場の再建」を重視しているといえることができる。

これら 2 部会に対して、若者部会は住民有志による自主勉強会として立ち上げられたことから、既存の地域コミュニティ組織に基盤をもたない開放型組織であると考えられる。活動の範囲は、やはり鹿折地区全体であることから地域型組織、つまり「開放一地域」型組織であるといえることができる（図 5-19）。

	開放型	伝統型
地域型	若者部会	鹿折地区まちづくり協議会 総合推進部会・かもめ部会
地区型		

図 5-19 部会編制期の緊急コミュニティ組織の分業構造

重視する復興課題としては、自主勉強会や「安全、快適、活力、楽しく、住みよい、をキーワードに意見書をまとめる作業」（野崎ら,2013b:1）が活動として行われていることから、「地域社会の再生」を重視しているといえよう。

このとき、部会立ち上げにともなう分業の実態としては、鹿折地区まちづくり協議会から3部会への分業の展開をみることができる。鹿折地区まちづくり協議会は、その立ち上げ以前から、正式な組織化まではなされなかったものの、商店街組合である浜商栄会や、若手住民有志といった特定の集団によって行われていた復興への取り組みを、部会という形で鹿折地区まちづくり協議会に取りこむ動きをみせた。

これによって、鹿折地区まちづくり協議会は、地区内の各集団による復興への取り組みを、鹿折地区まちづくり協議会、その上位組織である鹿折地区振興協議会の体制下に組みこむことで、既存の住民自治の体制に復興への取り組みを接続させようとした、と考えることができる。

分業としては、「伝統—地域」型の総合推進部会は、鹿折地区まちづくり協議会の三役会としての機能を持ち、会長であるKS氏や公民館長のJM氏といった地区の主導層によって、組織の方針を定めている。鹿折地区まちづくり協議会の会合では、総合推進部会で決められた方針にそって議論がなされており、この意味で主導層が議論を行う総合推進部会と、一般役員が議論を行う鹿折地区まちづくり協議会という形で役割分担が行われていたといえる。

対して、浜商栄会を基盤とした「伝統—地域」型のかもめ部会や、若手住民有志を基盤とした「開放—地域」型の若者部会は、前者は「生活と生計の場の再建」を、後者は「地域社会の再生」を担う形で、「住宅再建」「生活と生計の場の再建」「地域社会の再生」を担う鹿折地区まちづくり協議会との間で分業を図ったといえる。

この時、組織類型上の動きとしては、若者部会について、伝統型組織から開放型組織の水平的分業が図られたといえる。かもめ部会については、鹿折地区まちづくり協議会と同様に既存の地域コミュニティ組織を基盤としている「伝統—地域」型組織あることから、この分業は、鹿折地区振興協議会と浜商栄会という伝統的な地域コミュニティ組織同士の分業であったと考えることができる。

復興課題の変化としては、ここで述べてきたこと自体、鹿折地区まちづくり協議会立ち上げ直後の動きであるから、「住宅再建」「生活と生計の場の再建」「地域社会の再生」という課題に変化はないが、これらの復興課題に対して、各集団を部会化することによ

る組織統合と分業が行われたといえよう。

5. 6. 4 調整の難航と部会の活動縮小

2013年10月から活動がはじめられた鹿折地区まちづくり協議会ではあったが、その活動は「不明瞭な復興課題」「組織構造の実態との乖離」という課題によって難航をすることとなった。述べたように、鹿折地区まちづくり協議会は、鹿折地区振興協議会の下部組織であり、その役員構成は「あまり役員の構成なんていうのは〔鹿折地区自治会長連絡協議会と〕変わっていないんです。20人近くあるんですかね。監事から副会長、庶務、会計、理事幹事」(KS氏)となっている。

このことから、地区の一般住民が1つの場集って議論を行うといった組織ではなく、活動が自治会長によって担われているため、「意識をもって、何か知ろうとかそういう風に、(中略)そんなに熱意をもって来てくれる人もいないですから」(NM氏)、「ちょこちょことした困りごとには来るんだけど。こうありなんっていうような、きちっとした思いをもっている人はいないですね」(KS氏)という発言のように、一般住民は鹿折地区まちづくり協議会の活動に対して積極的な関与を行っていないわけではなかった。

同時に組織の活動としても、三役会による活動方針の決定を前提として進行する点、鹿折地区住民の気質として積極的に発言をしながらない点から、役員である自治会長からの意見も出づらいう状況にあった。さらに活動においては、「議論である程度決めていくことができたかなと思うような会もあったんですね。最後の最後にJM氏の一言で決まったことがくつがえされたというのもありましたから」(WJ氏)、という発言にみられるように、三役会、とくに相談役であった公民館長JM氏による主導が、組織活動に強く影響をしていた。KS氏も、JM氏について「素晴らしかったですけれど、それなりの〔頭の〕キレる人だったですけどね」(KS氏)としつつ、自身の意見を強く主張するところはあったと述べている。

TN氏やWJ氏によれば、外部支援者の共通認識として、このような活動実態のなかで、どのようにして住民の議論を醸成し、意見集約を図っていくのかという課題の存在があったという。

こうした活動上の課題に影響をうけて活動を縮小させていったのが、かもめ部会や若者部会といった、鹿折地区まちづくり協議会に取りこまれる形で立ち上がった2部会である。

たとえば、かもめ部会は前述のように、区画整理事業にともなう集約換地に関する制度の理解と要望書提出のために浜商栄会での活動が開始され、その後、鹿折地区まちづくり協議会からの活動の認知を高めるために、部会への昇格という形で協議会の体制に組みこまれた。

かもめ部会は、OY氏やWJ氏の支援をうけて「集約換地〔の検討〕をして。ただこ

これは、商業者の希望として出したのでは、(中略) 個人のことだろうといわれてしまうので。そうじゃなくて、これはまちづくり協議会として、鹿折のまちを再建するコアを作る部分の商業者の換地としてあげてもらったんです。それで市長さんに提言書を出すというか、希望、要望書をだす」(WJ氏) という活動を行ってきた。

この要望書は、「2013年の夏、5月とか6月だったと思うんですけど、換地希望とかが。すごく短いかぎられた時間のなかで、結構、住民の方々の権利関係を聞かせていただきながら、集約換地をして」(WJ氏)まとめられ、気仙沼市役所に提出された。この要望書は、「[鹿折地区から要望を]正式に出したということをしたのが、この時がはじめてだった」(WJ氏)もので、「会議をもって、場を設けて、(中略) 要望書を都市計画課がうけとりました」(WJ氏) という発言のように、鹿折地区住民の代表組織である鹿折地区まちづくり協議会からの正式な申し入れとして行ったものである。

この申し入れにあたっては、鹿折地区まちづくり協議会内部では、商店主の問題であって鹿折地区全体の問題ではないという点から、「結構難色は示された(中略) そうもいっていけないスケジュールのなかで強引に結構とおしてもらいました」(WJ氏) といい、組織内での調整が十分に図られていないことがわかる。このように、要望書提出まで活動が続けてきたかもめ部会は、同時に、地区の祭りであるかもめ祭りを2013年に再開させており、活発な活動を展開してきた。

しかし、WJ氏によれば、その後「活動が鈍っています。(中略) 去年[2013年]、盛大に復活しました。去年やった時点で、どんな形であれ縮小してもコミュニティをつないでいくためにお祭りというのは大事だから毎年やっていこうという、そういった気持ちを皆さんもっていたと思ったんですけど(中略)、結局今年[2014年]はお祭りができなかつた。要は、SGさんの主張によると、皆の気持ちがお祭りをやるという1つの意見にかたまらなかつたんだっていう事なんですよね」(WJ氏) と述べている。

WJ氏は、かもめ祭り中止には、当時かさ上げ工事にもなって仮設商店街である復幸マルシェを移転する必要がある、商店主はそのための引っ越し作業に追われていたという事情もあるとはしながら、根本的には組織間の調整を図っていないという点に問題があると指摘している。

かもめ祭りとは別の事例として、復幸マルシェ主催のイベントに関して鹿折地区まちづくり協議会とかもめ部会の連携が試みられながらも、実現しなかつた事例がある。このイベントに対して、「まちづくり協議会も[支援を]考えていてくれたんです。ですが、(中略) 住民間でそれが上手くできるかという段階になった時にできなかつたんです。(中略) 話しあいがない。だからそこを中つなぎする[役割をはたすのが]まちづくり協議会じゃなきゃいけないんですけど、まず最初にまちづくり協議会への交渉が失敗しているの」(WJ氏)、対応を図れなくなつたという。WJ氏の指摘するところでは、鹿折地区まちづくり協議会本体も各部会も、「あつちはあっち、こっちはこっちになつてしまつて」(WJ氏) おり、相互に調整が図られていないという。その背

景には、「自分の範疇はここ、人の範疇はそこ、そこを侵してはならないっていう、非常に人との付き合いのルールがありますよね。(中略)〔範疇をこえることは〕恥。本当に弁えていないということ」(WJ氏)という鹿折地区の文化が存在しており、解決が難しいという。

会長であるKS氏は、かもめ部会について、「私は商業部会とかそういうかもめ部会とか何かにはあまり入っていかないから。何もかも入ってしまうとき〔大変だから〕」(KS氏)、「私も2、3回は話を聞きに来たけれど、そういう分についてはあまり詳しくない。下部、部会というかね、でも、なかなか、お互いに商売をしている人たちというのは、商業部会というのはなかなかまとまりがつかなかった」(KS氏)と述べており、部会内部の意見集約がうまく図れなかった点に問題をみている。この点は、WJ氏の「皆の気持ちがお祭りをやるという1つの意見にかたまらなかったんだっていうこと」(WJ氏)という発言にも共通するところではあるが、KS氏の発言は一方で、鹿折地区まちづくり協議会という組織が、提出された意見の検討は行うものの、部会に対して積極的な関わりをもっていないという点も示唆していると考えられる。

若者部会も、かもめ部会と同様に活動が縮小した部会である。若門部会は商業者を中心にした自主勉強会から取り組みがはじまった部会であり、「商業者の方々が集まったのは2012年の秋ぐらいから、ちょっと勉強会という形で集まりはじめたんです。(中略)定期的に、大体10何名かな、15名位は前後して集まって、毎月とか月に2回ですとか、勉強会ですとか会合を」(WJ氏)開いていた。鹿折地区まちづくり協議会には、「勝手に何をやっているんだという形でみ」(WJ氏)ていた役員もいるというが、若者部会は、地区のまちづくりにむけて定期的な活動を続けていた。

しかし、この活動を通じて作成してきた要望書について、「(若者部会が)土地区画整理事業の縦覧があった時に要望書を出す、出さないというのがありました。それで、最後、JM氏とKS氏が(中略)若者部会で作った要望書の内容をみて、要望書を出すことを認めなかったんです。(中略)結局その段階で要望書を出すと土地区画整理事業自体が遅れる、イコール復興が遅れるというところで」(WJ氏)、「若者部会はそうですね、最後に取りまとめた意見が、まち協はそれを〔気仙沼市役所に〕あげなかったのですね。それはその判断があった、タイミング的にいまあげると、事業を遅らせることになるからという判断をしてあげなかった」(NM氏)という発言からわかるように、三役会は土地区画整理事業の遅れをまねきかねないという理由から、この要望書の提出を認めず、気仙沼市役所への提出ができなかったという。

WJ氏やNM氏はこの判断自体は批判しておらず、復興にむけた1つの判断であったと捉えているが、その意思決定過程として「ただ、まちづくり協議会という大きな会を開いてそれを決議するような、その内容を精査するような場は設けられなかった」(WJ氏)という点には問題があったのではないかと指摘している。この鹿折地区まちづくり協議会としての決議ではなく、三役会の決定として要望書を却下したという点は、

組織として調整機能を有効にする仕組みが明確に規定されていないという、「組織構造の実態との乖離」という課題の1つであると考えられる。

いずれにせよ、この決定をうけた若者部会は、「要望書を出すことができなかつたところから、ここの会の活動はなくなってしまいました。(中略)自分たちがこれだけ集まって話したことを地域で取りあげてもらえなかつたっていう喪失感が非常に大きくて、以後は全然、集まることはなくなってしまいました」(WJ氏)と、活動は休止状態になったという。

鹿折地区まちづくり協議会としての調整機能を有効にする仕組みの未整備や、組織としての対応に課題があったと指摘するWJ氏に対して、NM氏は、この活動休止を若者部会の参加者の姿勢に起因するものであると批判的に捉えている。すなわち、「若者は何か盛りあがって、いろいろいっていた(中略)、そこがいろいろ、もうさじを投げた。(中略)反対意見を練りあって漸進するというのはなく、ちょっとでも、会長とか長老たちがちょっとでも後ろ向きの事をいうと、ああもう駄目だと」(NM氏)諦めをみせる傾向がある、という指摘である。この発言からは、やはり「[範疇をこえることは]恥」(WJ氏)という鹿折地区の文化によって、相互の調整は図りにくいという問題が、復興への取り組みが難航する背景として、存在していると考えられる。

この時期の動きをまとめると、かもめ部会、若者部会は、2013年夏ごろまでは活動を見せていたものの、鹿折地区まちづくり協議会との調整が難航したために、相次いで活動を縮小させていったといえる(図5-20)。

	開放型	伝統型
地域型	若者部会(休止)	鹿折地区まちづくり協議会 総合推進部会 かもめ部会(活動縮小)
地区型		

図5-20 部会活動縮小期の緊急コミュニティ組織の分業構造

調整の難航は、「不明瞭な復興課題」「組織構造の実態との乖離」、そして鹿折地区の文化に起因する調整のむずかしさといった点によるものと考えられる。この活動縮小による復興課題の変化はみられないが、若者部会が活動休止したことにより分業は、「伝統一地域」型の組織間でのみ、みられるようになった。それはつまり、緊急コミュニティ組織という姿をなしてはいるながら、実態としては伝統的な地域コミュニティ組織間の分業によって復興が担われているとみることができる。

5. 6. 5 まちづくりサロンの開始

こうした活動の難航に対する1つの解決策として、TN氏によって提案された活動が

「まちづくりサロン」である。まちづくりサロンは、2013年7月21日に開始された地区の一般住民が復興について話しあうための場を提供する活動であり、サロン形式をとることで、自由な意見交換を行いやすくしている（野崎ら,2013c）。

まちづくりサロンは鹿折地区まちづくり協議会の活動として行われるものであり、「アドバイザーをふくめて」（NM氏）15～20人程度が集まる。地区の一般住民のほか鹿折地区まちづくり協議会の役員、市役所職員、アドバイザーとしてTN氏らが参加している。鹿折地区まちづくり協議会とまちづくりサロンとの違いとしては、「サロンというのはまち協の活動ですから、役員はみんないるのです。役員は皆いて、その後に役員会をする（中略）公民館長は顧問です。ここが役員だとすると、この人たちと市議さん3人と公民館長、彼等が顧問ですね、相談役、顧問。で、役員会のこのメンバーが出るのが役員会。それからさらに一般の人達にも窓口を広げてやっているのがサロン。（中略）〔役員会は〕まち協として決めなければいけないこと」（NM氏）を決める場であるという。

サロンは月1回の開催で、「ここ〔事務局〕でやったり、他の所でも公民館をお借りしてやったり（中略）月1回、お盆とかお正月、お盆の月には忙しいので休みましたけれど、大体第3日曜日」（KS氏）に開催している。参加者は、7月21日の第1回目の活動では地区住民7名の参加がみられた（野崎ら,2013c）。

ただし、ここでいう地区住民には鹿折地区まちづくり協議会の役員もふくまれることから、一般住民の参加は初期にはあまりみられず、「今年〔2014年〕になってすこし機能しているかなという気はしますね。本当に最初は全然集まらなかったですし、最近すこし色々な事業が定まってきたなかで、前は19人位の住民の方がいらしたというので。それまでは精々4人、いて5人位（中略）実態はそれですよ」（NM氏）という。

とはいえ、NM氏はまちづくりサロンが始まるまでは、「まちづくり協議会で自治会長さん達に、それぞれの行政区の住民の方でどんな意見が出ているのかって聞いた時に、（中略）何か、会合をもって意見がでて話というのは、私は聞いたことがない」

（NM氏）と述べており、地区の一般住民から意見を募る場としては、鹿折地区ではじめてのものであるとしている。WJ氏も、「サロンの役割でいうならば多様な意見をだす場、創出の場はあるといえると思います」と述べ、活動を肯定的に評価している。

まちづくりサロンで議論された内容としては、2013年中は区画整理後の「鹿折のグランドデザインの提言書をまとめるに当たってサロンを使わせていただいて、皆で発表したの、その時は住民の皆さん来た」（WJ氏）というように、当初は地区の将来像について議論が行われた。

このグランドデザインの議論については、あわせて2013年12月21日に「鹿折地区のまちづくりを語る会」というイベントが、鹿折地区まちづくり協議会主催で鹿折地区公民館で行われている。このイベントには55名の参加者があり、うち地区住民は18名、鹿折地区まちづくり協議会役員11名、ほか市議会議員、市役所職員、アドバイザー

一、運営スタッフなどである（鹿折地区まちづくり協議会,2013b）。このように議論されたランドデザインは、12項目の提言書としてまとめられ、2014年3月5日に鹿折地区まちづくり協議会から気仙沼市長へ提出された（表5-3）。

表5-3 鹿折まちづくり協議会の12の提言項目

（鹿折地区まちづくり協議会,2014a）より筆者作成）

- | |
|-------------------------|
| ① 地域資源を活用した復興整備 |
| ② 商業地施設に対するイメージと展望 |
| ③ 地域に寄り添う公共・公益施設の整備 |
| ④ 緑豊かで憩いの場がある災害公営住宅の整備 |
| ⑤ 地域における集客・娯楽施設の検討 |
| ⑥ 災害時に備えた避難経路・減災まちづくり活動 |
| ⑦ 震災の教訓・記憶を後世に伝える空間づくり |
| ⑧ 住民に親しまれる工業地に！ |
| ⑨ 地域の中で安心・安全に歩ける「みんなの道」 |
| ⑩ 景観・まち並み検討による地域の魅力づくり |
| ⑪ まちづくりの参加と仕組みづくり |
| ⑫ 地域の子供が望む将来のまちづくり像 |

なお、この議論上では、『津波への対策』『防潮堤の計画』（鹿折地区まちづくり協議会,2013d:1）とされており、復興課題のカテゴリーでいうところの「安全・安心な暮らし」が課題化されたと考えられる。

また、「不明瞭な復興課題」という問題を抱えていた、その他の「住宅再建」「生活と生計の場の再建」「地域社会の再生」についても、より具体的な復興課題として明確化されていたといえることができる。

まちづくりサロンおよび鹿折地区のまちづくりを語る会は現在まで継続されており、提言書提出後のまちづくりサロンでは、参加者からはガソリンスタンド、郵便局、病院といった「ライフラインの」（KS氏）要望が出はじめ、その傾向は今も「変わってない」（KS氏）という。

まちづくりサロンの開始によって、このように復興課題が明確化され、提言書の提出に結び付いた一方で、外部支援者からはその課題も指摘がなされている。

第1の課題は、議論の深化、復興課題や対応策が議論を通じて深化しているのか、という点である。まちづくりサロンは、「本当に全体的な話をするのですね。だから人も入れかわり立ちかわり、新しい人が毎回来るので、なかなか深い議論はできない」（NM氏）、「ぎっくばらんに、いいたいことをいって、というのが趣旨だったわけです。（中略）そうするとなかなか議論に深みがでないことと、毎回同じ話（中略）だけということになると、来る側もじゃあもう次はいいや」（NM氏）となりがちであるという。

また、サロンにおける参加と発言についても、「それもTN先生が一生懸命一人一人にふるのです。次々と」（NM氏）と、参加者の自発的な発言によって議論がなされていく状態ではなく、その議論もまちづくりサロンの趣旨上、総論的な話題が多くなりや

すいという。

WJ氏も、「何か月も〔サロンを〕やっても同じ意見しかでてこなくなったと。そこ、それが何か醸成されて別の段階になっていくというのができてない。(中略)これをするにはどうしたらいいと思う、という話の展開をすればよいのですが、それがないんです、サロンのなかで」(WJ氏)と指摘するとおり、いかに議論を深化させるという点が課題となっている。

NM氏は、「もうちょっと部会を編成したり、あるいは1つのテーマを何回もやったり、変えなければいけないとずっと思っている」(NM氏)と、まちづくりサロン活動だけでなく、部会の新設などもあわせて、鹿折地区まちづくり協議会全体として議論の深化のための取り組みがあらたに必要であると述べている。

第2の課題は、総論的な話題が多くなりやすいながらも、まちづくりサロン活動の結果としてあげられた意見を、鹿折地区まちづくり協議会がどのようにうけとめているのかという点である。

WJ氏は、サロンで出た意見は、「こういう意見が出ましたっていったと思います、三役会でまず。だけど、(中略)何が問題だからこういう意見が出ているのかというところまで噛み砕いて、まちづくり協議会にあげられる人間がいなかった」(WJ氏)のために、サロンであげられた意見が協議会の議論に十分取りあげられてはいなかったという。協議会の議論に取りあげられるためには、「それ〔意見〕を協議会に、整理して何を今どう上げていくべきかというところまで」(WJ氏)まとめる必要があったと指摘している。

2015年現在では、役員の変更も行われたことから、「聞く体制はできてきた、できた。けれども今、やはり現地で苦しんでいるのはそれをどう分類して実行可能なものに、いまだ意見がでた段階で、それを十分に地域の共有のものとしては、あつかえないわけです」(WJ氏)と、協議会がまちづくりサロンの意見を取りあげるところまでは進展したものの、話し合いの結果を地区共通の復興課題として共有していくということころまでは、議論が進んでいないという。

鹿折地区には、そのための「需要の仕組みも勿論ない、需要するという、それを作るということの認識がいまだ地元にはない。だからサロンで色々どでていても、共有の問題として考えない」(WJ氏)、「その前に人がいない(中略)、いくらサロンで沢山の意見が出ていても何も行政に対してあげていない」(WJ氏)という点では以前からの状況に変化はなく、まちづくりサロンでの議論を具体的な成果に結びつけることは、現在も難しいとしている。

この時期の動きをまとめると、TN氏らの助言によって、2013年7月から鹿折地区まちづくり協議会の活動として、まちづくりサロンがはじめられた。あわせて2013年12月には「鹿折地区のまちづくりを語る会」も開催され、これらの場をとおして鹿折地区の将来像が一般住民によって議論された。その取りまとめとして2014年3月には

気仙沼市長に対して 12 項目からなる提言書が提出されている。

分業構造について組織類型上では変化がみられないが、まちづくりサロンの開始は、これまで外部専門家が支援の対象としてきた部会が活動を縮小し、復興課題について地区住民の意見集約を行うことができる場が、みられなくなったことに対する解決策であるといえる。つまり、外部専門家の主導によるものとはいえ、鹿折地区まちづくり協議会自身が、部会が担ってきた住民意見の集約という機能を代替しはじめたといえることができる（図 5-21）。

	開放型	伝統型
地域型	若者部会(休止)	鹿折地区まちづくり協議会(まちづくりサロン) 総合推進部会 かもめ部会(活動縮小)
地区型		

図 5-21 まちづくりサロン開始期の緊急コミュニティ組織の分業構造

復興課題の変化としては、述べたとおり 12 項目の提言書を作成する過程をとおして、「安全・安心な暮らし」があらたに課題として重視され、「住宅再建」「生活と生計の場の再建」「地域社会の再生」についても明確化されているといえる。

5. 6. 6 鹿折復興まちづくり協議会の再編

グランドデザインの提言書を 2014 年 3 月に提出した後、鹿折地区まちづくり協議会としては、かさ上げ「が終わってから、今度はまちづくりの本当のものがはじまるんだろうと思いますけど」（KS 氏）、「戻ろうか、戻らないかという人もいるだろうし」（KS 氏）、とかさ上げ工事の完成を待って、次の動きへうつることを考えていたという。2014 年春ごろは、「最近の議題はすこしずつかさ上げも進んできているから、これから何をすべきかということをお皆さんでぼつりぼつりと」（KS 氏）話しはじめているところであったという。

一方で、WJ 氏によれば、徐々に鹿折地区全体の今後を検討する動きがみられているなかで、これまで被災 13 行政区の自治会のみに参加が限定されていた鹿折地区まちづくり協議会を再編し、地区の 26 行政区すべてを参加させる組織にすべきという要望が、地区住民からだされていたという。この動きは、当初は再編にむけた検討を行うというところにとどまっていたが、公民館長の交代などの人員変更を契機として、「急にいろいろと動くことになり」（WJ 氏）、2014 年 10 月 18 日の総会の場で「まちづくり協議会の組織編成が採択されて、決まって、もっといろいろな人たちの参加を募っていきましょうっていうことが正式に決まった」（NM 氏）と、人員変更を契機として組織再編が急速に具体化されていったという。

このとき、すでに区画整理事業によって工業用地となることが決定していた 2 行政区

は解散していたため、鹿折地区まちづくり協議会は地区の全 24 行政区から構成されることとなった。この再編では、KS 氏が「すこし規約の改定もした」(KS 氏) というように、「被災地 13 地区から鹿折全体の 24 地区に拡大すること、そして自治会長以外にも活動メンバーを巻きこむこと」(鹿折地区まちづくり協議会,2014b:1) と、役員構成も自治会長以外まで拡大することとなった。NM 氏はすでに組織再編にむけて「自治会長だけじゃなくて、構成員を推薦してほしい。自治会長だけじゃなくて、興味ある人にも構成員に入ってほしいということで」(NM 氏) 人を募っているところだという。

さらに、KS 氏が「にぎわい部会とか、婦人部会とかそういうのを作ろうっていう話が(中略)女の人たちの、やっぱり、一番大切な下支えになっている女性の人たちがね、作ろうと。(中略) こういった復興部会、ふれあい部会、にぎわい部会、婦人部会っていうのを一応作りたいと」(KS 氏) という意見があったと述べるように、部会についても新設部会の立ち上げを検討している。NM 氏は、「部会がとにかく立ち上がらないと全然詰めた議論ができない(中略) サロンではいつも全般的な話ばかりで、あまり深い議論ができない」(NM 氏) と早期の立ち上げを望んでいる。

しかし、再編にむけた課題として、各地区からの新しい参加者が集まりにくい状況があるという。たとえば、ある仮設住宅団地の自治会長である SA 氏の述べるところでは、SA 氏自身は、鹿折地区まちづくり協議会は「こういう方々〔役員構成〕になっていますよということで。あれをみた時に、やっぱり前の構成というのはほとんど被災したところが中心になっているので。同じ住民でも他の〔被災していない行政区の〕人達は全然入っていないじゃないか、これじゃあ。あれでは〔鹿折地区の組織としては〕ちょっとおかしいのではないかと思っている」(SA 氏) と、組織再編については賛同をしているという。

だが、参加者を募るという段階になると、活動に「参加した者がね、みんな堅苦しいってさ、私はできません、みたいなことって帰ってくる」(SA 氏) というのが、実際は「仮設のなかの代表みたいな恰好でいくようだからということでき。だから責任を感じているみたいで。(中略) それとやっぱり車をもっていないからね。(中略) 結構、自分のことだけで手一杯だということになるのさ。いわれてみれば俺もそうだから」(SA 氏)、参加してほしいともいいにくいという。このように、参加者を募る段階では、参加の手間や責任を負うことを躊躇する住民が多く、参加者の確保が難しいという課題を抱えている。

鹿折地区において参加者を集めることの難しさは、WJ 氏も NM 氏も共通して指摘するところであり、WJ 氏は、鹿折地区住民の復興への考え方は、単純に損得で考えようとする人もいれば、地区への愛着で考えようとする人もいる、人によって異なっていて、1 つにまとまらないという。先述のように、鹿折地区は近代以降に拡大をとげてきた比較的あたらしい地区であるため、「1 つのことを決めて、何か地域を運営してきたという経験がまったくないところなので、寄せ集まりだから価値観もまちまち、(中略) 内

湾とか唐桑とかああいう所とはまったく違うので、やはりそもそも1つのことにむかって何か話しあいの会をもって決めていくというのは」(WJ氏) 難しいと指摘する。

NM氏もやはり行政区によって関心の差があるとしながら、「被災地ではないところは結構、関心は高く、(中略)ただ、ここ〔被災地〕のまちづくりどころではなくて、行政に対してものをいえる組織に参加して、いろいろ地域の課題をいっていきたいと、声をあげて取りいれてもらいたいということ」(NM氏)であり、鹿折地区の復興に関心をもってしているわけではないという。

NM氏は、「この被災地のまちづくりについては、主体性をもって、思いをもって発言する人、発信する人がいない状態(中略)この地域の将来のまちづくりという頭にはまだならないのです。当事者がいないというのが一番の悩み」(NM氏)だと述べており、その状況のなかでも、各行政区や仮設住宅団地と連絡を図り、参加者を募っている。

なお、この組織再編後の活動がはじめられたのは2015年1月からであり、参加者は各自治会から1~3名ずつを募り、計30名ほどによって構成されている(鹿折地区まちづくり協議会,2015a:1)。2015年1月27日にはあらたな参加者に対する説明会が実施され、役員をふくめて24人の参加がみられた(鹿折地区まちづくり協議会,2015a:2)。新体制としての活動は、役員会、三役会、事務局運営会議が継続されつつ、各地区より選出された新しい参加者である構成員による「構成員会合」、20~30代の若手住民5名ほどによる「ジュニア会合」が、それぞれ月2回程度の頻度ではじめられた(鹿折地区まちづくり協議会,2015a:1-2)。部会ではなく会合という形を取っているのは、参加者募集時の「参加したものがね、みんな堅苦しいってさ」(SA氏)という意見を踏まえて、まちづくりサロンと同様に、気軽に話しあいが可能な場の提供を、意図したものと考えられる。

新体制発足後の鹿折地区まちづくり協議会は、これらの活動を継続しつつ、2015年6月19日に気仙沼市長へのあらたな要望書の提出を行い、地区津波避難計画の策定やBRT(バス高速輸送システム)延伸をもとめている(鹿折地区まちづくり協議会,2015b:2)。その他にも、かさ上げ地区のまちづくりルール検討、津波避難計画の策定、歩行者専用道路の検討など、今後のまちづくりにむけた具体的な復興課題についての取り組みが続けられている(鹿折地区まちづくり協議会,2015a;2015b;2015c)。

また、参加対象となる行政区の拡大にともなって鹿折地区の一部ではあるが、これまで鹿折地区まちづくり協議会の参加対象地区とはなっていなかった四ヶ浜地域、通称、浦島地区との連携にも取り組みは始めている。浦島地区は、鹿折地区中心部の東側、気仙沼湾沿岸に位置し、大浦・小々汐・梶ヶ浦・鶴ヶ浦の4集落からなっている。同地区では、浦島小学校閉校の決定をうけて、閉校後の学校利用や今後のまちづくりを検討するために、自治会をはじめ地区の住民組織15団体を基盤として、2013年4月に「浦島地区振興会」を独自で立ち上げ、復興にむけた取り組みを図っている(岩田,2014)。

このことから、浦島地区振興会は既存の地域コミュニティ組織を基盤とした伝統型組織であるといえる。活動の範囲は大浦・小々汐・梶ヶ浦・鶴ヶ浦の4集落からなる浦島地区であることから地域型、つまり「伝統-地域」型の緊急コミュニティ組織であるといえる。

重視する復興課題としては、「①閉校した浦島小学校の施設の活用法の検討（施設利用）、②『海・山・里・人』といった地域資源の発掘やそれらを活かした観光事業（地域資源開発）、③郷土芸能の継承や地域の防災・減災などに関する取り組み（環境・文化）を実施し、浦島地区住民の親睦を図るとともに、住みよく活気のある地域づくりを目指」（鹿折地区まちづくり協議会,2015d:2）すとされている。この記述から、「安全・安心の確保」「生活と生計の場の再建」「地域社会の再生」を復興課題として重視しているものと考えられることができる。

鹿折地区まちづくり協議会は、もともとは地区中心部の区画整理事業対象地区における住民組織として立ち上げられたため、浦島地区の行政区は参加対象とはなっていなかったが、組織再編により、鹿折地区全体の復興を検討する組織となったことから、「今後、三陸道や大島架橋のことなど双方の協力が必要なテーマが出てくるに従い連携を図っていく」（鹿折地区まちづくり協議会,2015d:2）ものとし、その準備として2015年10月14日に情報交換会を開催している。

組織再編を踏まえて、KS氏は今後の鹿折まちづくり協議会の役割について、復興では「働き場所がなければ、どんな理論理屈をいったって、もう全然駄目だと思います」（KS氏）と前置きをしながら、「そういうことに並行しながら、今度は次の段階で」（KS氏）、「家が建ちはじめてからでもいろんな問題は出てくるだろうという風に思いますけれど、それで、私たちがそこでどういうお手伝いをすればいいのか」（KS氏）と、あらたに発生してくる復興課題に対応していくことが役割だと述べている。

対してNM氏は、「3つの活動を中心的にまち協としてやっているというふうについて、まずは聞く、だからサロンとか、住民の意見を聞く、そういう話しあいをするというのがメインで、もう1つがたえる、行政につなぐ。それがたとえば、過程的な打ちあわせだったりということ。3つ目が情報収集と提供です」（NM氏）、と既存の課題に対応しつつ、あらたな課題の発生を捉えるために、聞く・つたえる・知らせるの3つの活動が、今後の鹿折地区まちづくり協議会の役割になるのではないかと述べている。

WJ氏は、鹿折地区が合意形成や調整の手法として「直談判が非常に根強い」（WJ氏）地区であることを踏まえたうえで、それぞれの復興課題の実現可能性について、「住民たちでまとめて、協議会でまとめて、（中略）〔気仙沼市役所に〕あげていかなければいけない（中略）協議会の役割として、これの次の段階になると思うんですけど、そういった事を練れる内容の場になることと、それを作りあげていくだけの話しあいができる人材が参加していること、アドバイザーもふくめて」（WJ氏）、そうしたあらたな復興の体制を作りだすことが必要になると指摘している。

この時期の動きをまとめると、鹿折まちづくり協議会役員の人員変更を契機として、組織再編が行われることとなり、2014年10月の総会で、参加対象地区の全24行政区へ拡大すること、各行政区からは自治会長だけでなく復興に関心のある住民を構成員として参加させることという2点について、規約の変更を行った。部会についても、社会層や復興課題ごとに新設することが検討されている。

この再編をうけて、鹿折地区まちづくり協議会は約30名の参加者からなる組織となり、役員会、三役会、事務局運営会議、まちづくりサロンというこれまでの活動を引きつぎながら、あらたに構成員会合、ジュニア会合を実施している。この会合は、これまでの経緯をみても、まちづくりサロンのような話しあいの場として自由に開かれたものではなく、参加者がある程度限定されたものと考えられることから、本研究では会合を、実質的に部会機能をはたしているものとしてあつかいたい。

構成員会合は、新規参加者である構成員によって行われる会合である。構成員は各行政区から選出されているものの、復興に関心のある者が選出されることとなっており、自治会役員など、既存の地域コミュニティ組織において何らかの役職についているである必要はない。また、選出数についても、1～3名と行政区ごとにばらつきがあり、各行政区に割り当てられた定数を充足させることはもてめられていないものとみることができる。このことから、構成員会合を組織類型にあてはめれば、開放型組織であると考えることができる。また、活動の範囲は24行政区からの参加があることから地域型、つまり「開放－地域」型の緊急コミュニティ組織であるということができる。

ジュニア会合は、若手住民有志によって構成されていることから開放型組織であり、活動の範囲は、鹿折地区全体の復興を検討していることから地域型組織、つまり「開放－地域」型の緊急コミュニティ組織であるということができる（図5-22）。

	開放型	伝統型
地域型	構成員会合 ジュニア会合	鹿折地区まちづくり協議会(役員会、三役会、事務局運営会議、まちづくりサロン) 総合推進部会(三役会へ再編) かもめ部会(活動縮小)
地区型		浦島地区振興協議会

図5-22 組織再編期の緊急コミュニティ組織の分業構造

分業としては、「伝統－地域」型の鹿折地区まちづくり協議会の組織再編にともなって、あらたに立ち上げられた「開放－地域」型の2つの会合への水平的分業が図られたといえる。構成員会合、ジュニア会合ともに、その活動内容はまちづくり、「地域社会の再生」にあり、まちづくりサロンを行ってもいまだ十分ではなかった、一般住民の意見を集約し、鹿折地区まちづくり協議会にあげる役割を、とくに一般住民の代表者およ

び若者について担い、補強するという役割分業が図られているものとみることができる。

また、「伝統一地域」型の浦島地区振興会との間では、鹿折地区と、その一部を構成する浦島地区の間で活動の範域を分担するという形での分業が図られている。この分業は、既存の地域コミュニティ組織を基盤とした組織間の分業ではあるが、浦島地区振興会は4集落を担う地域型組織としてあらたに立ち上げられたものであり、同等の機能をもつ組織は震災以前の浦島地区には存在していない。このことから、鹿折地区まちづくり協議会立ち上げ時における、商店街組合を基盤としたかもめ部会と協議会との間での分業とは異なり、復興にむけてあらたに立ち上げられた緊急コミュニティ組織との間での分業であるということが出来る。

復興課題の変化としては、「安全・安心の確保」「住宅再建」「生活と生計の場の再建」「地域社会の再生」がいずれも課題とされていることに変化はみられないが、2つの会合が立ち上り、また浦島地区振興会との情報交換会が行われていることからみて、「地域社会の再生」がより重視されてきていると考えられる。

5. 6. 7 小括

以上のように、宮城県気仙沼市鹿折地区におけるコミュニティ・レベルでの復興への取り組みは、「鹿折地区まちづくり協議会」の立ち上げから始まった。

鹿折地区では、2011年9月の気仙沼市役所との懇談会を契機として、緊急コミュニティ組織の必要性が認識され、自治会長連絡協議会、鹿折地区振興協議会といった既存の地域コミュニティ組織によって組織の立ち上げが検討されることとなった。当初の案では、鹿折地区振興協議会の下部組織として、役員も自治会長連絡協議会、鹿折地区振興協議会との兼任とすることが検討されている。

この際、立ち上げ自体は2012年5月に行われた自治会長連絡協議会の総会で決議されているが、既存の地域コミュニティ組織とは異なる組織として立ち上げた方がよいと助言する外部専門家との間で調整が行われ、半年ほどを組織体制の検討に費やしている。

とはいえ、外部専門家の意見は地区住民の理解をえがたく、最終的には元々の案とおりに、鹿折地区振興協議会の下部組織として2012年10月に立ち上げられた。

鹿折地区まちづくり協議会は、区画整理事業の範囲内にある被災13行政区が参加する被災者団体の性格をもった組織として立ち上げられた。組織の役員は20名からなり、うち17名が自治会連絡協議会役員もしくは各行政区の自治会長であり、3名は浜商栄会、社会福祉協議会、仮設商店街である復幸マルシェからの代表者である。また、会長・副会長・事務局長は自治会の上位組織である自治会連絡協議会の会長・副会長がそのままあてられ、従前の住民自治の構造を引きついでいるということが出来る。

下部組織としては3つの部会を編制し、それぞれ、実質的には三役会つまり意思決定機関として機能する「総合推進部会」、商店街組合である浜商栄会を基盤とした「かもめ部会（商業部会）」、商業者を中心に若手住民有志が立ち上げた「若者部会」の3部会

である。鹿折地区まちづくり協議会は、協議会本体の活動と同時に、これらの部会の活動をあわせて、「住宅再建」「生活と生計の場の再建」「地域社会の再生」といった復興課題に対して取り組んでいくことになる。

この後、3部会のうち、かもめ部会・若者部会は、2013年夏ごろまでは活動をみせていたものの、鹿折地区まちづくり協議会との調整が難航した。このため、部会の活動が要望書の提出やイベントの開催といった成果には結びつきづらく、活動が縮小していくこととなった。調整が難航した要因は、鹿折地区まちづくり協議会の組織構造が内在する「不明瞭な復興課題」「組織構造の実態との乖離」という点と、鹿折地区の文化としての「自分の範疇はここ、人の範疇はそこ、そこを侵してはならない」(WJ氏)という規範に起因するものと考えられる。これらの点については、外部専門家らにとって、支援をする際の障壁として当初から認識されていたものであるが、有効な解決策を見出せない状況が継続していた。

しかし、2013年7月から外部専門家であるTN氏らの助言によって、鹿折地区まちづくり協議会の活動として、まちづくりサロンがはじめられると、徐々に状況の変化がみられるようになる。まちづくりサロンは、鹿折地区まちづくり協議会の活動としてはじめられた活動で、「サロンというのはまち協の活動ですから、役員はみんないるのです。役員は皆いて、(中略)一般の人達にも窓口を広げてやっているのがサロン」(NM氏)というように、地区の一般住民が参加し、復興について自由に議論ができる場を提供する活動のことをさす。

このまちづくりサロンは、地区の一般住民から直接話を聞くという意味では、鹿折地区まちづくり協議会で初の活動となる。この活動がはじまると、外部専門家らは地区の将来像、ランドデザインに関する議論の場として、まちづくりサロンを活用し、2013年後半に集中的に議論が行われた。あわせて2013年12月には、鹿折地区公民館を利用して、より大規模な活動として「鹿折地区のまちづくりを語る会」も開催され、55名の参加がみられた。なお、55名のうち、協議会役員・地区住民はあわせて29名である。これらの場をとおして鹿折地区の将来像が一般住民によって議論された内容は、12項目からなる提言書として取りまとめられ、2014年3月には気仙沼市長へ提出されている。

まちづくりサロンは、「議論の深化がみられにくい」「結果の取りあつかい方が不十分」といった課題は指摘されながらも、地区の一般住民から意見を募る場として、機能したといえる。

この頃、住民の間からは、鹿折地区の復興を考える組織として、被災13行政区だけでなく鹿折地区の全24行政区が参加する組織であるべきではないかという意見がみられていた。くわえて、鹿折まちづくり協議会役員の人員変更もあったことから、これを契機として、組織再編が行われることとなった。

組織再編は2014年10月の総会で決議され、参加対象地区の全24行政区へ拡大する

こと、各行政区からは自治会長のほか、復興に関心のある住民を構成員として選出するという2点について、規約の変更を行った。この再編をうけて、鹿折地区まちづくり協議会は約30名の参加者からなる組織となり、役員会、三役会、事務局運営会議、まちづくりサロンというこれまでの活動を引きつぎながら、2015年1月からは、あらたに構成員会合・ジュニア会合を実施している。

構成員会合・ジュニア会合は、これまでの部会機能を担うあらたな取り組みであり、構成員会合は、各地区より選出されたあたらしい参加者である構成員による会合、ジュニア会合は、20～30代の若手住民5名ほどによる会合で、いずれも鹿折地区のまちづくりについて議論を行っている。

新体制発足後の鹿折地区まちづくり協議会は、これらの活動を継続しながら、かさ上げ地区のまちづくりルール検討、津波避難計画の策定、歩行者専用道路の検討など、今後のまちづくりにむけた議論を行っている。同時に、同じ鹿折地区内ではあるが区画整理事業の対象地ではないことから、鹿折地区まちづくり協議会の参加対象ではなかったが、参加対象の拡大をうけて、あらたに検討が必要となってきた気仙沼湾沿岸部の浦島地区の緊急コミュニティ組織である浦島地区振興会との間で情報交換会を、2015年10月に開催するなど組織間連携を進めつつある。

分業としては、鹿折地区では組織内部でのあらたな活動の開始や組織再編が主であり、分業がみられたのは3度である。1度目は2012年10月に「伝統一地域」型の鹿折地区まちづくり協議会が立ち上げられた時に、「伝統一地域」型のかもめ部会との間で行われた「伝統一地域」型組織間、より正確に言えば既存の地域コミュニティ組織間を基盤とする緊急コミュニティ組織間での役割分業と、「開放一地域」型の若者部会との間で行われた水平的分業である。

2度目は2014年10月の組織再編をへて、2015年1月に、再編後の鹿折地区まちづくり協議会が本格的に活動を再開した際、「開放一地域」型の構成員会合・ジュニア会合との間で行われた水平的分業である。

3度目の分業の展開は、組織再編をへて参加対象行政区が拡大したことで、2015年10月に「伝統一地域」型の浦島地区振興会との情報交換会が行われたという、「伝統一地域」型組織間での分業である（図5-23）。

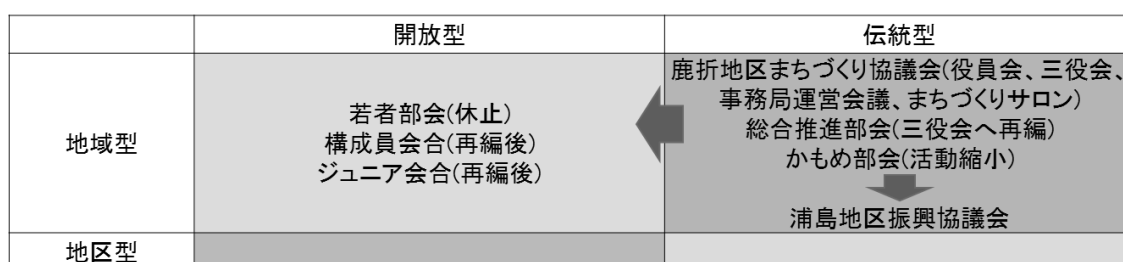


図5-23 鹿折地区における緊急コミュニティ組織による分業の全体像

1度目の分業については、若者部会の休止によって分業構造が消失し、鹿折地区まちづくり協議会がまちづくりサロンを開始することによって、これまで若者部会が担ってきた一般住民の意見を募るといった活動を代替した。2度目の分業では、まちづくりサロンを継続しつつ、部会を会合という形で再開することによって、分業構造を再展開し、一般住民の意見を募るといった活動を補強したといえる。

分業の契機としては、述べたように組織の立ち上げ、もしくは再編によるものである。1度目の分業については、そもそも若者部会の活動は、自主勉強会という形で鹿折地区まちづくり協議会より先行してはじめられていた。

だが、鹿折地区振興協議会・鹿折地区自治会長連絡協議会という既存の体制を引きつぐこととなった鹿折地区の復興において、地区の代表組織としてあつかわれるのは鹿折地区振興協議会の下部組織である鹿折地区まちづくり協議会であり、それ以外の活動は、地区内で代表性をもつことは難しかった。この解決のために行われたのが部会化であり、これは、若者部会として鹿折地区まちづくり協議会に組みこまれることで代表制を担保しようとした動きであるとみることができる。

復興課題のカテゴリーからみるならば、鹿折地区まちづくり協議会が「住宅再建」「生活と生計の場の再建」「地域社会の再生」について全般的に検討していた状態から、かもめ部会・若者部会が、特定の社会層に所属する住民にかざられるとはいえ、地区の商業再生やまちづくりといった、「生活と生計の場の再建」「地域社会の再生」について議論し、一般住民の意見を鹿折地区まちづくり協議会に提出したという形で、補完的な動きを示したものであるといえる。

ただし、この部会化をへて、鹿折地区まちづくり協議会をとおした意見の発露が可能となったことで、要望書の作成など活動が進められたものの、その後の調整の難航によって、活動休止へと向かったことはすでに述べたとおりである。

2度目の分業については、鹿折地区まちづくり協議会が再編をへて、本格的に活動を再開したことを契機としている。直接的な契機としては、2014年10月の組織再編であり、一般住民から組織の拡大をもとめる要望が上がっていたこと、鹿折まちづくり協議会役員の人員変更があったことなど、いくつかの要因があわさったことで組織再編が行われることとなった。この時、外部専門家・支援者の助言のもとで、復興課題や社会層単位の部会を新設することが検討されている。

復興課題のカテゴリーからみるならば、まちづくりサロンをへて、「安全・安心の確保」「住宅再建」「生活と生計の場の再建」「地域社会の再生」について復興課題を具体化させていた鹿折地区まちづくり協議会に対して、かもめ部会・若者部会にかわり、「地域社会の再生」についての一般住民の意見を提出する、補完的な動きを示したものであるといえる。

ただし、再編が決定した後、あらたな参加者として各行政区に構成員の選出をもとめ

ていた鹿折地区まちづくり協議会ではあったが、ここまでみてきたとおり、選出には時間を要することとなり、実際に構成員会合・ジュニア会合を開始できたのは、2015年1月からとなる。

3度目の分業については、鹿折地区内でも気仙沼湾沿岸部に位置し、当初は参加対象となっていなかった浦島地区が、組織再編をへて鹿折地区まちづくり協議会の参加対象となったことで、論理上、浦島地区についても検討を行う必要が生じた。

しかし、すでに浦島地区では2013年4月から、浦島地区振興協議会という独自の緊急コミュニティ組織が立ち上がり活動を図っていたことから、鹿折地区まちづくり協議会では同組織を下部組織ではなく対等な組織としてあつかい、情報交換会を行うなど連携を図りはじめている。

このことは、分業という意味において非常に重要である。浦島地区は、正式には四ヶ浜地域と呼ばれ、鹿折地区の一部を構成している。つまり、論理的には、浦島地区振興会は鹿折地区まちづくり協議会の下部組織であると考えられるが、鹿折地区まちづくり協議会は浦島地区振興会と情報交換会を開催し、今後も共通課題については連携を図るとしており、対等な組織としてあつまっている。

このことから、現在の鹿折地区まちづくり協議会は、組織立ち上げ当時に比べ、鹿折地区振興協議会・鹿折地区自治会長連絡協議会の体制からうける影響が弱まっており、復興のための分業構造、あらたな自治の体制を作りだしつつあると考えることができる。

また、両組織に共通する広域課題、「三陸道や大島架橋」（鹿折地区まちづくり協議会,2015d:2）計画といった「地域社会の再生」については、組織間連携によって対応がなされるものとされており、組織再編による構造の変化だけでなく、実際の活動上でも、活動の範囲が拡大したといえる。

復興課題のカテゴリーからみるならば、鹿折地区13行政区の「安全・安心の確保」「住宅再建」「生活と生計の場の再建」「地域社会の再生」を検討していた鹿折地区まちづくり協議会が、その範囲を拡大させたことで、あらたに浦島地区についても復興を担う必要があらわれた。これについて、浦島地区の復興を担う浦島地区振興会が「安全・安心の確保」「生活と生計の場の再建」「地域社会の再生」に取り組んでいたことから、浦島地区の活動については浦島地区振興会が担うという形での分業がみられたといえる。

つまり、鹿折地区における分業は、鹿折地区振興協議会・鹿折地区自治会長連絡協議会を中心に構成され、代表性をもった鹿折地区まちづくり協議会に対して、その機能を補完するために行われてきたものであるといえる。

また、調整という視点からみると、分業の展開だけでなく、鹿折地区まちづくり協議会の動き自体も、一般住民の意見を取り入れようとする形で変化をしてきたといえる。

対内的調整としては、初期の段階では、鹿折まちづくり協議会の会合における調整や、

各部会との間で要望書やイベント開催を巡る調整がみられた。これらの調整においては、鹿折地区まちづくり協議会自体の「不明瞭な復興課題」「組織構造の実態との乖離」という課題により、関係者間の仲介や意見集約を十分に図ることができておらず、意思決定を担っていた三役会の方針が、鹿折地区まちづくり協議会の動向に強い影響をあたえていた。

三役会の主導によって、鹿折地区まちづくり協議会の活動が、議論の対立によって停滞するといった問題は発生しなかった一方で、部会の活動が縮小していった要因となったことも事実であり、調整機能は十分ではなかったといえよう。

まちづくりサロンが開始した際にも、外部専門家・支援者からは、まちづくりサロンで提出された意見を鹿折地区まちづくり協議会がどのようにうけとめ、対応すべきかを明確にすべきであるといった点が課題視され、調整機能はいまだ十分ではなかった。

しかし、まちづくりサロンを鹿折まちづくり協議会の活動として実施する、という判断自体に、一般住民の意見を広く募るという姿勢が見えており、対内的調整を行うことの必要性が認識されてきたとみることができる。

その後、組織再編の際に、13 行政区から 24 行政区すべてへの参加対象行政区の拡大、参加者としてあらたに構成員を募るといった規約変更は、対内的調整がより重視されていったものと考えることができる。

対外的調整としては、初期の段階では、組織立ち上げの検討時に半年にわたって行われた組織構造を巡る外部専門家との調整、気仙沼市役所への要望書・提言書提出といったものがみられた。これらの調整については、既存の住民自治の体制、つまり鹿折地区復興協議会・鹿折地区自治会長連絡協議会による自治のあり方を引きつぐことが重視された。

調整の手法としては、正式な書面による申し入れと同時に、気仙沼市長や市議会議員への直談判という伝統的な手法が有効なものともちいられた。この手法は、平時においては、気仙沼市との調整において一定の有効性をもっていたと考えられるが、復興事業の計画・実施などをめぐって利害関係が複雑化する災害復興では、限界のある手法であった。

なぜなら、災害復興、とりわけ東日本大震災のような大規模災害からの災害復興においては、気仙沼市単独で復興事業を実施することは予算的に困難であり、政府や宮城県庁からの支援を求めることとなる。また、事業の実施についてもいわゆる基盤整備を担うような工事業者、被災生活の支援や被災者のケアを担う NPO などの支援組織、鹿折地区まちづくり協議会のような住民独自の復興を図ろうとする緊急コミュニティ組織と、多様な組織が事業を実施していくこととなる。

したがって、気仙沼市は一方では予算獲得のために国土交通省や宮城県庁との調整が求められ、他方で各復興事業の実施主体との調整も同時に求められる。平時とは異なる、このような調整相手の複雑化を処理するために、自治体は一定の書式に基づいた書類申

請によって調整の円滑化を図らざるをえない。

この時、自治体と住民組織の関係は、平時から維持される直談判のような伝統的手法も容認する親密な関係性から、復興事業をめぐる多数の調整相手の1つへと関係性が一時的に希薄化する。このため、住民組織がいかに平時から維持される関係性をもちいて調整を図ろうとしても、自治体は調整の円滑化のために、一定の書式に基づいた書類申請を求めるようになり、このような場合には直談判という伝統的手法は災害復興においてその効力を失ってしまう場合がある。

WJ氏やNM氏をはじめとした外部専門家・支援者が危惧してきた点は、自治体側のこのようなパラダイムの変化を、地域住民側が認識しておらず、調整の方法に齟齬が生じているという点であった。その後、活動の経過にともない、提言書・要望書提出の機会が増加していることは、このような伝統的手法の限界を認識し、外部専門家・支援者らの助言のもとで、対外的調整の手法を住民自身に変更していったものであるとみることができる。

また、組織再編後の2015年10月に実施された「伝統－地域」型の浦島地区振興会との情報交換会は、いまだ情報交換にとどまっており、組織間連携における調整を確認できる資料がないために、ここで議論を行うことはできない。

とはいえ、気仙沼市との対外的調整の変化をみるかぎりでは、両組織間における調整の実現可能性は、鹿折地区まちづくり協議会の立ち上げ時期と比すれば、十分に高いものと考えうる。

5. 7 宮城県東松島市野蒜地区

5. 7. 1 地区の概要

宮城県東松島市野蒜地区は宮城県中部沿岸に位置し、成瀬川河口部の南側に広がる地区である。震災前の地区人口は1,603世帯4842名、うち沿岸部に約1,300世帯が居住し、成瀬川沿岸などの内陸部に約300世帯が居住していた。地区の住民組織としては、自然村を引きつぐ形で設置されている行政区が存在しており、野蒜地区内で12行政区が組織されている。

また、東松島市では2005年の市町村合併を契機に、まちづくり協議会が設立されており、野蒜地区では地区内12行政区の一体的なまちづくりを図る主体として、2008年2月24日に、野蒜地区住民全戸加入組織として、野蒜地区まちづくり協議会が設立されている。まちづくり協議会は、総務・教育文化・保健福祉・環境・防犯防災の5部会を設置し、野蒜地区のコミュニティ形成にむけた活動を行ってきている。東松島市では、それまで各地区の教育施設として公民館を設置してきたが、2005年に発表された「協働のまちづくり推進事業」のもとで公民館を廃止し、まちづくりの拠点である市民センターへと再編した。この際、公民館職員についても引き上げが行われており、あらたに設置された市民センター職員については指定管理者制度が導入され、まちづくり協議会

はその管理主体としての役割を担うという意味あいも存在していた。

地区の産業構造としては、就労人口 2,570 名のうち、第 1 次産業が 16.5%、第 2 次産業が 23.6%、第 3 次産業が 59.9%を占めている（図 5-24）。

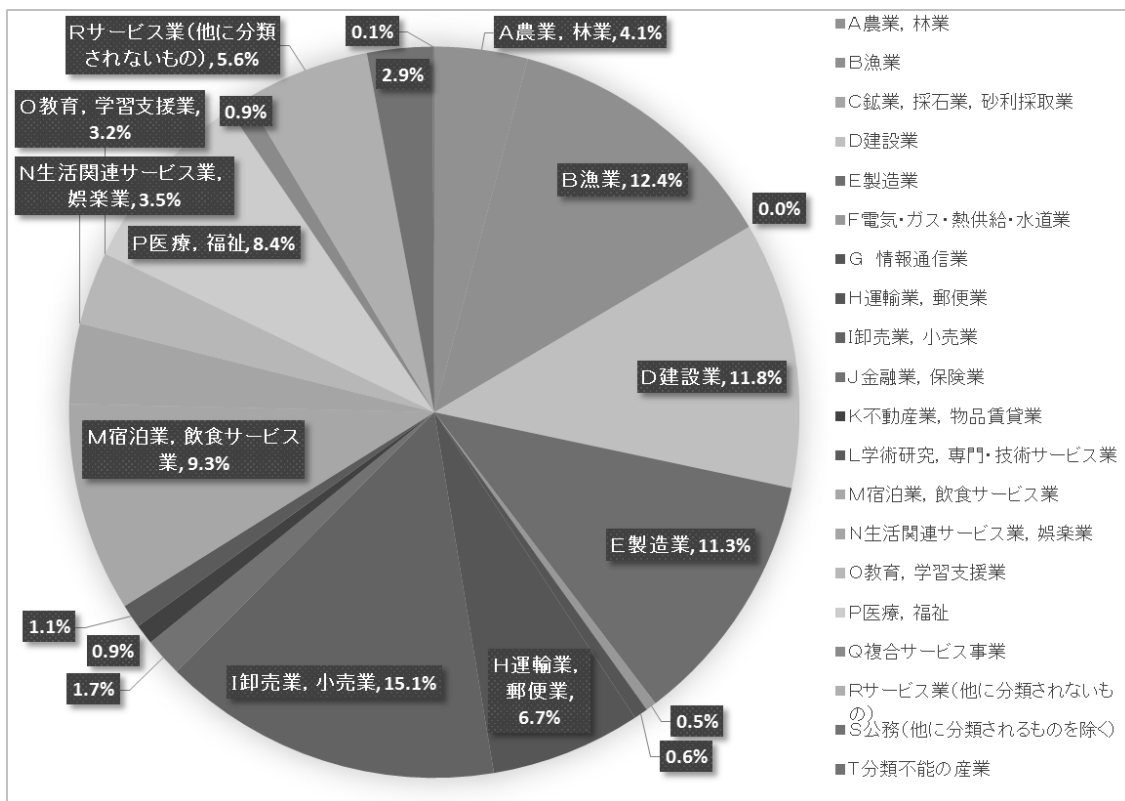


図 5-24 野蒜地区の産業構造（(内閣府, 2012) をもとに筆者作成）

従事者が多い業種として、卸売・小売業（15.1%）、漁業（12.4%）、建設業（11.8%）となっており、第 1 次産業から第 3 次産業まで、幅広い業種への就業がみられる。東松島市における漁業は牡蠣を中心とした養殖漁業を主体としており、地区沿岸部に指定されている特別名勝・松島とあわせた観光産業も盛んとなっており、最盛期には年間約 100 万人の入れこみ客数があった。このため、宿泊業には 9.3%と就労人口の約 1 割が就業している。

全体としてみれば、仙台市、石巻市の中間に位置することから、経済的には両市の影響下にある。また、東松島市自体が市内を通る JR 仙石線によって、仙台市まで約 40 分、石巻市まで約 30 分でアクセスが可能という立地にあったことから、これら 2 都市のベッドタウンとしての性格ももっていた。野蒜地区の住民においても多くは 2 都市へ就業しており、比較的、都市部への人口流出の影響をうけにくい状況にあった。

震災では、野蒜海岸において市内で最大の 10.35m の津波を観測しており、沿岸部はほぼ全域が浸水被害をうけ、市民センターなどの公共施設も流出している。とくに、避

難場所となっていた野蒜小学校体育館にも津波が流入し、約 20 名の犠牲者を出している。死者・行方不明者は、東松島市全体では死者 1109 名・行方不明者 25 名（宮城県東松島市総務部総務課,2014:6）、うち野蒜地区では死者 494 名となっている（辻,2013:15）。

野蒜地区に対する調査では、まず地区の支援を行っている専門家である YW 氏に地区の概況について聞き取り調査を行い、YW 氏の紹介をうけて、地区の復興に関わっている GT 氏、SD 氏、FC 氏、NE 氏、MF 氏の 5 名に対する聞き取り調査を実施した。GT 氏、SD 氏は「復興部会」、FC 氏は「野蒜・宮戸地区復旧・復興を考える会」、NE 氏、MF 氏は「野蒜北部丘陵振興協議会」と呼ばれる組織において、それぞれ中心的な役割をはたしてきている。職業からみると、GT 氏、MF 氏が元自治体職員、SD 氏が専業農家、NE 氏が経営者、FC 氏が会社員である。

5. 7. 2 市役所への全戸高台移転要望

震災後、野蒜地区では、「直後は沿岸部が壊滅、内地区部の公民館へ分散避難、世帯バラバラに避難。市民センターも被災したので、全部集まったの話はなかなかできなかった」（GT 氏）というように、市民センターや小学校などの公共施設が津波被害を受けたことから、避難所として利用可能な施設がなく、住民は内陸部の公共施設や寺・神社などに分散して避難生活を送ることとなった。住民の分散避難にくわえ、行方不明者捜索が継続されるなかで、復興にむけて住民を集めることも難しかった。

その一方、GT 氏は「避難所を歩いてまわっているなかで、これだけの津波をうけて、当然、現地での再建は無理だろう。（中略）なるべく遠くでなく、近くに土地をお願いできないか。できれば近くの高台をどうにかできないか」（GT 氏）という考えから、2011 年 5 月 6 日、旧成瀬町舎に行政区長を招集した。この招集は、高台移転のためには、特別名勝・松島に関連した建築規制の緩和が必要になることから、「旧成瀬庁舎の会議室に連絡取れる人だけ集まって、集団移転地への規制緩和を文化庁へ打診しよう」（GT 氏）という趣旨のものであった。

前述のとおり、野蒜地区一帯は特別名勝・松島の一部として、宮城県が定める「松島保存管理計画」（宮城県教育庁文化財保護課編,2010）による規制がかけられており、北部丘陵もまた第二種地域（2A 地域）として、開発規制がかけられていた。野蒜地区住民はこれまでも住宅建設に際して、これらの規制をうけていたことから、当然この規制を理解しており、GT 氏らには、住民の安全のために文化庁でも規制緩和をもとめるといふ動きをみせなければ、高台移転は困難であるという認識が存在していた。

さいわいにも、野蒜地区では行政区長から犠牲者はおらず、当日は 12 名の行政区長全員が出席し、この場で、野蒜地区の北側に形成されている丘陵地帯（以下、北部丘陵）に対する規制緩和と高台移転が議論されることになる。5 月 11 日には、この議論によってまとめられた高台移転要望書が、「野蒜地区まちづくり協議会」名義で東松島市へ提出された。この要望書では、野蒜地区の復興は、高台移転を基本とするという

ことが明記されていた。

とはいえ、この要請書が旧成瀬町舎で作成されたとおり、市民センター等の公共施設が流失したために、野蒜地区まちづくり協議会は震災後に活動拠点を確保できず、復興への取り組みはもちろんのこと、通常の活動も行えない状況にあった。このため、野蒜地区住民による復興への取り組みは、要望書の提出以降、停滞することとなり、11月1日に野蒜小学校敷地内に建設されたプレハブ仮設で野蒜市民センターが業務を再開するのにあわせ、10月30日に野蒜地区まちづくり協議会の企画で実施した「復興祭」をのぞけば、2012年4月まで復興にむけた取り組みは行われていない。

もっとも、まったく活動を行っていないというわけではなく、協議会役員でもある行政区長による避難所や仮設住宅の状況把握は行われており、そのなかで分散しての避難生活を強いられている住民に対して、コミュニティの再生を図る必要性が認識されていた。前述の「復興祭」はまさに、住民が再開する場を提供することを目的とした取り組みであった。

このように野蒜地区では、初動期には既存の地域コミュニティ組織であったまちづくり協議会の役員、とくに行政区長らが中心となって取り組みが進められたわけであるが、2012年8月より市役所による地区懇談会の開催が始まり、復興計画策定にむけた動きが進みはじめると、「〔野蒜地区まちづくり協議会には〕これまで復興部会というものはない。なので、震災後に、今までの協議会では足りないという事で追加した」（GT氏）、「野蒜は2012年夏ごろから、市の検討案がみえてこないということで、自主的に話しあいのための組織作りが必要だという話が出てきた」（YW氏）、「低地利用ふくめて自分たちでやろうという事で始まった」（YW氏）というように、協議会内部に復興のための専門的な部会をもつことが必要であるという理由から、2012年4月22日に、復興部会があらたに立ち上げられることになる。

この時期の動きをまとめるとすれば、震災当初は緊急コミュニティ組織ではなく、既存の住民組織である野蒜地区まちづくり協議会によって復興への取り組みがみられた。そこで重視された復興課題は、「これだけの津波をうけて、当然、現地での再建は無理」

（GT氏）という判断から全戸高台移転にあった。全戸高台移転を復興課題のカテゴリーからいうとすれば「住宅再建」であり、かつ津波から安全な住宅を確保するという意味で「安全・安心の確保」と考えられよう。

5. 7. 3 「復興部会」の立ち上げ

まちづくり協議会の下部組織として立ち上げられた復興部会は、「復興班」「教育施設班」「医療福祉班」「産業振興班」の4つの班から構成されている。役員については当初、「市民センターが公募したが集まらず、そのあと色々やって集めた。そういうので集められた人は行政区長も多い。ただ、区長でもうつつて〔引越をして〕しまった人や亡くなってしまった人もいるので、行政区長が役員になっているというわけではない」（YW

氏)と、一般住民から広く公募を行っていたものの、十分に人員を集めることが難しかった。

また、「そのなかに役員 30 人くらいがいて、役員は地域バランスも重視し、ここからも入れようというので決まっている」(YW 氏)というように、行政区間で人数の不均衡が起こらないよう留意する必要もあったことから、まちづくり協議会の役員であった行政区長らをふくめる形で、最終的には 7 月 18 日に 25 名の部員によって組織された。

部会長には当時、野蒜地区まちづくり協議会の幹事であった SD 氏が、「復興部会を立ち上げ、この際に SD 氏に部会長になってもらった」(GT 氏)という発言からわかるように、GT 氏による推薦のもと、まちづくり協議会の役員会から要請される形で就任した。

SD 氏は、内陸部で専業農家を営んでおり、震災において自宅が地震の被害をうけたものの、津波被害はうけていない。津波被災者ではない SD 氏が部会長として選出された理由は、「協議会のなかでは、〔津波〕被災者の話は大きなウェイトを占めるが、〔考えなければならないことは〕被災者の話だけではない。(中略)まちづくり協議会は野蒜全体をみないといけない。野蒜は海の方は津波の被害をうけたけれども、そういう人ばかりではない。地震で被害をうけた人もいる。そういうのを広い視点でみられる人という、SD 氏しかいなかった」(GT 氏)という発言からわかるように、復興部会は、そもそも野蒜地区全体のコミュニティ形成を目的として立ち上げられたまちづくり協議会の下部組織である以上、復興についても津波被災地のみではなく、地区全体を考える必要があるという背景が存在した。

GT 氏ら、まちづくり協議会の役員は、このような野蒜地区全体の今後を考えていくためには、自宅の流失など大きな被害をうけ、全体のことを考える余力が必ずしも十分ではない津波被害地域の住民に比べ、相対的には余力のある内陸部からの選出が適切であると判断し、SD 氏に復興部会長就任を要請したと考えられる。

活動に際しては、「話しあいオープン、いつ、どこでというのは決まっているし、誰が参加してもいい。(中略)若い人もいるし、若い人でも発言できるが、やっぱり 60 歳以上が多い」(YW 氏)、「組織に年功序列の意識はない。一般の人、女性も多く入れたいという考えで、若い人もちゃんと話せる。閉鎖的な感じはない」(YW 氏)と、地区住民に開かれた活動となっており、議論への参加、傍聴は自由にできるものとなっていた。

また、「東松島はコンサルが基本、支援に入る。野蒜は A 社が入っている。話しあいには、そこに UR が 2~3 名と、市から 15 名くらいが出てくる。市は地区担当者制度があるので、同じ担当者が継続的に参加し、それに関係部局からそれぞれ出てくるので 15 名くらいになる」(YW 氏)というように、当初から東松島市役所やコンサルタントの職員を交えており、津波被災者である住民、津波被災者ではない住民、自治体、支援者といった多様な利害関係者が集まって活動を行う形となっていた。

発足以降、復興部会は集中的に討議を実施し、3ヶ月で4班あわせて21回の会議を実施した。この会議では、「20項目の提言書を取りまとめ、そういうものはやってきた。部会で話をもんで、それから協議会にもってきてやってきた」(GT氏)、「話しあいの結果、高台移転ということになったが、そこまではすごい回数話しあいを行った」(YW氏)というように、北部丘陵への高台移転、被災跡地の利用計画などが幅広く話しあわれ、野蒜地区まちづくり協議会はその検討結果をうけて、10月16日に20項目の要望を取りまとめた提言書として東松島市へ提出した。

この提言書は、北部丘陵への高台移転というところでとどまっていた野蒜地区における復興方針が、次の段階へと進展したという意味で重要なものではあるが、一方、その内容は会議の場での要望を積みあげたものであり、実現可能性についての精査は十分ではないという問題もあった。たとえば支援者のYW氏は、この提言書を「盛りこみすぎ、(中略)けれど、あえて、そこには何もいわなかった。とりあえず、それを〔東松島市役所に〕ぶつけてみるということにした」(YW氏)と評している。

この時期の動きをまとめると、野蒜地区まちづくり協議会の下部組織として立ち上げられた復興部会が、住民を集めて会議を行い、復興に関する住民意見を取りまとめ、自治体への提言書提出を行ったということになる。復興部会を組織の4類型にあてはめるとすれば、野蒜地区まちづくり協議会の下部組織であることから伝統型組織だということができる。活動の範囲は野蒜地区まちづくり協議会に準じて、野蒜地区全体であり、このことから地域型組織、すなわち「伝統-地域」型組織であるといえる(図5-25)。

	開放型	伝統型
地域型		復興部会
地区型		

図5-25 復興部会立ち上げ時の緊急コミュニティ組織の分業構造

また、復興部会は、「復興班」「教育施設班」「医療福祉班」「産業振興班」の4つの班から構成されており、これらの班名からだけでも、震災当初の提言書にみられた全戸高台移転、つまり「安全・安心の確保」「住宅再建」と同時に、復興部会では「地域社会の再生」にも、重視する復興課題が拡大していたことがわかる。

活動としては、各行政区単位ではなく、地区全体の復興をいかに図るかが重視され、議論には復興部会の役員だけでなく、被災した沿岸部の住民、被災していない内陸部の住民、自治体、コンサルタントなど多様な関係者が自由に参加することができた。会長のSD氏が、内陸部の住民であり、津波被害をうけていないながらも会長に就任したことも、同様の考えから行われたことである。

こうした地区全体の復興を重視するという活動姿勢は、東松島市における住民自治の

あり方が、自治体によるまちづくり協議会整備のもとで、行政区単位から行政区を束ねるまちづくり協議会単位へとすでにかわっていたことの影響が大きいと考えられる。

つまり、まちづくり協議会の役員もふくめた地区住民にとって、自治体との調整を担うような代表組織は、すでに行政区からまちづくり協議会へと認識が変化していたと捉えられる。この点は震災当初に出された要望書が、協議会名義であったことからもいえよう。

5. 7. 4 野蒜地区復興協議会の立ち上げ

このように、野蒜地区の動きとしては、この時期、復興部会が中心となって活動が行われていた。その一方で、この頃、東松島市役所では高台移転にむけた住民との協議の場として「整備協議会」を設置する、という体制を構想していた。

すなわち、復興事業である防災集団移転および災害公営住宅整備にともなう高台移転の計画化について限定的に協議を行う組織を、移転予定地ごとに設置することを構想していたのである。「地区別の復興計画は市内 10 地区で形成され、既存のまち協〔まちづくり協議会〕単位で立ち上げるのが理想だが、現状はまだそこまでいたっていない。5 地区の集団移転に対して、協議会が組まれている。規模が大きいのは野蒜と東矢本」

(YW 氏) との指摘にあるとおり、東松島市においては最終的に、野蒜地区をふくむ 5 つの地区に整備協議会が立ち上げられ、野蒜地区以外の 4 組織では移転を希望する住民を中心に「まちづくり整備協議会」が立ち上げられた。

一方、野蒜地区においてはこれまでの経緯のとおり、地区住民全体を対象として復興部会が組織され、市役所に対して提言書という形で、活動成果を示していることもあり、市役所の側でも復興部会の存在には配慮を行う必要があった。そこで、市役所からまちづくり協議会長の GT 氏に対して、整備協議会の設置に関する提案がなされたが、この提案に対して GT 氏は「市からさらに〔復興への〕動きを強力に進めるために、復興協議会を作ってほしいといわれた。〔野蒜地区では〕すでに復興部会というのをつくって、それでやってきているから、それでいいのではないかとかけあった」(GT 氏) というように、復興部会という先行組織があるため、復興部会を整備協議会の代替として認めるという案を東松島市に提案し、整備協議会の新設について否定的な姿勢を示した。

この後、市役所と GT 氏の間で数度の交渉が行われた後、GT 氏側が「市の方に考えがあるのだから」(GT 氏) と、市の方針に譲歩しつつも、あくまで高台移転および津波跡地での現地再建、跡地利用等を一体的に捉える組織とすることで決着し、2012 年 11 月 25 日に、復興部会を再編した「野蒜地区復興協議会」が組織された。この再編にともない、復興部会は活動を休止することとなった。

野蒜地区復興協議会は、会長には復興部会から引き続き SD 氏が就任し、GT 氏が顧問に就任しており、役員構成はほぼ変わらないながら、事務局を東松島市役所が担うこととなり、野蒜まちづくり協議会とは別組織というあつかいとなった。そのため、復興

部会のようにまちづくり協議会の下部組織という構造にはない。

ただし、まちづくり協議会の会議における活動報告は、復興部会から引き続いて行っており、住民自治の体制上は別組織とはされながらも、野蒜地区内でのあつかいは、実質的には復興部会と変わらないものとなっている。

また、野蒜地区復興協議会は、その下部組織として「復興部会」「教育施設部会」「医療福祉部会」「産業振興部会」と復興部会の班編成を引きつぎつつ、あらたに防災集団移転事業および災害公営住宅整備推進のための「高台移転部会」を設置した5部会によって構成されている。再編後の会は月1回の定例会を基本として、活動を行っていくこととなるが、ここではとくに、野蒜地区の中心的な復興課題を担う高台移転部会の動きについて記述するものとする。

高台移転部会は、2012年11月の発足時には地区住民のI氏が部会長を務めており、2014年7月のヒアリング時点では「最初は宅地をどうするかという話しあいで、今は町並み。(中略)これからもうすこし話を詰めていく。造成〔の完成予定〕がみえず苦勞しているが、今年の1月に宅地割が決定」(YW氏)したという発言のとおり、会議を重ねながら高台移転地の宅地割について検討を進めている。

活動としては、「コンセンサスをえないことは、必ず失敗する」(NE氏)という方針の下、宅地割の地図上に希望者の実名を載せることとし、「全体で200人以上いて、賛成で名前載せた。1人でも疑問もったりしなげにならないように、それだけやっても〔疑問は〕出てくるけれど、それでも皆で頑張っていこう」(NE氏)という形で行われた。会議は2012年12月から本格的にはじめられ、2014年3月までかけて最終的な宅地割を決定した。

高台移転部会は、ここまで「前のリーダーのI氏が1人で引っぱっていたが、体も悪かったので退任した。今年の1~3月に区割りやって、そこまでI氏」(NE氏)というように、I氏が部会長を務めてきたものの、健康上の問題から退任し、後任として、野蒜地区出身で元公務員のNE氏が就任した。

NE氏は、就任の際、自身の活動方針としては、「自分は元公務員、やる気なかったけど、やれやれ言われてやった。100%〔満足させること〕は先生〔YW氏〕できないよ、でも、60~70%は先生できるようにしていきましょう」(NE氏)と、全住民の満足をえることは難しいながらも、できるかぎり住民の要望にそった復興をもとめていくという考えがあったことを述べている。

同時に「高台部会から〔地区住民に対して〕1年ばかりガマンしてくれといった。順序が今はでない〔具体的な計画としてはまだまとめきれない〕ことが多い。用地買収は7割できているが、30%がぼつぼつ残っていたら、それで計画だけ書いたってできるわけがない」(NE氏)とも発言している。この2つの発言からわかるように、全体の復興計画との兼ねあいを図りながら、意見集約を丹念に行っていくという視点をもった人物であるといえる。

NE氏が就任した時期、支援を行っていたYW氏に東松島市役所から「地区懇談会をやりたいとってきたのは市役所の方から」（YW氏）と、地区懇談会を実施したいという要請があった。

この要請をYW氏に仲介したところ、「市民の要望を聞く、掘り起こすということで、地区懇談会やりますかというのがYW氏からあった」（NE氏）というNE氏は、「誰でも出てほしい、若いママでしか出てこない意見もある。自分だけじゃなくて、横〔周囲の住民〕の意見をまとめてください」（NE氏）という、できるかぎり多くの地区住民から意見をくみあげたいという考えもNE氏自身にあったことから、これを快諾し、2014年1月14日および1月17日に、各日2回延べ4回の高台移転懇談会を実施した（一般社団法人東北圏地域づくりコンソーシアム,2014）。

この高台移転懇談会は、意見のくみ上げという目的もさることながら、野蒜地区復興協議会の設立から1年が経過したにも関わらず、「復興協議会の動きが、住民につたわっていない」（YW氏）という課題を解決するための方策としても、有効なものとしてYW氏らには認識されていた。

野蒜地区復興協議会に対する「一般住民のイメージは、地域の代表組織というよりは、勝手にやっているというイメージの方が強い。これではまずいというのは最初から話していたので、今年1月から高台移転懇談会をはじめた。これも、『遅い』『なんで今更』ということもいわれている」（YW氏）という発言のとおり、野蒜地区復興協議会の活動は、野蒜地区まちづくり協議会を基盤としてきており、野蒜地区住民全体がこうした動きに関わっているというわけではなかった。さらに、一部の住民のみが関わっているという状況が、「今〔活動を〕やっている人達は風当たり強い、それでも前へ進もうという人たちがやっている」（YW氏）という発言にみられるように、批判にもつながっている。

こうした組織への批判をうけて、野蒜地区復興協議会の動きに関わってきた住民の参加さえも低下していく状態が発生しており、野蒜地区住民の一部しか野蒜地区復興協議会に関わっていないという状況が、野蒜地区復興協議会の代表性をゆらがせるという影響を生みだしている。

高台移転懇談会、もしくは地区懇談会と呼ばれるこの活動は、こうしたゆらぎを改善する方法の1つでもあった。つまり、これまで組織の参加してこなかった住民に対して、より参加が容易な活動を展開すると同時に、参加者の発言を収集することで、「個人的には、地区懇談会をはじめたというのが大きい。ただ、やると決まった後、やっぱり市は前には出ないというので、我々でやった。懇談会全体で7080人くらいは巻きこめた。自分の想いだけでなく、こういう人の声をバックに協議会の意見がいえるようになったのが大きい。色んな悩みも聞けた」（YW氏）という効果をもたらした。

また、懇談会の場は市役所からの開催要請があったこともあり、「市が復興担当で主導している、こちらの要望、あちらの要請で開催。委員会であれば、10何人で早くでき

るが…。地区懇談会にも市役所の職員がどんどん出てきてもらえる。やっぱり膝づめで話すのが大事」(NE氏)と、東松島市職員の積極的な参加も行われ、高台移転計画や利用可能な制度についての意見交換を交えつつ、地区住民の意見調整が進められていくことになる。

こうした取り組みもあり、高台移転についてはこの後、移転希望者の募集、意向確認、まちづくりルールを検討などが実施されていき、2014年1月には、北部丘陵のどの土地に誰が移転するかという地区割も確定し、協議会立ち上げの目的であった高台移転の推進は達成された状況となった。

とはいえ、2014年1月、震災から3年が経とうとしているなかで、いまだに土地についての話しあいを行っている状況は、被災者にとって復興の遅れを感じさせずにはいられなかった。高台移転部会で活動を主導してきたNE氏やMF氏は、若手住民から野蒜地区まちづくり協議会の動きが遅いのではないかという批判をうけ、2014年3月にまちづくり協議会の総会に参加することになる。

実際に、野蒜地区復興協議会の動きについては、高台移転に関する議論は懇談会の実施もあり、改善が図られてきていたが、公営住宅に関する計画は2014年にいたっても議論が遅れている状況がみられ、「公営〔住宅〕の方は2回くらいしかやっていない。情報が来ない。(中略)3年前の情報もってる人がいた。老人の人は、最近になって、ようやく制度がわかってきた」(MF氏)、「公営〔住宅〕の話しあいはたった2回、こんなことしてて間に合うのか。MF氏と週1~2回で昼を一緒に食べながら話しあっている」(NE氏)とNE氏や、NE氏とも、活動が十分ではないのではないかという懸念を示していた

NE氏やMF氏は、野蒜地区復興協議会の下部組織をまとめているという立場から、まちづくり協議会での活動報告はGT氏やSD氏に任せており、参加をしていなかったが、同時に、まちづくり協議会について単純な賛否ではなく、客観的な評価を下している。

すなわち、NE氏自身も「まちづくり協議会は地区全体のことをやらないといけないから、復興のことばかりではない」(NE氏)と組織の性格として、ある程度の遅れがでてくることは仕方のない面もあるとしている。そのうえで、「でも、それで月1回の会議でやっていたら、復興なんてできない」(NE氏)と、まちづくり協議会に対する不満をあわせて抱いている。この評価についてはMF氏も同様であり、「あそこは被災していない人たちもいるから、こっちが聞きたいことは全然話にのぼらないで、いつやる〔議論を行う〕のかと思って待っていると、そのまま終わってしまったりする」(MF氏)と、高台移転部会の精力的な活動に対し、月1回という定例会のなかで活動を進めていく組織全体の動きに、進みの遅さを感じている。

こうして参加したまちづくり協議会の総会において、NE氏は復興についての議論が十分になされていないと認識することとなる。つまり、「2014年3月にはじめてまち協

総会出て、部会の報告のところで、復興部会の報告事項は空欄になっていた。『なんで』と聞いたら、『別途報告するから』だと返答され、『総会で報告しないで別にやるなんて、そんなバカな話はあるか』（NE氏）と答えたというように、野蒜地区全体のまちづくりを包括的に議論する場であるまちづくり協議会において、復興はまちづくりとは別の枠組みとして処理されていたということである。

すでに述べたとおり、NE氏やMF氏はまちづくり協議会が包括的な組織であるために、復興にばかり注力し続けることは難しいと理解はしながらも、活動の遅さにも不満を抱いていた。総会への出席によって活動の実態を把握したNE氏は、まちづくり協議会およびその影響を色濃くうけた復興協議会の体制で行うことに対して、危機感を抱き、『だったらもうこっちでやるからわけてくれ』とわけてくれた。そして勉強会をはじめた（NE氏）と、高台移転部会を野蒜地区復興協議会から分離させることを、野蒜地区復興協議会に申し入れた。

一方、野蒜地区復興協議会の側でも、組織の現状に対して批判がみられていた。その批判とは、活動が復興部会および高台移転部会を中心に東松島市との協議がおこなわれており、まちづくり協議会が本来目指していた地区全体の復興という方向性とは異なり、復興が被災者のみによって議論されている点を問題視したものであった。

GT氏はこうした野蒜地区復興協議会のあり方を巡る議論に対して、「〔野蒜地区復興〕協議会の初期の目的は達したし、続けてきたなかで不満も出てきているのは確か。再編すべきかもしれない」（GT氏）と判断し、組織内部での調整をへて、2014年6月1日に、野蒜地区復興協議会は解体され、野蒜地区まちづくり協議会と野蒜北部丘陵復興協議会へと再編されることになった。

この時期の動きをまとめると、すでに復興部会が先行的に立ち上がり、住民意見の集約を担っていた野蒜地区に対して、東松島市役所が高台移転に関する住民との協議の場として構想した「整備協議会」の立ち上げを申し入れたことで、整備協議会を巡った対外的調整が行われることとなった。この調整は、野蒜地区側が自治体の方針を受け入れるという結果となったが、組織の立ち上げについては、あくまで復興部会の体制を基盤に据えて、高台移転および津波跡地での現地再建、跡地利用等を一体的に捉える組織という方針を維持するものとし、復興部会を再編、野蒜地区まちづくり協議会から独立させることで立ち上げを行った。これにともない、復興部会は休止というあつかいとなった。このような経緯から、野蒜地区において立ち上げられた「野蒜地区復興協議会」は、自治体主導で市内他地区に立ち上げられた「まちづくり整備協議会」に比べて独自性の強い組織となった。

野蒜地区復興協議会を組織の4類型にあてはめるとすれば、野蒜地区まちづくり協議会の下部組織である復興部会を引きついで立ち上げられたことから、伝統型組織であるといえる。活動の範囲は、野蒜地区全体であることから地域型組織、つまり類型上では、休止した復興部会の位置を代替する「伝統—地域」型組織であるといえる（図 5-26）。

	開放型	伝統型
地域型		復興部会(休止) 野蒜地区復興協議会
地区型		

図 5-26 野蒜地区復興協議会立ち上げ期の緊急コミュニティ組織の分業構造

班編成についても復興部会を引きつぎつつ、組織再編を行うこととなったそもそもの理由である高台移転に関する自治体と住民との協議の場を形成するという点について、あらたに防災集団移転事業および災害公営住宅整備推進のための「高台移転部会」を設置し、「復興部会」「教育施設部会」「医療福祉部会」「産業振興部会」「高台移転部会」の 5 部会からなっている。これを復興課題のカテゴリーから捉えると、「安全・安心の確保」「住宅再建」「地域社会の再生」が、重視される復興課題として維持されつつ、「住宅再建」の課題解決にむけた対応を強化したという変化がみられたということができよう。

新設された高台移転部会は、上位組織である野蒜地区復興協議会の組織運営上の課題であった、代表組織としての不安定さ、活動の遅さへの批判といった点に苦慮しつつも、一方で「住宅再建」のために高台移転・災害公営住宅について計画を決定する必要性もあり、これらを解決するために、外部専門家の助言をうけながら、高台移転懇談会を開催している。

しかし、短期・中期的な住宅再建、移転先のコミュニティ形成に特化する高台移転部会と、長期的な復興まちづくり全体を担う野蒜地区復興協議会の間では、活動の進め方への意識差があらわれることとなる。高台移転部会を主導する NE 氏や MF 氏は、野蒜地区復興協議会側の立場にも理解を示していたが、高台移転部会内からの批判や、部会の活動を遅らせる可能性を考慮し、高台移転部会の独立を野蒜地区復興協議会に申し入れた。野蒜地区復興協議会側でも組織のあり方に対して、内部から批判がなされていたこともあり、2 度目の組織再編が行われていくことになる。

この組織再編は、野蒜地区復興協議会内部での調整をへて行われたという点で、組織の分裂ではなく、野蒜地区まちづくり協議会と野蒜北部丘陵振興協議会による分業が展開されたとみることができよう。

5. 7. 5 野蒜北部丘陵振興協議会の離脱

再編後のあらたな組織体制として、まちづくり協議会は、津波被災地での現地再建世帯や跡地利用計画まで一体的に考える組織として、野蒜地区復興協議会における「復興部会」「教育施設部会」「医療福祉部会」「産業振興部会」の活動内容を再び担当し、下部組織である復興部会をその専任部会とした。

これまで復興部会長、そして野蒜地区復興協議会会長を務めてきたSD氏は、再編を契機として復興に関連する活動から退き、復興部会長にはL行政区長であるFC氏が就任した。詳細は後述するが、FC氏は震災当初から復興にむけて野蒜地区まちづくり協議会とは別に独自の組織を立ち上げ、現在もその会長を務めており、まちづくり協議会側からは批判のあった人物でもあった。このような人物が部会内部の選考の結果、復興部会長として選ばれた事は、復興にむけた体制の変化を示しているといえることができる。

対して、「高台移転部会」はまちづくり協議会には吸収されずに、野蒜北部丘陵振興協議会として独立し、これまで同時に議論を行っていた防災集団移転と災害公営住宅整備とを分離し、あらたに「高台移転部会」「災害公営住宅部会」の2部会で議論するものとした。それまでの高台移転部会長は、健康上の問題から退任し、再編を機に、野蒜北部丘陵振興協議会会長・高台移転部会長にはNE氏が就任し、副会長・災害公営住宅部会長にはMF氏が就任した。

野蒜北部丘陵振興協議会の人員構成としては、まちづくり協議会からの分離という経緯もあり、行政区長らを役員として参加させるということはない。会では、協議会活動に参加する住民を委員と呼ぶが、この委員は常に募集されており、自由意思で参加が可能である。会議において、北部丘陵一帯の設計やまちづくりルールを話しあうために、幅広い世代の参加をもとめ、実際に、委員には30代で小学生の子どもをもつ母親も参加している。

NE氏の語る所では、「1歳とか2歳の小さい子を遊ばせる水場や、公営住宅のキッチン、この辺りは魚も切り身なんかじゃないから、今の仮設のキッチンだと狭くてさばけない。そういう考えは、俺達、男からは出てこない」(NE氏)と、北部丘陵を生活の場として形成していくためには、男性のみの会議では十分とはいえないという認識がみてとれる。野蒜北部丘陵振興協議会の発足当時、委員は約20名であったというが、このような世代や性別にとらわれない活動形態をとおして、現在では高台移転部会が25名、災害公営住宅部会が10名の35名にまで増加している。

野蒜北部丘陵振興協議会では、発足にあたり、現在の計画では北部丘陵の造成完了まで2年、そこから住宅建設の完了まで1年と、入居まではさらに都合3年が見込まれることをみすえ、この3年間でいかに住民の市外流出を減らし、また、意向変化があった場合にはそれを計画変更へつなげるかという2点への対応が必要であると捉えた。このため、北部丘陵に移転する住民から直接、意見をもとめるために、以前に東松島市の主導で行われてきた地区懇談会を、住民主導であらたに開くことを企画し、仮設集会所や市民センターあわせて7箇所、6月、7月に1回ずつ、延べ14回を開催している。

なお、この頃には、高台移転部会と災害公営住宅部会の進捗の差も問題となった。野蒜地区復興協議会における高台移転部会の場で、防災集団移転については19回もの会議が行われていたのに対して、災害公営住宅については2回しか会議が行われていなか

ったことが、この組織再編時期に明らかとなった。

また、災害公営住宅への入居を希望している住民には、2012年に東松島市による災害公営住宅入居募集段階での情報のまま、計画の推移についてあらたな情報を知らずに2014年まで過ごしている住民が存在することも発覚した。そのため、災害公営住宅部会では活動を通じて現在の状況を住民に広くつたえると共に、東松島市との調整の上で、2014年8月末から10月初めにかけて、あらためて意向確認のアンケート調査を行っている。東松島市の当初予定では、災害公営住宅の設計はすでに進められているはずであったが、このアンケート結果を設計案には反映させるために、設計を延期させている。

このように活発な活動を展開する野蒜北部丘陵復興協議会であるが、一方で、批判がないわけではない。組織再編をへて、同会はこれまで野蒜地区における自治の代表組織であった野蒜地区まちづくり協議会から分離し、任意団体として発足した。もちろん、住民による復興への取り組みの流れをくむ組織であり、野蒜地区まちづくり協議会との連携も図られているが、組織の来歴や立ち上げの経緯を把握している住民ばかりではなく、代表性という面においては、住民からの認識が弱い状態にあることは、前身となった高台移転部会から継続した問題である。北部丘陵移転者全体のなかで、活動への理解を示す住民は一部にかぎられているが、しかし、こうした活動が中核となり、北部丘陵の計画が進展していることも事実である。

この時期の動きをまとめると、野蒜地区復興協議会の解散をへて、休止状態にあった復興部会の活動が、復興協議会を引きつぐ形で再開することとなり、同時に、高台移転部会については野蒜北部丘陵復興協議会として独立し、復興部会との間で分業を図ったということが出来る。

野蒜北部丘陵復興協議会を、組織の4類型にあてはめると、防災集団移転参加者および災害公営住宅入居希望者によって組織された被災者団体であり、既存の自治体制に基盤をもたない開放型組織であるといえる。活動の範囲としては、野蒜地区沿岸部一帯であることから地域型組織といえ、つまり、「開放ー地域」型組織であるといえる。

重視する復興課題としては、高台移転部会を引きついで、防災集団移転・災害公営住宅であり、復興課題のカテゴリーから捉えれば「住宅再建」となる。対して、復興部会は、野蒜地区復興協議会における「復興部会」「教育施設部会」「医療福祉部会」「産業復興部会」を引きついだことから、「安全・安心の確保」「地域社会の再生」を担ったといえる。

したがって、復興部会と野蒜北部丘陵復興協議会の分業は、水平的分業によって復興課題について分業を図るものであるということが出来る（図5-27）。

	開放型	伝統型
地域型	野蒜北部丘陵振興協議会	復興部会(活動再開) 野蒜地区復興協議会(解散)
地区型		

図 5-27 「野蒜北部丘陵振興協議会」独立期の緊急コミュニティ組織の分業構造

組織活動に際しては、代表組織としての不安定さ、活動の遅さへの批判といった前身組織から続く課題を抱えているが、独立後は野蒜北部丘陵振興協議会独自の活動を展開し、課題解決を図っている。

野蒜地区においては、2014年6月以降、このような分業のもとで野蒜地区の復興にむけた活動を行っている。

5. 7. 6 「野蒜・宮戸地区復旧・復興を考える会」による対立的な動き

これらの動きが、野蒜地区まちづくり協議会にはじまる地区内の主流の動きであるとするれば、これに異議を唱える形で活動が立ち上げられたのが、前述した現野蒜地区まちづくり協議会復興部会長 NE 氏を中心とした、「野蒜・宮戸地区復旧・復興を考える会」である。

同会は、2011年初夏の発足から、主たる課題にあわせて組織名称および活動目的を2度変更しており、ここではその経緯について、まとめるものとする。NE 氏らの活動の始まりは、2011年5月11日に提出された野蒜地区まちづくり協議会による要望書への反発であった。前述のとおり、まちづくり協議会長の YW 氏は、野蒜地区全体の復興を考えた際に高台移転を図る必要があるとして、要望書にも「野蒜地区から大塚地区一帯の丘陵地を開発・造成し、一日も早い居住地の確保と地区全体の一体的な移転をお願いしたい」と、高台移転の方針が明記されることになる。

しかし、野蒜地区においては、地区を流れる東名運河と北部丘陵に挟まれた一帯に、津波での流失をまぬがれた約 300 世帯ほどの在宅避難者が存在していた。彼ら在宅避難者は、自宅の補修による現地再建を希望し、そのためにまちづくり協議会長から提出された要望書に記載された「地区全体の一体的な移転」という記述に対して、この記述を背景として津波跡地一帯の復興が遅れるのではないかという危機感を抱いた。

FC 氏は、この問題に対して GT 氏らまちづくり協議会の役員とも幾度にもわたって議論を行ったというが、自宅を失った津波被災者の居住地確保が最優先であり、それを中心に野蒜地区全体の復興を考えていかなければならない、と考えるまちづくり協議会側と意見の一致はみられなかった。そこで、FC 氏らは地区内の在宅避難者を訪問して賛同者を募り、222 世帯からなる「野蒜地区在宅住民の会」を組織し、まちづくり協議会とは別に、東松島市との直接交渉によって課題解決に取り組んでいくこととなる。

津波跡地一帯の復興というものを考えた際、高台移転との関係で重要な争点となった

のが、JR 仙石線の復旧である。震災以前、JR 仙石線は東名運河にそって地区の中心地を通過しており、野蒜駅からは徒歩で野蒜海水浴場へと移動できる形にあった。

しかし、津波被害と北部丘陵への大規模な高台移転計画をうけて、JR 側は仙石線を北部丘陵の移転地を通す形での付替えか現行地への原形復旧か、どちらの形で復旧を目指すかを東松島市側へ打診、これに対して市長が高台付替え案を示したで、仙石線高台移転の方向性が決められた。

これに対して、野蒜地区在宅住民の会は、付替えによる仙石線再開の遅れ、現在も仙石線周辺に居住する在宅避難者の利便性、野蒜海水浴場など周辺観光地へのアクセス性などの観点から、これに反対し、野蒜地区在宅住民の会と並行して、「JR 仙石線沿線住民の会」を 2011 年 9 月 18 日に発足し、現行地への仮復旧を東松島市および JR 東日本にもとめて署名活動を実施した。最終的に、会は 12,438 名の署名を集め、2011 年 11 月 14 日、JR 東日本仙台支社へと要望書を提出することになる。

ここで重要であるのは、本格的な復旧ではなく仮復旧をもとめたという点にある。すなわち、JR 仙石線沿線住民の会は、仙石線の北部丘陵への付替え中止をもとめているわけではなく、東松島市と仙台・石巻をつなぐ仙石線の早期復旧は上述のいくつかの観点から、復興の促進のためにも、住民の市外への流出防止のためにも必要であるとしている。北部丘陵への付替えといっても、北部丘陵の造成自体がまだ計画案にすぎないこの時期、運行再開には数年を見込まなければならず、その間の措置として仮復旧による迅速な再開を行ったうえで、北部丘陵の工事進捗にあわせ、本格的な付替え工事を進めればよいというのがその趣旨であった。NE 氏らの語るところでは、当初はこの案に対して理解がえられており、仮復旧に関しては仙石線沿線の自治体で負担するなど事業費までが検討されていたという。

しかし、JR 東日本本社に交渉へむかうことを予定していた 2011 年 12 月になると、事態は一変する。12 月 15 日付の河北新報において「現ルートでの仮復旧否定」の記事が掲載され、「最終的に移設することになれば二重投資になってしまう」（河北新報、2014 年 12 月 15 日）という理由から、仮復旧は実施せず付替えのみを行う結論が、JR 東日本内部ですでにまとめられていたことが判明したのである。

この後、会は「決まってしまったのであれば、こっただけでいつまでも騒いでいても仕方ない」（FC 氏）として、仮復旧もふくめた早期復旧を要望するという会の意思を確認して活動を終息させ、「野蒜地区在宅住民の会」「JR 仙石線沿線住民の会」の活動を引きつぐ組織として、2012 年 5 月 31 日に「野蒜・宮戸地区復旧・復興を考える会」をあらたに組織した。

野蒜・宮戸地区復旧・復興を考える会は、それまでの活動を引きつぐなかで、津波跡地の復興の推進を主要な課題としているが、なかでも行政区の再編という課題が現在まで中核として議論されている。つまり野蒜地区で津波跡地、すなわち沿岸部に居住する住民が、震災前の約 1,300 世帯から約 300 世帯にまで減少し、また、高台移転地であら

たなコミュニティが今後形成されていくなかで、津波跡地側でも行政区の再編によってコミュニティを再構築する必要があるとしている。

たとえば、NE氏が行政区長を務めるL行政区は、津波の際に野蒜地区内でも多くの犠牲者を出した行政区であり、現在、津波跡地に居住する住民は17世帯のみとなっている。行政区の規則としても、50世帯以下となった行政区は統合すると定められていることから、会では、これまでの行政区を再編し、津波跡地に居住する住民300世帯を1つの行政区に再編することをもとめている。

その活動は、一部においては成果をあげつつあるものの、野蒜地区における復興の主流である野蒜地区まちづくり協議会の構想とは異なっていることから、順調な進捗とはいえない。

つまり、高台移転地と津波跡地は、もはや別個の復興を描いており、そうである以上、コミュニティもあらたに作り出す必要があるとする野蒜・宮戸地区復旧・復興を考える会の構想と、行政区を再編することは、これまでつちかってきた地区のつながりを分断することになるため、たとえ住む場所がわかれたとしても従来の行政区のなかで一体的に地域のあり方を考えていくことが重要であるとする、まちづくり協議会側の構想という差異である。両組織の間では、この差異についての意見交換は行われているものの、相互にまったく異なった復興の姿を描いているために、調整が機能しているとはいえないのが実際のところである。

この議論では、東松島市役所との交渉も行われているというが、FC氏の発言では「市は、そこは復興で行うことではないので、行政区の方でそれぞれ決めてほしいとあって、丸投げしてくる」ということであり、東松島市としてはコミュニティの再編に対して、公平性の観点から、どちらにすべきであるともいいづらいという姿勢であると考えられる。

とはいえ、これらを決定することになる行政区長は、野蒜地区まちづくり協議会の役員を務めているために、大多数の行政区はまちづくり協議会側の構想に賛同し、行政区を高台移転予定の住民と津波跡地居住の住民が混在する形とすることを決定している。また、その混在の形、津波跡地居住・北部丘陵移転・野蒜地区外移転など、多様な住宅再建のあり方をどの程度まで行政区の住民として認めるかは、各行政区においてさまざまであり、野蒜・宮戸地区復旧・復興を考える会がもとめる行政区再編にとって大きな障害となっているという。

まとめると、野蒜地区まちづくり協議会による対応からはじまる「復興部会」「野蒜地区復興協議会」「野蒜北部丘陵復興協議会」という組織の展開に対して、2011年5月の全戸高台移転要望書の段階から、一貫して現地再建・津波跡地の優先的復興を唱え、対立的な動きを示してきたのが、「野蒜・宮戸地区復旧・復興を考える会」である。

同組織は、地区沿岸部の津波被災者のうち、被災後も自宅への継続居住が可能であり、高台移転ではなく現住地への継続居住を望む住民によって、「野蒜地区在宅住民の会」

として立ち上げられた。その後、継続居住のためには津波被害をうけた JR 仙石線の低地部での仮復旧が必要であるとし、「JR 仙石線沿線住民の会」を別途立ち上げて、活動を行っている。これらの組織を統合して 2012 年 5 月 31 日に立ち上げられたのが、「野蒜・宮戸地区復旧・復興を考える会」である。

野蒜・宮戸地区復旧・復興を考える会および前身となった 2 組織を、組織の 4 類型にあてはめるとすれば、野蒜地区および隣接する宮戸地区の津波被災者による被災者団体であり、既存の地域コミュニティ組織に基盤をおいていないことから、開放型組織であるといえる。活動の範囲は、野蒜地区および宮戸地区であることから地域型組織、つまり、「開放一地域」型組織であるといえる（図 5-28）。

	開放型	伝統型
地域型	野蒜地区在宅住民の会(休止) JR仙石線沿線住民の会(休止) 野蒜・宮戸地区復旧復興を考える会	
地区型		

図 5-28 現地再建希望者による緊急コミュニティ組織立ち上げの経緯

重視された復興課題は、野蒜地区在宅住民の会では現地再建・津波跡地の優先的復興であり、復興課題のカテゴリーから捉えるならば「住宅再建」「地域社会の再生」だといえる。その後、立ち上げられた JR 仙石線沿線住民の会では、JR 仙石線の低地部での仮復旧が重視され、これは「地域社会の再生」であるといえる。

最終的に立ち上げられた野蒜・宮戸地区復旧・復興を考える会は、野蒜地区の復興が高台移転中心となって進んでいるという現状への妥協を前提に、行政区の再編による高台と低地部との分離、すなわち野蒜地区のコミュニティ再編を復興課題として重視している。これは、復興課題のカテゴリーとしては、まさにコミュニティに関わる課題であり、「地域社会の再生」に属するものと考えられる。

このように野蒜・宮戸地区復旧・復興を考える会は、現地再建という視点から「地域社会の再生」という課題を重視し続け、具体的に取りあげた復興課題の変化に対応して、組織を変化させていった。この変化は、形式的には 2 組織が並立している時期もあるが、活動の実態としては、課題変化ごとに課題を担う組織が変化しており、分業というよりは交代・再編である。

このようにみえてくると、野蒜・宮戸地区復旧・復興を考える会は、野蒜地区の移転希望者らの代表組織であった野蒜北部丘陵振興協議会に対して、現地再建希望者らの代表組織であったという意味で、意識的ではないながらも地区全体からみれば、同じ「開放一地域」型組織の間で役割分担という分業を図っていたといえることができる。

ただし、地区の実態としては、住宅再建方針の相違から両組織は対立関係にあり、こ

の組織間の調整を担うことが可能な位置にあった復興部会、復興に関する野蒜地区全体の代表組織は、野蒜地区まちづくり協議会による要望書提出の段階から、野蒜・宮戸地区復旧・復興を考える会との間で、復興の方針を巡った対立と調整をくりかえしてきた当事者でもあるため、中立的な立場として両組織を仲介することは難しかった。

一方で、野蒜・宮戸地区復旧・復興を考える会も、地区全体の復興が、野蒜地区まちづくり協議会からはじまる一連の組織展開を中心として進み、野蒜・宮戸地区復旧・復興を考える会の活動が成果を結びづらいうことに苦心し続けている。現在の復興課題である行政区再編は、この状況への妥協のなかで生みだされてきたものではあるが、やはり対外的調整を行えず、復興部会、野蒜北部丘陵振興協議会との意識的な分業が行えなかったことで、組織の動きを地区全体の動きに結び付けることができなかったことで、組織単独の動きにとどまらざるをえなかったことが、その要因であると考えられる。

5. 7. 8 小括

以上のように、東松島市野蒜地区における、コミュニティ・レベルでの復興への取り組みは、野蒜地区まちづくり協議会による全戸高台移転要望書の提出からはじまった。この後、全戸高台移転という方針に基づき、2012年4月に野蒜地区全体の復興を検討するための組織として「復興部会」が立ち上げられる。

復興部会は、復興課題ごとに4つの班を下部組織としてもち、住民意見を集約し、提言書の提出を行うなど活動を行っていったが、東松島市による整備協議会の立ち上げ要請によって組織再編を行うこととなり、2012年11月に復興部会を休止し、「野蒜地区復興協議会」を立ち上げた。東松島市による要請は、高台移転に関する自治体と住民との協議の場を形成するという目的があったことから、野蒜地区復興協議会も、復興部会時の班編成を引きつぎつつ、あらたに高台移転部会を編制している。

この高台移転部会は、野蒜地区全体の復興という長期的な視野をもつ野蒜地区復興協議会にあって、防災集団移転・災害公営住宅についての計画決定と事業実施をすみやかに達成し、地区住民にあらたな住居を提供するという短・中期的課題に特化した部会であり、そのために地区懇談会の開催など、活発な活動が行われていった。そのために野蒜地区復興協議会の活動との間で、歩調をあわせることが困難となっていたために、2014年6月には「野蒜北部丘陵振興協議会」として独立することとなる。

この際、野蒜地区復興協議会自体、復興部会から続く地区全体の復興を担うという理念と実態が乖離しているという点へ、組織内部から批判がなされていたこともあり、野蒜北部丘陵振興協議会の独立にあわせて、復興協議会を解散し、再度、復興部会が地区の復興を担う役割を引きうけることとなった。

このような組織の展開に対して、現地再建・津波跡地の優先的復興を目指し、対立的な動きを示してきたのが、「野蒜・宮戸地区復旧・復興を考える会」である。同組織は、野蒜地区沿岸部の津波被災者のうち、現地再建を希望する住民によって立ち上げられた

「野蒜地区在宅住民の会」「JR 仙石線沿線住民の会」を前身として、2012年5月に立ち上げられた組織である。野蒜・宮戸地区復旧・復興を考える会は、組織の交代・再編を行いながら、現地再建希望者の代表組織として、現地再建の要望、JR 仙石線の低地部での仮復旧、行政区の再編といった復興課題への対応を行っている。

しかし、野蒜地区まちづくり協議会から続く組織の展開が、地区における復興の中心的な流れとなるなかで、それらの組織に対立的な活動は、現地再建希望者の代表組織としては機能したものの、他組織との調整を図ることを難しくし、具体的な成果には結びつきづらいという状況が続いている。

分業としては、野蒜地区では組織再編は幾度も行われているものの、分業の展開自体が行われたのは1度のみであり、「伝統一地域」型の復興協議会から「伝統一地域」型の復興部会への再編をへての、復興部会から「開放一地域」型の野蒜北部丘陵復興協議会への展開がみられた（図 5-29）。

	開放型	伝統型
地域型	野蒜北部丘陵復興協議会 (移転希望者・協調的) 野蒜・宮戸地区復旧復興を考える会 (現地再建希望者・対立的)	復興部会(活動再開) 野蒜地区復興協議会(解散)
地区型		

図 5-29 野蒜地区における緊急コミュニティ組織による分業の全体像

また、無意識的な分業として、地区における移転希望者らの代表組織としての「開放一地域」型の野蒜北部丘陵復興協議会と、現地再建希望者らの代表組織としての「開放一地域」型の野蒜・宮戸地区復旧・復興を考える会との間で、役割分担による分業が行われていたとみることができる。ただし、述べてきたとおり、これは地区全体としては分業構造が形成されていたと考えられる、というだけであり、実質的には組織は対立しており、組織間の調整は機能しておらず、意見交換が行われるにとどまっている。

分業の契機は、活動を独自に進めていくために高台移転部会から独立の申し入れが野蒜地区復興協議会に対して行われたという点にある。これを、復興課題のカテゴリーからみると、復興協議会が担ってきた「安全・安心の確保」「住宅再建」「地域社会の再生」を、復興部会が「安全・安心の確保」「地域社会の再生」、野蒜北部丘陵復興協議会「住宅再建」という形で分担が行われたという変化であると考えられる。

また、調整という視点からみると、対内的調整は、復興部会、野蒜地区復興協議会、野蒜北部丘陵移転協議会、野蒜・宮戸地区復旧復興を考える会の、いずれの組織でも意見の集約はできているとあってよい。これは、各組織において参加者の意見を広く聞く姿勢を示し、そのための自治体職員やコンサルタントまでをふくめた会議の開催や、一般住民を集めての地区懇談会、組織役員が各世帯を訪問しての署名活動といった形で、

活動への参加がしやすい取り組みをそれぞれ、住民に対して提示しているためである。

また、野蒜地区の特徴として、現地再建希望者は当初から対立的な動きを見せ、独自に組織を立ち上げているため、各組織は現地再建か移転再建かという意味では、それぞれ共通の方針をもつ住民によって構成され、組織内での対立を起す要素がないという点がある。

ただし、組織への批判として、一部の住民しか参加しておらず代表性はないという声は、つねにみられてきており、いかに多くの住民を緊急コミュニティ組織の動きに巻き込んでいくかという点は、各組織によって継続的に取り組まれてきてはいながらも、いまだ解決にはいたっていない。

対外的調整としては、現地再建と移転再建のどちらを優先課題とするかを巡って対立が存在した。結果として、地区の代表組織となった復興部会、野蒜地区復興協議会と、東松島市役所の間で、地区の復興の軸として高台移転を優先するという方針の一致がみられた。

現地再建希望者は移転再建優先の方針に対する反対を続けてきたものの、高台造成など復興事業が進捗していくなかで、組織が対応する復興課題を、現地再建優先の主張から防災集団移転による地区内の人口移動を念頭とした行政区の再編へ変更するという、高台優先方針への妥協がなされた。ヒアリングからは、この妥協は組織間での調整によって行われたというよりは、むしろ、事業の進捗に対して、やむなく決断せざるをえなかったという解釈が適切と考えられる。この意味において、野蒜・宮戸地区復旧復興を考える会とその他の緊急コミュニティ組織や東松島市役所との間での、対外的調整は機能しなかったといえることができる。

一方、移転再建希望者についてみると、野蒜地区まちづくり協議会を基盤とした復興部会と野蒜地区復興協議会は、復興部会から復興協議会へ、そして復興協議会から再び復興部会へ、という2度の組織再編をへて、2度目の再編時には野蒜北部丘陵復興協議会が独立するという動きをみせ、この際に、組織のあり方をどのようにしていくべきかという点で調整が必要とされている。

この調整は、再編前後の組織間、もしくは独立する組織と独立される組織間の調整であるが、より上位の枠組みから捉えてみると、野蒜地区まちづくり協議会を中心とした自治の体制のなかでの組織間調整であったと考えることができる。

野蒜地区では述べてきたように、野蒜地区まちづくり協議会を基盤として、地区全体を担う緊急コミュニティ組織が立ち上げられていった。緊急コミュニティ組織の協議会との関係は、再編によって下部組織から対等な組織へと変化をしつつも、協調関係を維持してきている。独立をした野蒜北部丘陵復興協議会にしても、高台移転部会時代に、復興協議会に対して活動の進捗が遅いといった批判をしてはいるものの、独立後の活動を復興部会とまったく別個に行っているわけではなく、情報共有や定期的な活動報告を行い、協調関係を維持している。これは、再編や独立が、あくまで地区全体の復興を担

うために必要な行為であるという理解のもとで、組織間の対外的調整が図られたものであるといえ、その際には、野蒜まちづくり協議会を中心とした自治の体制に分断を生みださないことがもとめられたと考えられる。

5. 8 5 地区における分業構造

5. 8. 1 緊急コミュニティ組織による分業の展開

本章第2節から第6節にわたって、5事例の緊急コミュニティ組織による復興の取り組みについて詳述を行ってきた。本節では、これら5事例を比較検討することによって、実証仮説である「複数組織による分業構造の存在」「伝統型組織から開放型組織への展開傾向」「地区型組織から地域型組織への展開傾向」が、一部の地域コミュニティでのみ限定的にみられる特殊解ではなく、一般解として成立しうるのかを明らかにしたい。

まず、各地区における復興の取り組みを、とくに分業構造の展開について通覧してみると、以下ようになる。

1事例目の岩手県大槌町赤浜地区では、「開放—地区」型の「大槌町の赤浜の復興を考える会」から、同じ「開放—地区」型の「赤浜地区地域復興協議会」への分業の展開が行われ、さらに「赤浜地区地域復興協議会」の解散後に再編成された「伝統—地区」型の「第2次赤浜地区地域復興協議会」との間で、水平的分業が展開された。

分業の契機となったのは、1度目は、町役場から地区住民への防潮堤計画についての検討要請であり、「安全・安心の確保」「住宅再建」「地域社会の再生」のうち、とくに「安全・安心の確保」が重視されるようになった。

2度目の分業は、やはり町役場からの要請であり、復興まちづくり検討のための赤浜地区地域復興協議会再設立要請を契機としたものであった。ここでは、「安全・安心の確保」「住宅再建」「地域社会の再生」のうち、とくに重視される復興課題が「安全・安心の確保」から「地域社会の再生」へ移行という動きがみられた。

2事例目の大船渡市越喜来地区泊区では、「伝統—地域」型の「浦・泊復興まちづくり委員会」から、「伝統—地区」型の「泊区復興まちづくり会議」への展開、そして同時に「浦・泊復興まちづくり委員会」をとおした「伝統—地区」型の「越喜来地区復興委員会」から「泊区復興まちづくり会議」への間接的な分業の展開である。

分業の契機となったのは、「地域社会の再生」についての取り組みが「越喜来地区復興委員会」と「泊区復興まちづくり会議」によって別個に行われるなかで、その中間的な範囲を担う「浦・泊復興まちづくり委員会」が立ち上げられたことそのものにある。「浦・泊復興まちづくり委員会」の立ち上げによって、泊区に関する2つの異なる復興への取り組みが結びつけられたといえる。

3事例目の大船渡市綾里地区では、「伝統—地域」型の「綾里地区復興委員会」から、「伝統—地区」型の「5部会」への垂直的分業の展開が行われた。また、その後の防潮

堤検討を巡っては、各部落会への垂直的分業の展開も行われた。この動きは、緊急コミュニティ組織間の動きではないが、復興の取り組みにおける実態として、記述をしておく。さらに、市沿岸部の広域連携組織である「開放一地域」型の「連絡協議会」立ち上げも検討されたものの、成立にはいたらなかった。

分業の契機としては、外部専門家の助言によるものであり、1度目は、復興委員会が「安全・安心の確保」「住宅再建」「地域社会の再生」を担う状態から、復興委員会が「安全・安心の確保」「住宅再建」を、部会が「地域社会の再生」を担う形へと、分業が図られた。

2度目の分業では、防潮堤計画の再検討に際して、「安全・安心の確保」を部落会が担うものとした。3度目の連絡協議会の検討は、住民独自の動きとしてみられ、「安全・安心の確保」に関する課題の広域化を契機とした。

4事例目の宮城県気仙沼市鹿折地区では、「伝統一地域」型の「鹿折地区まちづくり協議会」から、同じく「伝統一地域」型の「かもめ部会」との間での分業と、「開放一地域」型の若者部会への水平的分業の展開である。さらに、組織再編をへて、「鹿折地区まちづくり協議会」から「開放一地域」型の「構成員会合」「ジュニア会合」への水平的分業の展開がみられた。その後、「伝統一地域」型の「浦島地区振興会」とも「伝統一地域」型組織間での分業が図られている。

分業の契機としては、1度目の分業では、先行した活動がみられていた商店街組合や若手住民有志が、代表性を担保するために「鹿折地区まちづくり協議会」に組みこまれていったことを契機とする。このとき、「鹿折地区まちづくり協議会」が「住宅再建」「生活と生計の場の再建」「地域社会の再生」すべてを担う形から、「かもめ部会」「若者部会」が「生活と生計の場の再建」「地域社会の再生」について、一般住民の意見を鹿折地区まちづくり協議会に提出するという補完的な動きをみせた。

2度目では、まちづくりサロンをへて、「安全・安心の確保」「住宅再建」「生活と生計の場の再建」「地域社会の再生」を担う形となっていた「鹿折地区まちづくり協議会」に対して、「構成員会合」「ジュニア会合」が活動を縮小させていた「かもめ部会」「若者部会」に代わって、「地域社会の再生」についての一般住民の意見を提出するという補完的な動きをみせた。

3度目の分業は、鹿折地区まちづくり協議会の範囲拡大にある。拡大にともなって、あらたに浦島地区についても復興を担う必要があらわれたことで、すでに同地区では「安全・安心の確保」「生活と生計の場の再建」「地域社会の再生」を担う「浦島地区振興会」の活動がみられていたことから、分業が図られることとなった。ただし、この分業は、現状では情報交換にとどまっている。

5事例目の東松島市野蒜地区では、分業としては、「伝統一地域」型の「復興部会」から「開放一地域」型の「野蒜北部丘陵振興協議会」への水平的分業の展開がみられた。また、無意識的な分業として、「開放一地域」型の「野蒜北部丘陵振興協議会」と、同

じく「開放—地域」型の「野蒜・宮戸地区復旧・復興を考える会」との間で分業が行われている。ただし、地区全体としては結果的には分業となっていたというのみであり、実質的には組織は対立関係にある。

分業の契機は、前身となる「野蒜地区復興協議会」に対して、活動の進捗が遅いという理由から高台移転部会が独立の申し入れを行ったことにある。

申し入れにともなう組織再編によって、「野蒜地区復興協議会」が担ってきた「安全・安心の確保」「住宅再建」「地域社会の再生」を、「復興部会」が「安全・安心の確保」「地域社会の再生」、「野蒜北部丘陵復興協議会」が「住宅再建」という形で分担が行われ、この際に代表組織である「復興部会」から水平的分業の展開が行われた。

「野蒜北部丘陵復興協議会」と「野蒜・宮戸地区復旧・復興を考える会」間の分業に関しては、両組織が独自に活動を展開させていった結果として、それぞれ高台移転希望者と現地再建希望者の役割を担うようになったというのみであり、直接の契機となった動きがあるわけではない。

これらの 5 事例をモデル化すると下図のようになる（図 5-30,31,32,33,34）。なお、図は各節において最終的な分業構造として提示した図を再掲載したものである。

	開放型	伝統型
地域型		
地区型	大槌町の赤浜の復興を考える会 赤浜地区地域復興協議会(解散)	第2次赤浜地区地域復興協議会

図 5-30 赤浜地区における緊急コミュニティ組織による分業構造（再掲）

	開放型	伝統型
地域型		越喜来地区復興委員会 浦・泊まちづくり委員会
地区型		泊区復興まちづくり会議

図 5-31 泊区における緊急コミュニティ組織による分業構造（再掲）

	開放型	伝統型
地域型	連絡協議会(地域横断・検討のみ)	綾里地区復興委員会
地区型		復興委員会5部会(休止) 集落会

図 5-32 綾里地区における緊急コミュニティ組織による分業構造（再掲）

	開放型	伝統型
地域型	若者部会(休止) 構成員会合(再編後) ジュニア会合(再編後)	鹿折地区まちづくり協議会(役員会、三役会、 事務局運営会議、まちづくりサロン) 総合推進部会(三役会へ再編) かもめ部会(活動縮小)
地区型		浦島地区復興協議会

図 5-33 鹿折地区における緊急コミュニティ組織による分業構造（再掲）

	開放型	伝統型
地域型	野蒜北部丘陵復興協議会 (移転希望者・協調的) 野蒜・宮戸地区復旧復興を考える会 (現地再建希望者・対立的)	復興部会(活動再開) 野蒜地区復興協議会(解散)
地区型		

図 5-34 野蒜地区における緊急コミュニティ組織による分業構造（再掲）

5 事例を通覧すると、「複数組織による分業構造の存在」については、いずれの地区においても、単独の組織ではなく、複数組織による分業が行われた時期が存在していた。

この際、すべての地区において、組織類型上での位置づけが異なる組織間で分業がみられており、構造の異なる組織が展開することによって、さまざまな社会層の意見をくみ上げることが可能となっていると考えられる。

次に、「伝統型組織から開放型組織への展開傾向」、つまり水平的分業の展開が図られる際に一定の傾向がみられるかについては、5地区のうち4地区では伝統型組織が地区内でもっとも初期に発足しており、少なくとも、被災下の地域コミュニティにおいては伝統型組織が立ち上りやすい傾向にあるといえよう。これは、被災下という状況から組織立ち上げのための資源入手が容易ではないなかで、災害以前からの社会関係を利用することが、組織立ち上げにもっとも効率的であったためと考えられる。

一方、その後、伝統型組織から開放型組織への展開がみられた地区は、鹿折地区および野蒜地区のみであった。鹿折地区では、当初は伝統型組織との調整に難航し開放型組織の活動休止といった事態もみられたものの、その後の組織再編によって分業が重視されたことで、現在では伝統型組織から開放型組織への水平的分業が機能している。

野蒜地区では、伝統型組織の活動進捗の遅さを理由に、開放型組織が伝統型組織から独立するという動きがみられた。この際、あくまで活動を迅速に進めるという目的のもとで独立が行われ、両組織の関係が分断されることはなく、定期的な情報共有という形で関係が維持されており、伝統型組織から開放型組織への水平的分業が機能しつつづけている。

両地区に共通するのは、第4章における南蒲生地区の事例でもみられたように、先行的に立ち上がった伝統型組織の取り組みによってのみでは、十分な発言権がえられない、もしくは望むような活動が行えない関係者により、開放型組織が立ち上げられていくという点にある。その際には、地区の復興という目標を共有するがゆえに、組織としては別個のものとはなりながらも、組織間の関係性を維持しようとする試みがなされていくといえよう。

鹿折地区・野蒜地区に対して、伝統型組織は立ち上がったものの、その後に開放型組織の立ち上がりが見られなかったのが、越喜来地区泊区と綾里地区である。両地区では、地区の自治の体制をうけつぐ伝統型組織によって、住民の意見集約が十分に機能していると地区住民に捉えられた。そのため、鹿折地区・野蒜地区のように開放型組織によって補完を行っていく必要が認識されなかった。

これに対して、両地区でより複数組織の立ち上げによる細やかな意見集約の必要性を指摘したのは、支援に入った外部専門家らであった。外部専門家らは、複数組織の立ち上げについて、開放型組織ではなく伝統型組織として、あらたに組織を立ち上げることを助言しており、開放型組織の立ち上がりはみられなかった。これは両地区が伝統的な漁業集落であり、いわゆる土着型社会の性格をもっていることから、住民有志による開放型組織よりも伝統型組織の方が、地区住民の理解をえやすく、また、組織立ち上げにむけた資源の入手も容易であったためと考えられる。

また、赤浜地区では、開放型組織から伝統型組織へという、逆方向への分業の展開がみられた。赤浜地区の場合、地区内に基盤となる住民組織が存在せず、震災以前までは地区公民館が住民自治について主導的な役割をはたしていたが、震災後は地区公民館自身も仮設住宅への対応に追われ、復興への取り組みを担える状態にはなかった。このため、復興にむけて住民独自の取り組みを行うためには、住民有志による開放型組織を立ち上げていく以外に方法がなかったものと考えられる。

この開放型組織は、その後の復興計画の検討において大槌町役場からも地区の代表組織としてあつかわれているが、組織内外での調整の失敗によって活動が低調になると、あらたに立ち上げられた町役場主導の官製型コミュニティ組織である伝統型組織との間で分業が図られ、調整機能の維持を行う事となった。この分業は、実質的には代表組織の役割を移譲したという動きであり、その後の復興への取り組みは伝統型組織によって図られることとなった。

これら 5 事例から、復興段階の地域コミュニティにおいて、伝統型組織の立ち上げがみられやすいという傾向は指摘できよう。なぜなら、伝統型組織は資源の入手が比較的容易であり、また、既存の自治の体制を基盤とすることから、立ち上げにむけて地区住民の理解をえやすいためである。

しかし、開放型組織への展開が一般的な傾向としてみられるか、という点までは一般性を指摘することは難しい。事例をみるかぎり、開放型組織は、それまでの自治のあり方では対応が難しい社会層や課題の存在に対応するために、有志によって立ち上げられていく組織と考えられる。そのため、災害によってあらたに対応が必要となった社会層や課題に対して、伝統型組織による対応が十分になされている、もしくは、なされていると地区住民などの関係者に認識されている場合には、開放型組織が立ち上がる必要性が生まれない。

よって、開放型組織への展開が図られるかいは、対応が必要となる社会層や課題の存在、それに対する伝統型組織の対応にも依存してくると考えられ、一般的傾向として、伝統型組織から開放型組織への展開が図られるとはいいがたい。ただし、必要性があるという条件下であれば、開放型組織への展開が図られる可能性は十分にありうると考えられる。

最後に、「地区型組織から地域型組織への展開傾向」、つまり垂直的分業の展開が図られる際に一定の傾向がみられるかについては、5 地区のうち、地区型組織が最初に立ち上がった事例は、赤浜地区・越喜来地区泊区の 2 地区でみられた。そのうち地域型組織への展開がみられたのが越喜来地区泊区の 1 地区である。ただし展開の実態としては地域型組織から地区型組織への呼びかけであり、組織の立ち上げ順とは逆になっている。

赤浜地区では、復興計画に関する提言書の作成後に、組織内での復興課題を巡った意見対立が顕在化し、その調整に時間を要した。また、調整の難航をうけて、町役場主導によって立ち上げられた緊急コミュニティ組織は、地区単位で大槌町内に整備された組

織の1つであり、制度的にも理念的にも他地区との広域連携を図るものではなかった。

一方、越喜来地区泊区では、災害直後から地区型組織の立ち上がりがみられたが、その後、越喜来地区全体の復興を担う地域型組織が別途立ち上げられ、両組織が並行して復興を担う状況が発生した。この際、地区型組織・地域型組織間では分業が図られておらず、それぞれ別個の取り組みを行っていた。

垂直的分業が図られるようになったのは、この地区型組織・地域型組織間の中間的な範域にあたる小学校区を活動の範域とする地域型組織の立ち上がりによるものであった。この組織は、越喜来地区全体を担うこれまでの地域型組織では、各地区の状況を踏まえた細かな議論が行えないとして、地域型組織の下部組織という位置づけで立ち上げられた組織であり、地区型組織・地域型組織間の垂直的分業を仲介する役割をはたした。

両地区に共通するのは、赤浜地区住民・泊区住民ともに地区の復興について関心があった反面で、地区をこえた広域的な復興課題にまでは関心が拡大していないという点である。泊区の場合、地区型組織とは別個の動きとして立ち上がった地域型組織から、垂直的分業の展開が図られており、分業は受動的に形成されている。このため、地区住民の理解がどこまでえられるかが不明であるという判断から、分業は組織単位で行われるというよりは、地区型組織の主導層が地域型組織の役員を兼任するという形で、一部の住民によってのみ行われた。

これら2地区に対して、地域型組織が最初に立ち上がったのが綾里地区・鹿折地区・野蒜地区の3地区であり、そのうち地区型組織への垂直的分業の展開がみられたのが綾里地区、地域型組織間での垂直的分業がみられたのが鹿折地区である。

野蒜地区では、まちづくり協議会の主導のもとで地域型組織の立ち上がりがみられ、全戸高台移転の方針を定めた。以降の野蒜地区における復興への取り組みは、この高台移転計画の是非や、計画の進捗に関する組織間調整が主であり、そのために立ち上げられる緊急コミュニティ組織は野蒜地区住民の高台移転を課題とするという理由から地域型組織の性格をもつこととなった。各行政区からの要望は、地域型組織の役員を兼ねる行政区長を通して提出されることとなっており、組織内での調整によって行われた。このため、野蒜地区において、現在のところ垂直的分業は図られていない。

対して、垂直的分業が図られた綾里地区・鹿折地区の動きは下記のとおりとなる。綾里地区では、公民館による主導のもとで綾里地区全体の復興を担う地域型組織が立ち上げられ、各部落会から提出された要望を地域型組織で取りまとめるという動きをみせた。その後、外部専門家の助言をうけて、下部組織として集落単位で5つの地区型組織を編制し、復興まちづくりについてより細かく意見集約を図ることとなった。

また、防潮堤計画の再検討を巡っては、やはり外部専門家の助言のもとで、各集落において詳細な検討を図ることを重視した。検討を行う主体は、緊急コミュニティ組織ではなく伝統的な地域コミュニティ組織である部落会をもちい、検討の結果を地域型組織で取りまとめるものとした。

外部専門家の助言によらない地区住民独自の動きとしては、この後、綾里地区周辺の沿岸被災地一帯との間で、災害時にも通行可能な道路の建設について地域横断的な広域組織を立ち上げることが検討されたものの、地域間での調整が難航したこともあり検討のみにとどまっている。

これらのことから、綾里地区における垂直的分業は、外部専門家の助言によって地区型組織および伝統的な地域コミュニティ組織である部落会との間で行われたものであるということが出来る。住民独自の動きとしては、綾里地区内の各集落よりも、むしろ地域横断的な広域課題への対応が検討されている。

鹿折地区では、鹿折地区振興協議会・鹿折地区自治会長連絡協議会という鹿折地区全体の自治を担ってきた広域型組織の主導のもとで、地域型組織の立ち上がりが見られた。地域型組織の立ち上がり後、下部組織として部会・会合といった組織が編成されていくことになる。ただし、これらの組織は、いずれも鹿折地区という単位で、さまざまな社会層単位の組織を立ち上げ、より細かな意見集約を図るという目的によるものであり、地域型組織の性格をもっていた。各集落から要望を集めるという点は、地域型組織の役員を兼任する自治会長によって行われるものとされ、垂直的分業の展開はみられなかった。

その反面で、鹿折地区における特徴的な動きとして、地域型組織自身が組織再編によって広域化をしており、このため活動の範囲が立ち上げ当初よりも拡大し、あらたに対応を図る必要が発生したという動きがある。この際、あらたに活動の範囲となった地区では、すでに4集落合同の地域型組織を立ち上げて、独自の復興への取り組みを図っており、地域型組織は、この組織と分業を図ることによって、あらたに活動の範囲となった地区への取り組みを図っている。

これらのことから、鹿折地区における垂直的分業は、活動が鹿折地区という単位で行われてきたことから行われてこなかったが、組織再編による拡大化にともなって、あらたに活動の範囲となった地区があらわれると、これらの地区における復興への取り組みを担っていた地域型組織との間で、垂直的分業を図っている。この時、鹿折地区全体を担う地域型組織は、4集落合同の地域型組織に対して広域型組織として機能しているといえる。

3地区に共通するのは、災害以前から地区における自治の体制として、公民館やまちづくり協議会など地区全体を範囲とする広域的な対応が図られていたという点にある。これらの組織は、職員に自治体のOBや現役職員を擁している場合が多く、行政との調整を行う際の知識・経験が豊富であると同時に、自治体からも組織基盤、人材、規模といった面から地区における代表組織として認められやすいと考えられる。

反面、複数の町内会・自治会からなる広域的な範囲をあつかうがために、全体会議の場では個別課題について詳細な議論を行いつらく、組織独自の取り組みによる能動的な動きであれ、外部専門家の助言による受動的な動きであれ、下部組織を立ち上げること

によって対応を図ろうとする。この下部組織は、復興課題や社会層単位で立ち上げられる場合と、自治会単位で立ち上げられる場合の2種類があり、活動の性格上、前者の場合には地域型組織が、後者の場合には地区型組織として立ち上げられる場合が多いと考えられる。

3地区についていえば、野蒜地区は前者、綾里地区は後者、そして鹿折地区は両者の混合であった。そのために3地区いずれでも分業構造の展開自体はみられたものの、垂直的分業がみられたのは鹿折地区・綾里地区の2地区となった。

これら5事例から、復興段階の地域コミュニティにおいて、垂直的分業は範域の異なる復興課題に対応していく手段の1つとして有効なものであり、復興の現場において外部専門家によって助言がなされていることから、すでに実践としてもちいられているものであるといえる。

とはいえ、垂直的分業を行うには、地区住民自身が当初に重視していた復興課題の範域から、より拡大もしくは縮小させた異なる範域へと関心を展開させることが必要となり、この関心の展開がなければ、分業構造の維持は困難となる。

しかし、関心を展開させ垂直的分業を図っていく際には、各地区の当初の復興課題と解決方針、組織設立の際に利用した基盤、組織展開を必要とする復興課題に直面した経験、外部資源からの助言内容など各地区個別の状況に依存する部分が多い。このため、わずか5事例といえども、その分業の相手として、自身よりも広域な範域を担う地域型組織、自身よりも狭域な範域を担う地域型組織、復興課題や社会層単位の地域型組織、自治会単位の地区型組織といったさまざまな形がみられており、そこに一貫した傾向は見出しづらい。

5. 8. 2 緊急コミュニティ組織の規定要因

a. 概要

以上のように、本研究では、5事例の比較検討を通じて、緊急コミュニティ組織による分業構造の再確認と、復興課題への適応のための水平的・垂直的分業の展開がみられることを示すことができた。

ただし、分業の方向性については、仮説の段階で予想していた以上に地区固有の状況要因による影響が大きいということが明らかとなった。これらの状況要因について、5事例からは、各地区の当初の復興課題と解決方針、組織設立の際に利用した基盤、組織展開を必要とする復興課題に直面した経験、外部資源からの助言内容などがみられた。

本節では、分業構造に影響をあたえる可能性をもつ状況要因について、限定的ではあるが追加的な検討を行い、各地区個別の議論からは析出しきれなかった要因を見出すことで、緊急コミュニティ組織の展開と分業構造の形成に対して影響をあたえる状況要因の可能性を、本研究における未検証の課題として、より明確化させることとしたい。具体的には、第4章・第5章で取りあげた合計6事例を対象に、地区の地理・来歴・産業

構造といった変数について、1変数について類似性がみられる地区を2事例ずつ3組作成し、疑似的に変数を統制した。この変数を統制した2事例ずつに整理した3組について、復興の推移を追いながら、緊急コミュニティ組織の展開過程が異なった要因を比較していくことで、状況要因の析出を行った。以下では、3組についてそれぞれ記述を行っていきたい。

b. 仙台市南蒲生地区と東松島市野蒜地区

東日本大震災は、たしかに広域災害であり、状況の異なる多数の地域コミュニティが同時多発的に復興を迫られた事例である。その一方で、本研究があつかう津波被災地についてみれば、東北地方沿岸部に被害が集中しているという意味では、いかに地域に多様性があるとはいっても、基本的な背景を共有しているともいうことができる。たとえば、東北地方唯一の政令指定都市であり、経済の中心地である仙台市との中央一周縁の関係や、農業や水産業といった第1次産業を中心とする沿岸部の産業構造という点で、被災地区には類似性がみられるといえよう。

このことは、本研究の対象地区にもいえることである。仙台市の存在という意味では、仙台市南蒲生地区と東松島市野蒜地区は、仙台のベッドタウンとして機能してきた。両地区ともに、仙台市中心部から公共交通機関で30分～1時間程度という立地にあり、地区内に新住民を受け入れてきていることが、聞き取り調査でも聞かれている。そのため、収入の基盤を地区外にもつ世帯も多く、復興にあたっては地場産業の再生よりも、住宅再建や地域社会の再生が重視されるという傾向をもっていた。

しかし、その復興における緊急コミュニティ組織の展開と分業構造の形成をみると、同様の経緯をたどっているわけではない。両地区における復興の推移は、南蒲生地区が町内会を基盤とした「伝統－地区」型組織を立ち上げ、野蒜地区ではまちづくり協議会を基盤とした「伝統－地域」型組織を立ち上げたことから始まる。両地区では、互いに町内会とまちづくり協議会という既存の住民自治組織を基盤として緊急コミュニティ組織を設立したという点で、「伝統－開放」軸については伝統型組織という点で共通し、対応を図る復興課題についても「住宅再建」という点で共通しているが、「地域－地区」軸については南蒲生地区が地区型組織、野蒜地区が地域型組織と差異が生じている。

この差が発生した要因として、もっとも想定しやすいものは、地域コミュニティにおいて地域型・地区型の範域で活動する既存の住民自治組織が、どちらか片方しか存在しなかったために、どのような既存組織をもっていたかが直接影響をあたえた、という解釈であるが、両地区の住民自治をみると、このような想定は妥当しないことがわかる。

両地区では既存の住民自治組織として、地域型組織・地区型組織の双方が存在しており、南蒲生地区では、単位町内会に対して連合町内会という形で地域型組織が存在し、

野蒜地区では各行政区に対して野蒜地区まちづくり協議会という地域型組織が存在していた。

両地区が異なったのは、これらの組織のどちらが日常的な自治において中心となっていたのかという点である。南蒲生地区では、単位町内会単位の自治が中心であり、連合町内会は存在したものの、町内会間の連絡調整的な役割が強かったことと、仙台市では同じ沿岸部であっても内陸側と海側で被害程度の差があったことから、連合町内会を基盤として緊急コミュニティ組織が作られるという動きはみられなかった。

対して、野蒜地区の場合、そもそも東松島市の方針として、公民館を中心とした行政区単位での自治から、野蒜市民センターを中心とした野蒜地区全体での自治への移行を行っていたという経緯があり、これを担う組織としてまちづくり協議会が各地区に置かれていた。そのため、地区では、行政区単位で独自の活動を図るというよりは、まちづくり協議会として野蒜地区単位の活動を図るということが行われてきており、震災当初においても、まちづくり協議会長による召集をうけて地区にある12行政区の区長全員が集い、まちづくり協議会名義で高台移転要望書が提出されていることは、このような野蒜地区単位での自治への移行が十分に進んでいたことを示唆しているといえよう。

したがって、両地区において最初に緊急コミュニティ組織が立ち上がった段階では、既存の地域コミュニティ組織を基盤として利用することで、組織の代表制、活動人員といった資源を獲得していった。このとき、既存の住民自治組織としては、地区において日常的な自治の中心を担っていた組織が利用されたが、この組織の活動の範囲が緊急コミュニティ組織にも引き継がれ、地域型組織と地区型組織のどちらの組織として設立されるかを決定づけたと考えられる。

この後、両地区ではともに当初に立ち上がった緊急コミュニティ組織との活動方針の不一致から、あらたな緊急コミュニティ組織が立ち上がっていくことになる。この動きとして、南蒲生地区では、若手住民により設立された「開放一地区」型組織が、「伝統一地区」型組織から独立していくという動きをみせ、野蒜地区では、緊急コミュニティ組織の組織再編のなかで「開放一地域」型組織が「伝統一地域」型組織から独立をしていくという動きをみせた。この段階でも、「伝統一開放」軸については、両地区ともに開放型組織が立ち上がったという点で共通しているが、「地域一地区」軸について差異を生じている。このとき、あらたな緊急コミュニティ組織が地域型・地区型のどちらとして立ち上げられたかという点について、両地区ともに、最初期に立ち上がった緊急コミュニティ組織と同様の範囲を担っていた。つまり、南蒲生地区では地区型組織に対して地区型組織が、野蒜地区では地域型組織に対して地域型組織が立ち上げられている。

このような動きがみられた要因を考えると、この段階では「住宅再建」がいまだ中心的な復興課題であり続けるなかで、当初に立ち上がった緊急コミュニティ組織への反発から、あらたな緊急コミュニティ組織の必要性が認識されたことが、組織立ち上げの契機となったことに、1つの要因があったと考えることができる。

南蒲生地区において、それは会議中心の活動形態に対して、実践的な取り組みがより復興を進展させるという意識から始まったものであったし、野蒜地区においては、「住宅再建」の議論を進展させるための集中的な討議が必要だという意識から始まったものであった。そのため、あらたな緊急コミュニティ組織は、最初に立ち上がった緊急コミュニティ組織に対するオルタナティブとしての立場をもっており、このため活動の範囲は重複したものとなり、「地域－地区」軸の差異があらたな緊急コミュニティ組織についても引きつがれたということができる。

したがって、この段階における両地区の差異は、それまでの経緯を引きついでことで発生したものであり、どのような点に対する反発からあらたな組織が模索されたのかは地区固有の状況ではあるが、構造的には同様のものとしてみることができる。

その後の過程については、両地区ともに「開放－地域」型組織が立ち上がっていくことになるが、その経緯は大きく異なっている。南蒲生地区では、仙台市との調整について、地区側の要望を復興事業に十分に盛り込むことができなかつたことで、対外的な調整機能について強化が必要であるということが認識された。その対応として、仙台市沿岸部の諸組織による広域連携組織としての「開放－地域」型組織をあらたに立ち上げ、単位町内会規模の地区型組織では調整の難しい広域的な復興課題についても仙台市との対等な立場での調整が実施できるよう、範囲の拡大を図っていった。

一方、野蒜地区では、むしろ対内的な調整機能を再検討することが問題とされた。野蒜地区では、震災当初から全戸高台移転を規定路線とする野蒜地区まちづくり協議会由来の取り組みに対して、現地再建を望む「開放－地域」型組織が独自の活動を展開していた。この組織は、復興課題の変化に適応して組織再編をくりかえしながらも、一貫して現地再建を前提とした低地部の整備を訴えており、全戸高台移転の再検討を要請しつづけてきている。そのため、野蒜地区まちづくり協議会を基盤とする緊急コミュニティ組織との間では対立関係が継続しており、調整は機能していないといつてよいが、組織間の意見交換については行われてきている。こうした過程をみると、そこには両地区の復興における固有の経験が影響したといえるが、その共通点も同時に見出すことができる。

つまり、この段階は、両地区ともに既存の住民自治組織の基盤のもとに作り上げてきた緊急コミュニティ組織による調整が、既存組織の影響を色濃く受けついでいるがための限界に直面し、その解決を求められている時期であるといえよう。南蒲生地区では、単位町内会という範囲での活動を継続してきたが、避難道路のかさ上げや、避難施設建設といった仙台市沿岸部全体で計画される復興事業に対して、仙台市沿岸部住民全体の代表として仙台市と調整を行う立場には当然なかつた。そこでは、つねに南蒲生地区の代表であらざるをえず、そのために南蒲生地区という範囲をこえた広域課題について仙台市と対等な立場での調整を行うことは困難だったのである。

野蒜地区では、当初から野蒜地区という範囲での活動となったため、全戸高台移転と

いう1行政区では担えないような課題についても、東松島市との間で調整を行うことを可能とした。その反面、広域な範域を担っているために、組織の方針とは異なった方針での復興を望む住民も、実数として相当程度が存在することは予想されることであった。しかも野蒜地区の場合、全戸高台移転という形でこのような組織の方針と異なる人々の意向をくみ上げきれないままに、東松島市との調整を開始したために、現地再建を望む住民による強い反発を招き、その後の調整を困難とさせたということの影響もある。

両地区では、このような既存組織の基盤がつくりだす組織の構造的な限界に直面し、南蒲生地区では「開放一地域」型組織があらたに立ち上げられ、野蒜地区ではあらたな緊急コミュニティ組織の展開はみられていないものの、対立の解消を行う必要性は認識されている。このように2地区の経過について、その差異をみると、ともに仙台のベッドタウンとしての機能をもつ仙台市南蒲生地区と東松島市野蒜地区において、復興の動きに差異をもたらしたのは、緊急コミュニティ組織の立ち上げにおいて基盤とした既存の住民自治組織がどのような特徴を備えていたのかという状況要因の存在であった。

また、これは、どちらの方針が正解であったのかという問題ではなく、ある復興課題に対応すべく緊急コミュニティ組織の立ち上げを図った際には、立ち上げられた組織に対するオルタナティブとしての組織が、緊急コミュニティ組織の4類型上で先行する組織とは異なる象限に立ち上がってくることを常に想定し、調整のあり方についてあらかじめ検討しておくべきであるという示唆も含んでいるように思われる。こうした後発組織は、当初に立ち上げられた緊急コミュニティ組織では、意見の相違による組織への不参加といった理由から考えをくみ上げにくい関係者を、復興のなかに取りこむことができ、各参加者の単位では難しい調整も、組織間の調整という形で行っていくことができる。この繰り返しが、地域コミュニティにおける分業構造を形成していくことはみてきたとおりである。

しかし、オルタナティブとして立ち上がってくる以上、組織の間にはそもそもの緊張関係が存在するはずであり、調整が十分に行われることは自明ではない。南蒲生地区では、単位町内会規模という狭域を範域とする活動のなかで、こうした後発組織との調整が機能しないということは地域コミュニティの分断を引き起こしかねないという理解が、活動の主導層に共有されていたことから、この点への対応が十分に行われた。

対して野蒜地区の場合、活動の最初期に全戸高台移転という方針を決定し、東松島市との調整のなかで、この全戸高台移転が地区における復興の基本的な方針、すなわち前提とされていったために、この方針を必ずしも望まない住民の考えを復興にどのようにくみ上げればよいのかという点は、南蒲生地区ほどに組織的に行われていったわけではない。そのため、当初に立ち上がった緊急コミュニティ組織と後発組織との緊張関係は、調整によって解決していくことの具体的な方策を見出せないまま、現在まで引きつがれることとなっている。

復興においては、住民それぞれの思いをいかにくみ上げるかという点自体が1つの目標にもなりうることから、このようなオルタナティブな組織の意見をどのようにくみ上げ、分業構造の形成につなげていくのかという方策については、各組織において用意がなされる必要があるだろう。

c. 大船渡市越喜来地区泊区と大船渡市綾里地区

類似性がみられる事例の2つ目として、大船渡市越喜来地区泊区と大船渡市綾里地区を取りあげてみたい。本研究では、越喜来地区については、地区内の1漁村集落である泊区に着目をしたが、ここでまず越喜来地区と綾里地区という同規模の範域で比較をしてみたい。両地区は大船渡市沿岸部に隣接した地区同士であり、ともに三陸リアス部特有の複雑な海岸線のなかに漁港を有し、内陸に向かって続く傾斜地に住宅地が形成されている。歴史的な経緯としても、2001年の合併以前はともに旧三陸町に位置していたという点や伝統的な祭礼として「5年祭り」を実施している点など類似性が高く、産業面をみても、両地区ともに第1次産業を中心とした地区であり、なかでも震災以前から水産業が盛んであるなど、類似性が高い事例であるといえる。

しかし、その復興における緊急コミュニティ組織の展開と分業構造の形成をみると、同様の経緯をたどっているわけではない。両地区における復興の推移は、越喜来地区において越喜来地区全体の復興を担う「伝統—地域」型の緊急コミュニティ組織が、既存の住民自治組織を基盤として立ち上げられた。この出来事が、綾里地区に伝播し、綾里地区においても同様の組織である「伝統—地域」型の緊急コミュニティ組織が立ち上がっていく。

このとき、両組織はともに組織の代表者として、漁協組合長経験者を据えているという点が共通していることは注目に値しよう。漁協そのものは、自組織の機能回復を優先せざるをえないという事情から、これらの緊急コミュニティ組織へ積極的に参加していったわけではないものの、水産業従事者の割合が越喜来地区で17.6%、綾里地区で25.4%（内閣府,2012）を占めていることを考えれば、漁協をとおして地域コミュニティ内外に人的ネットワークが形成されていることは容易に推察できよう。そして、このような人的ネットワークが緊急コミュニティ組織による調整におよぼす影響は大きいことが予想でき、これを組織活動のための資源として導入するために、漁協組合長経験者が組織代表として求められたものと考えられる。綾里地区における調査では、実際にこのような背景から代表者が選びだされていったことが明らかとなっている。この点は、仙台のベッドタウンとしての役割をはたしてきた南蒲生地区や野蒜地区において、元自治体職員や団体職員が組織の代表を担っていったこととは異なっており、地区固有の状況への対応が行われたものといえよう。

組織の立ち上がりについては、このようにおおむね同様の推移をたどった両地区であるが、その後については、異なった展開をみせている。越喜来地区では、上記のような

地域型組織の設立以前から独自に活動を行ってきた泊区における地区型組織が、越喜来地区全体の動きと並行的に泊区独自の復興を進展させていった。綾里地区では反対に、地域型組織の下部組織として、地区内の各漁村集落における地区型組織が立ち上げられ、地区型組織の活動は地域型組織の活動の一部を構成するものとして進展していった。

詳しくみると、越喜来地区の場合、泊区は地区中心部からやや距離があるものの同じ湾内に位置しており、越喜来の中心部と一体的に捉えられる位置関係にある。学校区としても、越喜来中心部の浦浜 4 地区とあわせた浦・泊の 5 地区で小学校区を構成し、地域自治は伝統的にこの 5 地区を 1 つの単位として行われてきた。ただし、この 5 地区のなかでも、泊区は浦浜 4 地区からやや離れた位置関係にあり、越喜来の中心的な漁港である越喜来漁港とは別に、泊区単独で泊漁港を有しているなど、独立性の高い集落である。

そのため、泊区では震災当初から、海側の低地部で津波被害をうけ避難した住民を、津波の被害をうけていない山側、つまり高台の住民がうけいれるという、集落内での避難生活を行っており、越喜来地区というよりは泊区として対応するという意識が強固であった。緊急コミュニティ組織もこのような前提のうえで、外部支援者からの勧めによって立ち上げを図っていったため、泊区単独での「伝統一地区」型組織が立ち上げられるにいたっている。この泊区における復興への取り組みが、越喜来地区におけるそれと、関係づけられるのは、両者の中間的な範域である浦・泊の 5 地区を担う「伝統一地域」型組織が立ち上がったからのこととなる。

さらにいえば、この浦・泊の 5 地区を担う後発の緊急コミュニティ組織のなかでも、先行して活動を行ってきた泊区については、その活動実績を尊重するという判断のもとで、泊区の「伝統一地区」型組織と浦・泊地区の「伝統一地域」型組織が組織間調整を図りはじめて以降も、泊区における独自の復興の取り組みが保障された状態となっている。これは、浦・泊地区を担う「伝統一地域」型組織自体が、越喜来地区全体を担う「伝統一地域」型組織に対して、より狭い範域で詳細な議論を行っていく必要があるという意識から立ち上がっていったことから、自らの組織自体が越喜来地区全体と比すれば狭域の組織であり、泊区が行ってきた活動の意義を理解しやすかったものと考えられる。

よって、越喜来地区泊区では、越喜来地区、浦・泊地区、泊区という 3 つの範域それぞれについて、既存の住民自治組織を基盤として利用しながら、緊急コミュニティ組織の立ち上げが行われていったため、「伝統一開放」軸についてはすべて伝統型組織で共通している。「地域一地区」軸については、3 組織がそれぞれ異なった範域を担うことで、それぞれの範域における復興課題に対応し、分業構造を形成していったことができる。こうした分業構造の形成は意図的に行われたものというよりは、各範域それぞれにおいて組織の展開が必要とされたことを契機として、個別に行われていったものであった。

越喜来地区の事例において特筆すべきは、泊区という集落単位で立ち上がった地区型

組織が、自地区を含んだ範囲で活動する地域型組織が存在するなかでも、活動の独立性を維持しつづけ、また、それが地域型組織側から保障されていったということであろう。そこでは、震災当初から示され続けている泊区の独立性の高さというものの影響が、その復興の過程からみえてくる。

本研究では、この泊区が一貫してみせてきた独立性の強さが、集落単独で漁港を有するなどの歴史的な来歴に起因するものであるのか、それとも単純に地理的な位置関係に起因するものであるのかについてまでは踏み込めていない。しかし、この独立性が泊区における緊急コミュニティ組織の展開と分業構造の形成に大きな影響をあたえた状況要因であることは、その復興の過程から確かであろうと考えられる。

一方、綾里地区の場合、集落単位での緊急コミュニティ組織が創発的に展開した事例はなく、綾里地区全体を担う「伝統—地域」型組織のもとへ、各集落から集落の代表者をとおして復興課題や、復興に対する要望がくみ上げられていった。綾里地区も越喜来地区と同様に、複雑な海岸線によって作られた多数の湾に、それぞれ漁港を有する漁村集落が分散して形成されており、それぞれの集落ごとに状況は異なっていた。

また、地理的な条件として越喜来地区とやや異なるのは、綾里地区の場合は中心部の住宅地が山側に向けてより広域に広がっており、津波による被害を免れた内陸部の集落が存在する点である。このため、当初立ち上がった緊急コミュニティ組織のもっていた、全集落から集落の代表者を委員として参加させているという組織構成上、被害程度に大きな差のある住民同士が同一の場で議論するという状況が生み出された。

このとき組織では、こうした差異を踏まえながら議論を進めるための共通の枠組みとして「生活圏としての綾里」を置き、綾里地区独自の復興計画案の策定を当面の活動として定めた。このような対応を図ることで、組織として考えるべき枠組みを共通化させ、状況の異なる各集落による同一の場で議論を可能とさせたものと考えられる。こうした経緯から、綾里地区においては「伝統—地域」型組織単独による活動が続けられていき、その後にあらたな緊急コミュニティ組織が立ち上げられる契機となったのは外部支援者として地区に来訪した専門家による助言であった。

外部支援者は、綾里地区全体として意見を取りまとめていくことの重要性を認めながらも、そのためのより基礎的な試みとして、各集落単位の復興計画や課題に対する要望について、より細かな議論を行うことが必要ではないかとの助言を行った。「伝統—地域」型組織は、この助言をうけて、各集落でより細かな議論を行うためのあらたな緊急コミュニティ組織を下部組織として立ち上げることとし、綾里地区では外部支援者による支援のもと「伝統—地区」型組織が立ち上げられていった。

組織の立ち上げ後、活動の範囲が異なる両組織間では、復興計画や課題に対する要望をどの程度まで全体の計画へくみ上げていくのかという点で、意見の相違がみられることもあった。とはいえ、上記のような経緯があることから、両組織において組織間の調整を図るということは組織活動の前提となっており、意見の相違が組織間の対立に発展

することはなく、「伝統一地区」型組織は「伝統一地域」型組織の下部組織として、各集落における復興計画や課題に対する要望をまとめ、「伝統一地域」型組織が取り組む綾里地区独自の復興計画案をより詳細かつ住民の希望に即したものとするための補佐を行うという役割をはたしていった。

よって、綾里地区における緊急コミュニティ組織間の調整は他地区の事例に比べて円滑であったということができようが、その反面で、組織立ち上げの必要性が地域外からの視点によってもたらされ、その取り組みも「伝統一地域」型組織の一部に組み込まれたことは、組織の持続性を弱めることにもなった。各集落では、集落独自の復興を自ら作りあげていくということは、「生活圏としての綾里」をどのように考えていくかということの一部であると解釈された。そして、綾里地区独自の復興計画案がまとめられ、「伝統一地域」型組織の補佐という役割を果たし終わると、組織目標は達成されたと判断され、これらの「伝統一地区」型組織はその活動を終息させ、綾里地区では再び、「伝統一地域」型組織単独で復興を担う体制へと戻ることとなった。

このような動きは、越喜来地区における泊区の事例とは異なるものである。泊区の場合、「伝統一地区」型組織は外部支援者の助言が立ち上げの契機となり、その活動についても外部支援者の支援によって行われていたことは事実であるものの、震災当初から泊区単独での対応を図ってきたという強い独立性が存在し、緊急コミュニティ組織が立ち上がる素地は十分に作られた状態にあった。

一方で、綾里地区の場合、住民側には「伝統一地区」型組織を立ち上げる必要性はあまり認識されておらず、むしろ綾里地区全体の復興をいかに考えるべきか、すなわち「生活圏としての綾里」の一部として、各集落の復興は考えられていた。そのため、「伝統一地区」型組織を立ち上げは、その素地を作り出す段階から外部支援者の十分な支援が必要であった。

両地区の復興の推移に、このような差異を生み出した要因について、越喜来地区泊区と綾里地区の2事例についての比較からは、こうした集落の独立性と、独立性に対して地域型の緊急コミュニティ組織がどのような対応を図ったかという点に求められるものと考えられる。

つまり、越喜来地区では泊区がもつ強い独立性によって、地区型の緊急コミュニティ組織が早期から展開できたものの、地域型組織の側に地区型組織との間で調整を図り、越喜来地区全体の復興を一体的なものと考えようとする対応が必ずしもみられなかったため、両組織はその仲介を果たす浦・泊地区を担う地域型組織の展開まで、互いに独立かつ並行して進められることとなった。

では、綾里地区では各集落に独立性がなかったのかといえば、決してそのようなことはない。たとえば、「伝統一地区」型組織を立ち上げた集落の1つである小石浜集落は、緊急コミュニティ組織という意味では、活動は地域型組織の下部組織にとどまったものの、集落の主産業である水産業では震災以前から「恋し浜」の名でホタテ貝のブランド

化戦略に成功し、集落独自での活動を展開している（農林中央金庫,2015）。

綾里地区の場合に地区型組織の立ち上がりが見られてこなかったのは、当初立ち上がった地域型組織、各集落の代表者を集めたものであり、会議の場をとおして各集落の要望を組織へ提出することが可能であったことが、理由としてまずあげられよう。

また、活動に際して、地域型組織は「生活圏としての綾里」という共通の枠組みを明確に打ちだしている。この「生活圏としての綾里」は、被災状況の差異がある各集落が、同一の場で議論を行っていくことを可能とするために打ちだされたものとみることができるが、これを各集落の独立性という視点から見直してみると、地区全体を見渡した議論が求められるなかで、各集落の独立性を抑制する効果も同時に存在したとみることができる。各集落の意見をくみ上げる場を地域型組織の内部に用意しつつも、集落の独立性や被災状況の差異から独自の活動を展開していくことについては自制を求める、そのための枠組みが「生活圏としての綾里」であったと考えられる。

さらに、綾里地区の場合、地域固有の状況として、「伝統—地域」型組織の代表となった人物が、綾里地区の住民から強い信頼をうけていたということもある。この信頼は、各集落が地域型組織のもとで自らの集落の復興を考えていくということを承諾する根拠の1つとなったものと考えられる。

集落の独立性という状況要因は、緊急コミュニティ組織という創発型組織が展開していくためには、展開の素地となるものとして重要であるといえよう。独立性が高いほど、復興とは集落が自ら担っていくものである、という認識が生まれやすくなるものと考えられる。

しかし、地域型組織の立場からみれば、このような集落の独立性の高さは、自らの組織が復興に取り組んでいく際に組織間調整の負担を増やす可能性をもったものであるという、活動上の課題にも関係しているものと考えられる。そのため、調整を回避しようとする動きがみられることも、地域型組織の判断としては妥当なものではあるが、多様な復興課題に対応していくためには、組織間の調整をへて分業構造が形成されていったほうが有効であることは、ここまで論じてきたとおりである。

一方で地区型組織としても、集落の独立性が高いことが緊急コミュニティ組織の展開に資する反面、自治体や地域型組織、外部支援者といった対外的な調整の相手が、どのような復興課題を解決するために、どういった方針を立てているのか、という点を十分には考慮せず、自組織の復興課題解決を優先した判断を行うようになる可能性が存在する。このような場合、調整は機能しづらくなり、活動資源に制限のある地区型組織が外部資源の導入によって活動を維持していこうとすることを困難にすることが予想される。こうした活動上の課題となることを防ぐためには、地区型・地域型組織側の双方が、集落の独立性という状況要因をどのようにあつかうのかという点について、検討しておく必要があるだろう。

d. 大槌町赤浜地区と気仙沼市鹿折地区

最後に、大槌町赤浜地区と気仙沼市鹿折地区について、その事例の類似性と復興の推移における差異をみてみたい。この2事例の比較については、これまでの比較とはやや異なっており、地域の来歴や自治の構造、産業構造などに高い類似性があるわけではない。

赤浜地区は、地区内で縄文遺跡が発掘（岩手県文化振興事業団埋蔵文化財センター,2015）されているように集落の形成はきわめて古く、漁村集落として発展をみせてきた。近年では第3次産業従事者も増加しているが、14.0%が漁業従事者であり、漁村集落という特徴にかわりはない。地区の自治については、隣接する安渡地区が町内会を有している（吉川,2013:44）のとは異なり、地区独自の住民自治組織を有してはならず、公民館の設置以降は、公民館を中心とした自治が行われていた。

一方、鹿折地区は、藤原時代には鹿折金山からの金採掘が確認されているように、鹿折における集落形成自体は古くからなされていた。しかし、明治以降の気仙沼における町村合併と市街地の拡大によって、鹿折地区は急激な拡大をみせ、現在の鹿折地区は沿岸から内陸部にまで広がった住宅地と水産加工工場をはじめとした商工業の混在地にくわえ、半島部の漁村集落までも含む広域な地区となっており、いわゆる自然村としての鹿折に比べて、その範域は広域化している。

自治としては、震災直前には地区内は26行政区にわけられ、各行政区に自治会が組織され、これら自治会を束ねる上位組織として自治会長連絡協議会、通称「自治連」が組織されていた。また、コミュニティ活動を担う組織として鹿折地区振興協議会が、社会福祉協議会などの諸組織によって組織されていた。この自治連と鹿折地区振興協議会が、鹿折地区における自治を担っていたと見てよい。産業構造についてみると、漁業従事者が3.3%であるのに対して、製造業が24.4%、卸売・小売業が17.7%となっており、漁業が中心というよりは、漁具や水産加工などまで含めた水産業を中心とした地区であるといえる。また、農林業従事者も2.6%おり、沿岸部だけでなく内陸部にまで広がった鹿折地区の特徴を示していると考えられる。

このように、赤浜地区と鹿折地区は、これまで事例の類似性を捉える視点としてきた地区の地理・来歴・産業構造点といった点について、類似性をもってはいない。両地区における類似性とは、こうした地区の状況に共通点がみられたというよりは、復興の推移のなかで、緊急コミュニティ組織による調整が有効に働かず、地区における調整機能が低下したという経験をもっている点で共通している、というところにみることができ

る。赤浜地区の場合、震災当初から住民有志によって「開放一地区」型組織が立ち上げられ、地区独自の復興計画案が模索された。これは、大槌町役場自体の被災によって、行政機能が震災以前よりも限定的になることが予想され、自地区の復興を住民自らが考えなければ、復興計画の策定が遅れることになるという認識がもたれたためである。さら

に、地区の自治を担ってきた公民館が仮設住宅の用地確保に注力し、復興計画案についての議論を主導できる余力をもっていなかったことで、緊急コミュニティ組織が立ち上げられるにいたっている。

復興計画案の策定を行っていく段階では、この「開放一地区」型組織によって地区の復興は進められていったものの、大槌町役場の機能が回復してくるにともない、町役場側でも復興計画策定の動きが進められた。そこで、大槌町の復興計画を構成する一部として各地区の個別計画をまとめていくための「伝統一地区」型の官製コミュニティ組織が、赤浜地区を含む各地区に、大槌町役場主導によって立ち上げられることとなった。

このとき、赤浜地区では「開放一地区」型組織の先行的な活動があったことから、この組織が大槌町役場主導の動きへ協調することで、「伝統一地区」型の官製コミュニティ組織を、「開放一地区」型の緊急コミュニティ組織が名目上で兼ねるという方策をとり、実質的には同じ参加者によって構成される組織が、2つの組織名で活動することとなった。したがって、赤浜地区はこの時期、「開放一地区」型組織と「伝統一地区」型組織の2組織による分業が形成されたのではなく、「開放一地区」型組織が2つの組織名をつかいはけながら活動することとなったのである。住民側では、この2つの組織名をつかいはけることで、このような大槌町役場主導の動きによって地区にもたらされた変化を、自身らの活動に有益なものとして活用しており、より具体的にいうならば、組織の主導的な人物らが復興の方向性を模索し議論する場と、議論された復興の方向性を住民に対して広く説明する場という2つの場を、組織の役割としてそれぞれ割り当てたのである。

赤浜地区においては、この時期が住民と自治体との対外的な調整、住民間の対内的な調整ともに調整機能をもっとも作用していた時期であったが、その後の状況変化のなかで、こうした調整機能は低下をみせていくことになる。

赤浜地区における調整機能の低下は、自治体との関係悪化と地区内部での意見対立の2点にその要因が求められる。赤浜地区では、上記のような大槌町役場側の組織立ち上げの動きに対して、地区で先行的に立ち上げられた緊急コミュニティ組織をあてることで協調姿勢を示した。しかし、この組織は大槌町の復興計画を策定するための組織という明確かつ限定的な課題をもたされたものであり、復興計画の策定によって組織活動を終えることは、既定の方針であった。そのため、あらたに立ち上げられた後発の緊急コミュニティ組織は約3か月で復興計画案を策定し、活動を終了させることとなった。

一方で、地区独自の復興計画案の策定から、その実現に向けた活動、すなわち復興まちづくりにまで組織の活動を変化させつつあった緊急コミュニティ組織にとって、大槌町役場のこうした短期的な動きは、住民への配慮が十分ではないと捉えられるものであり、町役場への信頼感を損なう結果をもたらしたことはいえない。

結果として、その後に大槌町役場が復興計画の実現に向けた次の段階として、一旦は活動を終了させた緊急コミュニティ組織を再整備し、復興まちづくりについての議論を

あらたにはじめたいという要望を赤浜地区側へ打診した際には、赤浜地区側から協力の拒否という反応が返されることとなる。そもそも赤浜地区における緊急コミュニティ組織の動きは、組織の主導層によって推進されてきた側面があり、協力拒否の判断についても主導層の意向が大きく影響をしている。

この判断に対しては、組織内部でも評価がわかれているものの、組織内部の意見を調整して大槌町役場の動きに協調した姿勢をあらためて示すという動きはみえず、地区全体としての大槌町役場に対する信頼感が復興計画を策定した時期よりも低下していたものとみることができる。

このような対外的な調整に関する機能低下と同時に、この時期には対内的な調整も機能低下をみせている。復興計画策定後の赤浜地区では、その後、個別の生活再建も徐々に進みはじめるようになり、復興に対する要望が個別具体化をみせてきたことで、地区全体での意見集約と調整が図りづらくなっていた。

くわえて、赤浜地区に打ちあげられ解体された「観光船はまゆり」を、災害遺構として復元し活用するかいなかをめぐって、緊急コミュニティ組織内部に対立が先鋭化したことで、組織活動そのものが低調となるという状態が発生した。赤浜地区では、前述の大槌町役場主導による短期的な緊急コミュニティ組織の展開を除けば、初期から活動する単一の緊急コミュニティ組織によって活動が進められてきており、この組織の活動が停滞することは、赤浜地区における住民による復興の取り組みそのものが行いにくくなるということと同義であった。大槌町役場側も、同組織が復興計画策定の段階では地区の調整を担ってきたという点を尊重し、同組織の機能回復を待つ形で、赤浜地区において町役場主導であらたに官製コミュニティ組織を立ち上げることはしなかった。

しかし、このような対立が沈静化することはなく、機能回復の目途もみえにくいことから、大槌町役場は、町役場主導のもとで公民館を中心とした「伝統一地区」型の官製コミュニティ組織を立ち上げ、今後の赤浜地区における復興を担う組織としてこのあらたな組織を唯一のものとしてあつかうこととし、これまで赤浜地区の復興を担ってきた緊急コミュニティ組織に対して代表組織の立場を委譲することを求めた。結果として、現在の赤浜地区においては官製コミュニティ組織が、復興を担う形となっている。

このように赤浜地区においては、住民間での利害対立の先鋭化や、自治体への信頼感の低下が調整機能の低下を生みだし、これを緊急コミュニティ組織独力で解決することが困難であったために、その代表組織と立場を、自治体主導の官製コミュニティ組織へ譲り渡すこととなった。

一方、鹿折地区における復興の推移は次の通りである。鹿折地区では、気仙沼市役所との懇談会をへて、住民と市役所の調整を図る際の地区側の窓口となる組織の必要性が認められたものの、既存の住民自治組織を基盤とする伝統型組織を立ち上げればよいという考えが中心であった。鹿折地区の復興を支援する外部専門家からは、この点について、復興に関心をもつ人々がより自由に参加できる組織とすべきという助言が行われ、

鹿折地区側で組織立ち上げの中心的な役割を果たしていた公民館長ら主導層との間で、緊急コミュニティ組織の組織体制検討に多くの時間を要することとなった。

結果的には、緊急コミュニティ組織は自治連を基盤とした「伝統－地域」型組織として立ち上げられ、先行的に活動していた商店主や若手住民による取り組みが、外部専門家の助言により、下部組織として緊急コミュニティ組織に組み込まれることとなった。これらの下部組織は、「伝統－地域」型や「開放－地域」型組織として編成された。この組織体制をみてわかる通り、鹿折地区においては活動の当初から、全体の意見調整を図る組織本体と、個別の復興課題に対応する部会という形で、緊急コミュニティ組織内部における分業構造が形成されていた。

しかし、組織の構造上では分業構造の形成が意図されていたものの、実際の活動においては、緊急コミュニティ組織は調整機能の低下に苦慮することとなる。この「伝統－地域」型組織は、組織の構成員のほとんどが基盤となった自治連など既存の住民自治組織からの参加という体制であった。このとき下部組織については、編制することの意義が、必ずしも明確には理解されておらず、組織上の位置づけが不明瞭であった。

たとえば大船渡市綾里地区の事例では活動をへるなかで、外部専門家の助言のもとに、その意義を理解したうえで、緊急コミュニティ組織の下部に部会を編成していったことは先述の通りである。

鹿折地区の場合、組織立ち上げの段階から外部専門家の助言により緊急コミュニティ組織とあわせて下部組織を編成してはいたものの、そもそも緊急コミュニティ組織を立ち上げてどのような復興課題を解決すべきなのか、そうした議論のなかで下部組織にはどの程度の権限をあたえるべきなのか、といった点が不明瞭なまま、住民と市役所の仲介としての組織が必要であるという意識から、組織の体制づくりが先行して進められていった。この要因として、これまで鹿折地区では市役所との調整も含め、地域の自治において何らかの決定をする際には、直談判という手法がもちいられてきており、こうした組織体を立ち上げ、組織間での調整を進めていく方法に慣れていなかった点が考えられる。

いずれにせよ、この組織としての解決課題よりも体制作りが先行している状態が継続したままに、組織が立ち上げられ、活動が開始されていった。このことが、実際に地区の復興についての具体的な決定を行っていく際、上位組織と下部組織間の調整における統一的な基準の不在という課題となって表出し、下部組織側の反発を招き、活動の休止につながっていった。

ただし、この点については、鹿折地区における地区に根付く、自身があつかうべき物事の範疇をこえて発言を行うことは恥であるという意識の存在が、調整を繰り返しながら議論を漸進させていくというよりは、上位組織との意見対立におちいると、それ以上の発言を控えてしまうという傾向を生みだしているという批判もなされている。

いずれにせよ、鹿折地区の緊急コミュニティ組織が「不明瞭な復興課題」「組織構造

の実態との乖離」という組織としての課題を抱えていたことが、初期における調整機能の低下をもたらしたといえよう。

また、立ち上げられた「伝統一地域」型組織は、鹿折地区の全 26 行政区のうち、区画整理事業の対象に指定された 13 行政区にかぎって立ち上げられたものであり、先述の大船渡市綾里地区のように被災の有無にかかわらず、地区全体の復興をどのように考えるかという視点から組織されたものではないという点も、復興に向けた取り組みの 1 つの課題となっていた。鹿折地区では、沿岸部と内陸部での被害程度に大きな差があることから、被災した人々の復興を進めるための組織としての性格を緊急コミュニティ組織にもたせたが、そのために組織の視点は区画整理事業対象地の復興を議論するということにおかれ、内陸部や半島部までを含めた鹿折地区の復興をどのように考えるかという視点をもちづらかった。

さらに、鹿折地区は住宅と商工業の混在地であり、行政区単位で住宅が過半を占めるのか、商店・工場が過半を占めるのかといった特徴が異なっていることから、その復興に対する要望も行政区単位で異なっていた。そのため、行政区を束ねる自治連を基盤とした議論のあり方では、個別の要望をとりまとめることは可能であっても、鹿折地区の復興について目標像を示すということは難航せざるをえなかった。

こうした課題を解決するために、緊急コミュニティ組織による活動の一環として、住民が自由に参加し復興の議論をする場としてまちづくりサロンがはじめられ、また、組織自体の再編が行われ、解散した 2 行政区を除く全 24 行政区が参加する鹿折地区全体を担う組織に改められるなどの、対応が行われていくことになる。その際に、あらたな部会も編成され、その構成員は比較的自由な参加が可能なものであるなど、既存の住民自治組織を基盤としながらも、緊急コミュニティ組織としての組織独自の特徴をもちはじめている。

鹿折地区における復興の推移では、住民独自の復興を描こうとするというよりは、住民と市役所の仲介を果たす組織の存在が望まれ、既存の住民自治組織の影響を色濃く受け継ぐ緊急コミュニティ組織が立ち上げられた。そのために、対内的な調整を行うための体制が明確ではない部分を残しており、これが調整機能を低下させる要因となった。鹿折地区では緊急コミュニティ組織の活動をとおしながら、この点をいかに改善していくかが求められていったということができよう。

赤浜地区と鹿折地区では、このように経過は異なっているが、ともに調整機能の低下に苦慮し、最終的には緊急コミュニティ組織をそのまま維持することは難しく、移譲や再編といった形で調整機能の回復を図る試みが行われた地区である。そこでは、利害対立の先鋭化、自治体への信頼感の低下、不明瞭な復興課題、組織構造の実態との乖離といった地区固有の要因はあれども、組織が赤浜地区、鹿折地区全体の復興像を模索することに注力し、共通の利害関係をもつ小集団や個別具体的な復興課題について調整を図ろうとする動きが後置されていたというところに、共通点がみられた。

このとき、両地区において代表組織の役割をもった緊急コミュニティ組織に共通の特徴として、組織の主導層が組織の意思決定に対して実質的には大きな権限を有しているという点がみられる。既存の住民自治組織を基盤として、その組織の特徴を受け継いだ伝統型組織を立ち上げた鹿折地区については、伝統的な自治のあり方が継承されたと理解できるが、開放型組織を立ち上げた赤浜地区についても、同様に主導層が大きな権限を有していることは注目に値しよう。

こうした意思決定時の権限を認めた組織としては南蒲生地区の事例があり、同地区の場合には、地区の復興にかかわる判断について、町内会等の会合で住民の了解を得る時間的余裕がない場合には、緊急コミュニティ組織独自の判断により意思決定を行ってよいという、通常の意味決定では対応できないと判断された場合の仕組みとして権限が付与されていた。そして、こうした意思決定を実際に担っていくのが、組織の主導層であったという説明ができる。

一方で、赤浜地区および鹿折地区の事例をみると、緊急時に大きな権限があたえられるというよりは、日常的な組織活動でも主導層の権限が大きく、意思決定に影響をあたえていた。

それでは、既存の住民自治組織を基盤とはしていない赤浜地区の緊急コミュニティ組織は、なぜこのような特徴を示したのであるだろうか。この要因は、組織を立ち上げる際に地区の人的ネットワークを活用して構成員を募ったという点が考えられる。赤浜地区では、組織の立ち上げからその後の活動まで一貫して、組織の代表者となった人物が中心となって活動を行っていったが、組織立ち上げのために構成員を募る段階では、住民からの自発的な参加が得にくかったため、組織の代表者を含む数名で構成員の候補を選出し、参加を要請していったという経緯をもつ。

この際、どのような人物を構成員とするかについては、住民が復興について取り組むことの意義を理解し、また組織が迅速に活動を進めることを支援できる人物を、日常的な人的ネットワークのなかから、これまでの日常的な経験を判断基準として選びだすという形をとっていた。そのため、構成員間の関係は水平的な関係性というよりは、主導層とそれ以外の構成員という垂直的な関係性が、当初からもたれていたものと推測される。

このような関係性は、当初の赤浜地区全体の復興像を模索するという段階では効果的に作用したが、対外的な調整において組織の方針を外部に示していく際には、垂直的な関係性のもとで主導層の意向が大きく影響するというような状況も同時に生みだした。

また、時間をへて、より個別具体的な復興課題があらわれてくると、「観光船はまゆり」をめぐる問題のように、主導層と構成員の間で意見対立が発生し、本来的には調整を担うはずの主導層が、利害対立の当事者となる状況が生みだされると、その調整を担う主体が不在となり、調整機能の低下をもたらした。

くわえて、もとより人的ネットワークを活用して構成員を募ったがために、「観光船

はまゆり」をめぐる対立は、その課題をこえて、日常的な社会関係における対立にまで影響をあたえ、地区の分断をもたらす危険性をも、もっている。つまり、地域コミュニティでは、述べてきたような復興の取り組みと同時に、日常的な社会関係が継続的に営まれているということが問題となる。緊急コミュニティ組織などの復興の取り組みにおいて、利害対立が先鋭化することは、日常的な人的ネットワークを活用しているがために、日常的な社会関係に影響をあたえ、場合によっては関係性の崩壊、すなわち地域コミュニティの分断につながることもある。

このような人的ネットワークを1つの社会的資源と捉えるソーシャル・キャピタル論では、たとえばアルドリッチは、「特定のグループや民族、あるいは国家への強い帰属意識は、そこに属さない人々に対する無関心や、ときに敵対心さえも生むことがある」（アルドリッチ,2015:45）としている。アルドリッチが述べるように、ある種の集団に対する帰属意識、人的ネットワークをもちいた組織は、構成員間の紐帯が強く、活動を進めていくための資源は豊富である反面、自らとは異なる集団に対する排他性を高める場合がある。復興における利害対立は、地域コミュニティ内部の小集団間で発生する場合があり、その際にこのような排他性の高さは、日常的な社会関係の維持に対して脅威となる。

緊急コミュニティ組織は、こうした問題を調整によって解決しようとする概念であり、利害対立を起こす当事者同士が対等な立場で議論するための場を提供するものであるが、緊急コミュニティ組織を立ち上げるために人的ネットワークを活用しようとすることは、こうした課題に組織そのものが当事者として巻きこまれていく可能性を高めてしまう場合があると考えられる。

こうした事例は、ほかの地区でもみられており、たとえば南蒲生地区で後発的に立ち上がった若手住民による「開放一地区」型組織はその1つであろう。同組織は、地区の若手住民を集めた緊急コミュニティ組織を立ち上げようとする際、構成員を募る方法として、学生時代の先輩一後輩関係を活用して、参加の要請を図っていった。この人的ネットワークにより組織の立ち上げは迅速に行われた反面、組織として構成員間の水平的な関係を目指しながらも、先輩一後輩関係という年功序列の垂直的な関係を同時に抱えこむという結果をもたらした。

同組織の場合、組織としての主導層は後輩側、権力構造的には下位の住民が担っており、当初、より実践的な復興まちづくりとして防潮林再生などいくつかの活動を構想していたものの、こうした活動方針について権力構造的に上位の先輩側からの反対が行われ、組織活動が低調化した時期を経験している。地区においては、復興への取り組みと同時に、より日常的な社会関係も継続して営まれているわけであるから、このような日常的な社会関係が崩壊することを防ぐために、緊急コミュニティ組織の活動は、先輩一後輩関係に配慮せざるをえず、両者の調整の結果として緊急コミュニティ組織は、当初の復興まちづくりという活動内容から、地域の緑化へと活動内容を変更していくことに

なる。

鹿折地区の場合も、やはり上位組織と下部組織の間で垂直的な関係性がつくりだされていた。そこでは、上位組織が鹿折地区全体の復興像を模索しようとするなかで、下部組織が担っていた個別具体的な復興課題が中心的なものとしてあつかわれず、また、下部組織側にどの程度の権限が付与されているのかが明確ではなかったために、やがて活動を低調化させていった。

また、各行政区が住宅地であるのか、商工業地であるのかといった差異も大きく、鹿折地区全体の復興像を模索することが困難であったなかで、一般住民から復興に対する要望を組み上げる機会が十分に用意されていないという問題も存在しており、個別具体的な復興課題を議論するという視点が後置されていたことは組織活動上の課題であったといえよう。

しかし、人的ネットワークという点について鹿折地区の事例をみると、人的ネットワークに影響をうける仕組みを取り除いてきたということが出来る。鹿折地区では、地区全体を担う緊急コミュニティ組織は自治連を基盤として立ち上げられており、構成員は行政区長など、任期制の役職についている者を主としていたため、人的ネットワークを介して参加要請がなされたわけではない。組織の立ち上げから、活動の初期にかけては、公民館長がその主導的な役割をはたしており、そこでは組織内に主導層とそれ以外との間での権力構造が発生していた。赤浜地区の事例と同様、このような権力構造から、組織としての意思決定に主導層の判断が大きく影響することに対して疑念が呈されてもいるが、各行政区間で異なる復興への要望を取りまとめ、地区全体の復興像を模索するためには、主導層によってある程度の判断を示していくことは、活動を進めていくための1つの方法ではあった。集落や構成員間で復興への要望が異なっている際に、組織の主導層がある程度の判断をくだし、構成員にその是非を問うという方法は、たとえば大船渡市綾里地区や東松島市野蒜地区の地域型組織でもみられており、全体方針を定めるということについては一定の効果をもっているとみることが出来る。

むしろ、組織としては、こうした主導層の影響が大きいなかでも、まちづくりサロンなど一般住民の復興への要望をくみ上げる機会が整備されていき、その後の組織再編では、あらたな部会の構成員として、既存の住民自治組織や人的ネットワークに影響をうけることなく、比較的自由的な参加が可能となっているなど、住民の自発的な意思にもとづく参加によって、活動への参加者を求める形へと変化がみられている。

復興の推移という点のみを捉えるのであれば、本章で詳細にその推移を記述してきたとおり、2011年8月の時点から緊急コミュニティ組織を立ち上げ、独自の復興をまとめあげていった赤浜地区の動きは、緊急コミュニティ組織の立ち上げが2012年10月となった鹿折地区に比べれば、迅速であったということができよう。

しかし、赤浜地区は、その後の調整機能の低下によって、復興の取り組みを官製コミュニティ組織に譲り渡さざるをえなくなったことも事実であり、長期的にみれば住民独

自の復興を継続できたのは、組織再編をへながらも緊急コミュニティ組織による議論を継続させた鹿折地区である、とみることもできる。

このとき、両地区の差異を生み出したのは、組織活動を行ううえで欠かすことのできない参加者、組織の構成員をどのように確保していったのかという点であった。赤浜地区では、活動の迅速さを求めて人的ネットワークを活用するという方法を取り、鹿折地区では、既存の住民自治組織を基盤とすることでこのような人的ネットワークを活用する方法はとらなかった。もちろん、そのために既存の住民自治組織の権力構造が引きつがれることともなったが、任期制という権力構造を是正する仕組みが組みこまれていたことで、時間の経過とともに権力構造にも変化がみられていった。

また、組織全体としては、住民の自発的な意思に基づく参加を広げようとする姿勢を示している。実際には、組織が地区の復興についての代表組織という責任を担っているがゆえに、参加を募る際にはこのような点を理解して活動にのぞめる人物であるという保証がえられていることが望ましい。そのため、ある程度は人的ネットワークから候補者を選びだしているものとは予想されるが、少なくとも鹿折地区については、組織の構成員を選出する過程で、人的ネットワークを積極的に活用する姿勢はとっていない。

人的ネットワークの活用は、活動の参加者を募るという意味では有効な方法である。人的ネットワークを介せば、それまでの地域コミュニティにおける日常的な社会関係のなかで能力や価値観を、すでに把握できている人物に対して、参加を要請することが可能であるから、立ち上げようとする緊急コミュニティ組織の方向性に沿った人物を集めて組織化することが可能となる。

反面で、日常的な社会関係がそのまま緊急コミュニティ組織にもちこまれるため、意見対立が生じた際には、日常的な社会関係への影響を考慮しながら調整を図らざるをえず、組織の方向性を変更するなどの決断が迫られることもありうる。さらに、調整を行うことができず、組織内部における対立関係がより先鋭化していった場合、それが日常の社会関係にも影響をあたえ、分断をもたらす可能性もある。

この意味で、既存の住民自治組織を基盤とすることは、町内会役員としての役職の一環として復興にも取り組んでいるなどの形で、役職に付随する責任を介在させることで、日常的な社会関係への影響をある程度、切り離すことが可能となる。

しかし、活動に対する意欲の差異や、構成員が任期制であるために長期的な展望が描きづらいといった課題も同時に抱えることとなる。

人的資源を確保する際にどのような方法論をとるかについては、どちらの方法が望ましいかということ、簡単に結論づけられる問題ではない。そもそも、開放型組織の場合、基盤となる住民自治組織が存在しないため、必然的にこのような人的ネットワークを活用した参加者の確保が求められる可能性は高くなる。ここでの問題はむしろ、人的ネットワークを活用する際には、それがもたらす負の効果にまで目を向けたうえで活用すべきであるという点にある。

したがって、赤浜地区とおよび鹿折地区の比較から、緊急コミュニティ組織が人的資源を確保する方法として、人的ネットワークをどのように活用し、どのような社会的属性をもった住民が参加していったか、という点は緊急コミュニティ組織の維持可能性に影響をあたえる可能性があるといえよう。

e.小括

以上のように、本研究が調査対象とした6地区について、共通性がみられる2地区を取りあげ、両地区の復興の推移における共通点と相違点をあげることによって、地区固有の状況要因が復興に影響をあたえる可能性を3点例示した。例示した状況要因を簡潔にまとめれば、①先行的な緊急コミュニティ組織のオルタナティブとして形成される緊急コミュニティ組織の意見をどのようにくみ上げているのか、②ある地域を構成する集落や地区が、地域の自治に対してどの程度の独立性を備えているのか、③緊急コミュニティ組織が人的資源を確保するために人的ネットワークをどのように活用しているのか、である。

こうした状況要因が緊急コミュニティ組織にあたえる影響を明らかにし、状況要因による悪影響を可能なかぎり排除できるように組織整備を行うことで、緊急コミュニティ組織はより地域コミュニティの復興を円滑化させる組織として有効なものになると考えられる。

5. 8. 3 調査手法と理念型の再検討

前節までの5地区の事例分析にくわえ、本節では第4章の南蒲生地区の事例までを含め6地区の比較により、実証仮説の一般化を検討してきた。結果として、複数の緊急コミュニティ組織が、組織の4類型上でいまだ組織の展開がみられていない象限を補うように展開していくことは、おおよそ妥当であるといえるものの、社会構造や被災程度など地域固有の状況要因によって、その展開過程に一定の法則を見出すことは現時点では難しいということが明らかとなった。

この結果を踏まえ、本研究が理念型として提示してきた緊急コミュニティ組織仮説について、再検討を行ってみたい。本研究は、緊急コミュニティ組織の展開は4類型上で、伝統型組織から開放型組織へ、地域型組織から地区型組織へという移動として説明可能であるという理念型を示し、展開された諸組織による分業構造の形成によって復興が円滑化されるという仮説を提唱した。

ここであらためて問題提起へと立ちかえれば、本研究は災害復興の研究が積み重ねられているなかで、住民が主体であることの重要性が指摘されつづけながら、では住民がどのような取り組みをつづけ、何を成してきたのか、という点の中・長期的な過程としてとらえてきた研究が少なく、また、それを地域固有の経験としてみる向きが強かったことへの批判から始まっている。この点を解決し、住民による取り組みの中・長期的な

過程を比較可能な形で整理し、分析するための方法として理念型をもちいたことは、住民による復興の取り組みを中・長期的に把握しつつ、事例間の比較を行うことを可能とした。

その結果として、浮かびあがってきたものは、複数の組織が絶えず復興課題について調整の役割を担いあうことで、地域コミュニティの調整機能を維持しつづけようとする動きであった。しかもそれは、行政の復興計画に対する反対運動のような対抗的な動きとしてではなく、どちらかといえば、地域コミュニティとしてどのような復興を望むかを取りまとめ、行政機関など外部の社会との間で緊張関係はありながらも、調整をとおして住民自身が望ましいと考える復興の実現を図ろうとする、協調的な動きとしてみられた。住民と行政の間に緊張関係を保ちながらも、対話をとおして両者の相違点を読み解こうとする地域コミュニティの姿を、吉原は「『対峙』しつつ『対話』する」（吉原,2016:89）と表現しているが、まさにその実践が災害後に創発的に生みだされていく過程が、本研究から描きだされた。このことは、本研究の学術的成果であるといえよう。

反面で、緊急コミュニティ組織という復興の主体に焦点を当てたために、その後背に存在する活動に参加しない一般住民や、被災生活へのケアに取り組む支援者といった緊急コミュニティ組織の課題としては共有化されにくい、個人・世帯・小集団によって担われていく課題に対しては、その推移を把握しきれてはいないという課題も存在する。

また、通常、地域研究が重視する地域の来歴が復興へどのように作用したのか、という視点についても、本研究の趣旨として、緊急コミュニティ組織がこのような伝統的な住民自治組織の代替もしくは補完的役割を担うものとして立ちあらわれるという立場をとったことから、その概略を把握するにとどまっている。

本研究が問題としてきたのは一貫して、緊急コミュニティ組織によって復興課題がどのように地域課題として共有され、そして調整されていったのかという点にあり、それを比較可能な形で整理するというところにあった。本研究の手法をめぐる上記のような課題点は、調査をより長期かつ綿密なものとするれば解決可能ではあるものの、これらの点を記述するほどに緊急コミュニティ組織という論点が曖昧となっていくことが予想される。研究上の課題というよりは、研究の焦点をどこにおいているのかという違いであると考えられる。

むしろ、緊急コミュニティ組織を復興期の地域コミュニティ研究における中範囲の理論として、それ以外の個人・世帯・小集団による対応や、地域コミュニティの社会構造が復興へどのように作用したのかという点についての研究は各専門領域に委ね、これらを統合することで理論の体系化を図る方が望ましく、また、複雑な災害復興の実態をより精緻に描き出すことが可能となるものと思われる。

くわえて、理念型を仮説としたというとき、その検証のために選出した調査対象は、全体のなかでどのような位置づけにあるかという点は、当然、注意深くみる必要がある。本研究ではそもそも、文献資料の収集により 239 組織の活動を確認していた。

しかし、組織間で資料の発行頻度や記述内容に差が大きく、資料から組織名称と主要な活動内容程度しか読み取れない場合もあったことから、239 組織全体を母集団として調査対象を選出することは難しかった。そのため、外部への情報発信の活発度を指標とし、web 検索によってえられた 26 組織を母集団としてあつかったことはすでに述べたとおりである。あらためて考えれば、239 組織のうちで調査対象とすることができた組織がわずか 1 割程度の 26 組織であったという点で、本研究は少数の緊急コミュニティ組織の展開がみられた事例を引き、その要因を見出そうとしたという性格をもっていることは否定できない。

もちろん、選出の過程では、情報発信能力を組織活動が活発であることの指標とし、web 検索によって母集団を決定するという方法をとっていることの影響もある。本研究では母集団としてあつかわなかったものの、地域コミュニティにおける調整機能を維持させていた組織は、26 組織以外にも存在する。たとえば大矢根（2015）は、石巻市牡鹿半島に位置する小湊浜という漁村集落を事例に、住民が専門家の支援をうけつつ独自の復興案を探っていたという取り組みの存在を述べているが、このような外部発信は積極的でないながらも、地域コミュニティ内部の意見調整を有効に機能させていたような事例について、本研究では必ずしも拾いきれていない。

しかし、それを踏まえてもなお、東日本大震災からの復興では「基盤整備型近代復興概念」（小泉,2015:160）のもとで設計された行政主導の「既定復興」（大矢根,2015:54）が進められた地域が少なくはなかったというのが 1 つの事実ではあろう^{注 5-2}。この全体の傾向と比較するならば、母集団とした 26 組織は地域コミュニティ内部の調整と同時に外部社会、行政組織や支援者らとの協議を行い、支援を地域内にうけいれながら復興を進展させるという地域コミュニティ外部との調整についても重要性を理解していた、もしくは復興を進めるなかで獲得していった稀有な地域であったとすることができる。この意味で本研究は、緊急コミュニティ組織の展開という理想型が、現実社会においてどのように作動していたのかを検証するために、全体のなかでは少数である組織の展開がみられた事例を引いたという性格のものであり、その背後には大多数の緊急コミュニティ組織の展開による分業構造を形成しなかった、もしくは形成できなかった地域の存在があるといえよう^{注 5-3}。

つまり、本研究は理想型が現実社会において実際に作動しているかいなかを明らかにしようとしたのではなく、先行研究の検討から作動していることをある程度まで自明視したうえで、どのような形で作動したのかという点を明らかにしようとしたものである。ここで重要なことは、本研究では、緊急コミュニティ組織の展開という理想型の作動を自明視しながらも、それがどのように作動したのかという点については、組織の展開は復興課題の変化への適応として行われていくものとして捉えており、あらかじめ計画されたものとして捉えてはいないという点にある。

筆者は第 2 章において、水平的分業については、意思決定の仕組みがすでに確立され

ている既存の住民組織を引きつぐ伝統型組織として設立されやすいと考えられると述べたうえで、しかし、伝統型組織のみでは利害関係を網羅できず、外部資源の導入にも慣れていないことから、補完的な動きとして、後発的に開放型組織の展開がみられると考えられると説明を行っている。

垂直的分業についても、被災以前における地域自治の範疇と担い手や、復興課題の範疇にも依存すると考えられるが、活動の人員・資金・活動拠点といった資源の入手可能性をみたとき、日常的な社会関係をもつ地区型組織に初期の資源入手をもとめていくと考えられる。だが、地区型組織では入手可能な資源に限界があり、また、地区横断的な広域課題については地区型組織では担いきれないことが明らかになっていくことで、補完的な動きとして、後発的に地域型組織の展開がみられると考えられる、と説明を行った。

こうした説明のように、本研究では、被災者である地域住民は、被災後に地域コミュニティの機能が低下しているなかで緊急コミュニティ組織を立ち上げるために、入手可能性の高い日常の社会関係の中に資源を見出そうとするという仮説をたてている。その後の組織の展開は、復興課題の変化に適応してみられていくと説明しており、本研究では、緊急コミュニティ組織による分業構造を、復興課題の変化へ適応していった結果として形成されるものであり、分業構造それ自体の形成を目的として行われるものではないと捉えている。

したがって、本研究が明らかとした6地区以外の事例について、本研究の知見があてはまらない事例、たとえば緊急コミュニティ組織の展開が失敗する、展開したものの組織間調整が十分には行われぬ、課題変化への適応に時間を要するといった理由から分業構造が形成されない、といった事例が存在する可能性は十分に考えられる。むしろ、先述の239組織中で母集団としたものが26組織であったことを考えれば、多くの場合において、緊急コミュニティ組織の展開と分業構造の形成は十分には行われぬものと予測される。

本研究において、筆者は仮説構築の段階からこの点を自覚していたが、調査の実施段階においては、展開しない事例も含めた無作為抽出を行い、その過程を描きだすのではなく、結果的に分業構造が形成された事例を調査対象として、その要因を過程の分析をとおして探るものとして実施をした。これは、先述の通りに、本研究のそもそもの問題関心に答えようとしたものであったと同時に、社会科学の領域から災害を事例とした比較研究を行うという場合に、事例の独立性をどのようにあつかうかという問題に対応するためにも、行われる必要があった。

前節において、東日本大震災の津波被災地はそれぞれの集落において状況が多様であるとはいえ、東北地方沿岸部に位置すること、経済的中心地である仙台との関係、第1次産業中心の産業構造といった点で基本的な背景を共有していると述べたように、各地域コミュニティはそれぞれが固有でありつつも、東日本大震災の被災地という全体のな

かの一部を構成している。そこでは、各地域コミュニティは周辺の地域コミュニティからまったく独立しているわけではなく、相互に影響をあたえあいながら復興を進展させている。

たとえば、大船渡市綾里地区における緊急コミュニティ組織設立の契機は、隣接する越喜来地区において先行的に組織が設立されたことに影響を受けたというものであった。また、仙台市南蒲生地区は、自らの地区と仙台市との調整において仙台市側が優位となっている状況認識と同時に、周辺の地区も復興に課題を抱えているということを認識し、情報共有も兼ねた仙台市沿岸部全域での広域連携組織を設立している。

したがって、比較分析にもちいる事例がそもそも独立ではないなかで、何が緊急コミュニティ組織の展開を決定していったのかを比較していかざるをえないことが、本研究の方法上の課題であった。比較研究の方法をまとめたスメルサーは、このような事例同士が相互に影響しあうことを「伝播」(スメルサー,1996:239)と呼び、その解決方法の1つとしてイーガンの「統制された比較法 (method of controlled comparison)」(Eggan,1966:114)を紹介している。この方法は、同一の「社会類型または文化類型」(Eggan,前掲:114)のなかから標本抽出を行うことで、類似性をもった事例間を比較することによって類似性自体を統制し、なぜ類似性が生まれたのかではなく、類似性をもつ事例間でなぜ従属変数に差が発生したのかということを検証可能とするという方法である。

本研究が対象とした各地域は、東北地方沿岸部に位置すること、経済的中心地である仙台との関係、第1次産業中心の産業構造といった事例間の類似性をもっている地域であった。さらに、そもそも各地域は復興の取り組みを相互に見合うことでより優れた手法の導入を図ろうとしており、まさにスメルサーが伝播と呼んだような、事例間で相互に影響を与えあう状況にあった。そこで本研究では、この統制された比較法を援用することで、事例間の類似性と同時に伝播そのものを各事例に共通するものとして捉え、各事例が完全に独立でないことを前提にしたうえで、そうであるにも関わらず、取り組みを通して分業構造に差がみられてくる要因を検討できるようになった。

とはいえ、本研究の調査設計に課題点がなかったわけではない。今後の研究を展開させるために、この点についても説明を行っておきたい。本研究は、地域コミュニティという空間において、復興という過程における推移はどのように描かれているのかということ、緊急コミュニティ組織という地域組織の視点から捉えようとしてきた。そのため、分析対象とする時間と空間をどのように設定するか、すなわち、どの程度の期間を対象とし、組織の範囲をどのように区分するのか、という点は調査設計にとって重要な問題であった。

本研究では時間の設定として、既往研究の検討から、理論的には災害の発生以降、緊急コミュニティ組織が対内的・対外的調整を活発に展開させた期間を対象とするものと考え、その後の調査過程で東日本大震災の被災地の状況を踏まえつつ、2014年頃まで

の4年間をおおむねの対象とした。

調査の結果からみて、この4年間という期間に限定を行ったことは妥当であったものと考えられる。なぜなら、本研究で取りあげたすべての地域で、緊急コミュニティ組織は当初に解決が期待された復興課題への対応をおおむね完了させ、より長期的な復興まちづくり活動への移行や、組織再編の動きをみせていたためである。これは、地域住民からの緊急コミュニティ組織への「緊急」の要請が、東日本大震災の発生当初から比べて落ち着いたとみることができ、緊急コミュニティ組織の展開と分業構造の形成という意味で1つの区切りであったといえることができる。

もちろん、復興の全体像を把握するという意味では、より長期的な追跡調査が望まれようが、地域コミュニティが復興に向けて大きな動きを見せた震災発生からの4年間を捉えたことは、本研究の目的である緊急コミュニティ組織の展開と分業構造の形成過程を探るために必要な期間を満たしていたといえることができる。

また、分析において、この4年間をどのように整理するのかという点でも、年度単位で整理し比較を行うのではなく、復興課題の変化から整理を行うという方法ももちいた。これは、緊急コミュニティ組織の展開と分業構造の形成が各事例でどのように行われていったのかという点を探るためには適切な方法であったと思われる。繰り返し述べてきているが、緊急コミュニティ組織が担う復興課題は各事例によって異なっており、課題への対応にも差がある。本研究が用いた分析方法は、こうした課題変化を把握しながら、緊急コミュニティ組織が経時的にどのように展開していったのかを整理することを可能とした。

反面、空間の設定については課題を残した。本研究では、地域コミュニティを対象とし、そこにおける住民自身による復興の取り組みに焦点をあてている。このとき、日常的な自治の範囲を基準においたことは研究上、有効であった。緊急コミュニティ組織は、「個人あるいは一部の小コミュニティだけでは解決しえない問題群」(鈴木,1998:32)の存在を認識した結果として、その解決のために求められるものであるから、日常的な自治の範囲を超えた組織が立ち上げられることもある。とはいえ、分析からも指摘されてきたように、緊急コミュニティ組織は地域コミュニティのなかから生みだされていく創発型組織であるから、復興課題の共有や組織活動上の資源獲得は、日常的な自治の範囲、地域コミュニティという単位とまったく無関係とはなりにくい。この意味で、調査対象とする空間として地域コミュニティを設定したことは、実態を詳細に把握するために有効であったといえるだろう。

一方で、本研究では分析軸として「地域—地区」軸を立てており、そこでは日常的な自治の範囲を超えるかいなかで峻別を行った。つまり、日常的な自治の範囲を超える範囲を担う地域型組織と、それを超えない範囲を担う地区型組織という二元論をもちいたということについては、再検討が必要になるだろう。

そもそも、このような二元論をもちいたのは、既往研究の検討において、日常的な自

治の範域を担う緊急コミュニティ組織に対して、対外的調整の相手となったのが、全島・全市を担うような日常的な自治の範域を大きく超えた緊急コミュニティ組織であり、規模の差が明白であったことから、二元論から整理を行ったとしても、地域コミュニティの動きを把握することは可能であると考えたためである。そして、南蒲生地区における調査では実際に、このような空間の設定で、説明が十分に可能であった。

しかし、5事例の比較研究においては、たとえば大船渡市越喜来地区のように、地区全体を担う地域型組織と、1集落のみを担う地区型組織との間に、小学校区という中間的な範域を担う緊急コミュニティ組織が立ち上がり、3組織がそれぞれ異なる範域を担う形となった。

また、仙台市南蒲生地区や大船渡市綾里地区で日常的な自治の範域を大きく超えた、自治体規模の組織も事例ではみられている。こうした組織は、大船渡市綾里地区や気仙沼市鹿折地区、東松島市野蒜地区でみられてきたような地区全体を担う緊急コミュニティ組織よりも相対的に広域な組織である。

本研究では、これらの組織をすべて地域型組織という単一の概念で捉えており、この単一概念であっても地域の実態を描き出せてはいるものの、分析を踏まえていうならば、「地域－地区」軸については、より細かな整理が求められるだろう。たとえば「地域－地区」軸の理論的な基盤とした鈴木広（1986）の研究では、地域を「基礎生活圏」「1次生活圏」「2次生活圏」「3次生活圏」に整理しているが、同様の形で単位町内会、小学校区、地区全体、自治体規模といった程度まで、細かく峻別を行うことで、復興課題とそれに対応して立ち上げられる緊急コミュニティ組織の関係をより詳細に捉えることが可能となるだろう。この点は、本研究から見出された調査設計上の課題点である。

最後に、こうした分析を踏まえ、緊急コミュニティ組織の展開と分業構造の形成についての理念型を再検討してみたい。そもそも緊急コミュニティ組織が展開する理論的な背景として、第2章で述べたことを振り返れば、鈴木広は、災害対応は基本的には個人や集団の努力によるものであるとしながらも、「コミュニティ全域にわたる災害の影響は、当然、個人あるいは一部の小コミュニティだけでは解決しえない問題群（community problem）を惹起する」（鈴木,1998:32）と指摘している。このことを、事例を踏まえて再検討するならば、鈴木の指摘は、あくまで「惹起」とするにとどまっているという点に、要点があったといえるだろう。

すなわち、災害の影響がコミュニティ全体を脅かすものであるとしても、その影響が脅威でありコミュニティ全体による対応がなされなければならない、という共通認識がコミュニティにもたれなければ、問題群が惹起されるのみで、その対応はあくまで世帯単位や小規模なコミュニティによって行われる。緊急コミュニティ組織は、こうした課題の認識を前提として、課題の地域共有化を推し進めるための装置であり、その動きがどのように進められるかは、みてきたようないくつかの状況要因によって決定される。

本研究の分析によって、可能性を指摘することができた状況要因は、①各地区の当初

の復興課題と解決方針、②組織設立の際に利用した基盤、③組織展開を必要とする復興課題に直面した経験、④外部資源からの助言内容、⑤先行的な緊急コミュニティ組織のオルタナティブとして形成される緊急コミュニティ組織の意見をどのようにくみ上げているのか、⑥ある地域を構成する集落や地区が、地域の自治に対してどの程度の独立性を備えているのか、⑦緊急コミュニティ組織が人的資源を確保するために人的ネットワークをどのように活用しているのか、の7点となった。①から④は各地区の事例分析から、⑤から⑦は追加的な分析によってえられたものである。⑤から⑦の状況要因が、①から③の状況要因と異なる点は、緊急コミュニティ組織による操作が可能という点にある。

つまり、当初の復興課題、組織展開を必要とする復興課題に直面した経験、外部資源からの助言内容は、地域コミュニティが被害を受けないかぎり予見不能であるため、緊急コミュニティ組織による対応は、つねに外部からの刺激に対する応答となり、操作可能性に乏しい。

対して、意見のくみ上げ、人的ネットワークの活用、組織設立の際に利用した基盤といった変数は、地域コミュニティにおけるこれまでの自治のあり方から、ある程度まで予見が可能であり、緊急コミュニティ組織の立ち上げ時に操作することも可能である。

また、集落の独立性は操作可能性には乏しいものの、あらかじめ予見可能であり、緊急コミュニティ組織を立ち上げる際には、その集落の独自性に適合する組織のあり方を検討することが可能である。

よって、⑤から⑦の状況要因は、地域コミュニティが災害に向けた被害抑止の段階から緊急コミュニティ組織の実現可能性を考える際に、活動上の課題に事前に対応することが可能となるという意味で、その可能性を指摘できた意味は大きいものと考えられる。

緊急コミュニティ組織は、災害の後に立ちあられる創発型組織ではあるものの、地域コミュニティに根差したものでもあるため、災害による被害だけではなく、このような地区固有の状況要因にも影響をうけることとなる。こうした状況要因は、地域コミュニティの来歴、社会構造によって予見可能なものもあり、予見が可能であれば緊急コミュニティ組織立ち上げの際に、活動に負の影響をあたえないよう対応を図ることが可能となる。本研究では、状況要因の一部について、その存在の可能性を指摘するにとどまったが、このような要因をより正確に把握していくことで、理念型をより正確なものとする事ができよう。

以上のように、本研究は一定の知見をえることができたが、本研究の限界として、その知見があくまで6地区の緊急コミュニティ組織の展開事例について、災害から4年間の動きから分析をした結果としてえられたものにとどまっているという点にある。

災害では、自然現象を契機として社会全体が大きな変化を経験する。その際には、地域コミュニティにかぎらず、経済、産業、教育、医療、福祉など社会の多様な分野での対応が同時になされ、しかもそれが相互に影響を与えあう。たとえば、緊急コミュニテ

ィ組織の活動として住民主体の復興計画を策定する場合、計画を実際の自治体が策定する復興計画に反映させようとしたとしても、目指すべき目標像の違いから他の分野から提出される要望と対立する可能性がある。

災害復興を考える上では、こうした分野間の調整を図る手法についても検討を行う必要があるが、本研究では分野間の調整にまでは踏み込めていない。もちろん、緊急コミュニティ組織はその構成員である住民が、同時にある分野における専門組織や職能集団の一員、たとえば漁協組合員や民生委員でもある場合があり、復興計画の議論に際して他分野の視点が組みこまれていないわけではない。とはいえ、それはあくまで緊急コミュニティ組織内部の議論であり、正式な分野間の調整を行うことができるものではない。

ほかにも、緊急コミュニティ組織モデルの限界の1つとして、いまだ広域避難生活をつづけている福島原発事故からの避難者は、元々の地域コミュニティの居住者が複数県にまたがる形で分散しているために、そもそも本研究が指摘したような1つの場所に集って議論することそのものが難しいという問題もある。こうした広域避難者にとって有効な緊急コミュニティ組織のあり方は、沿岸部の津波被災地とはまた異なるものとなるはずである。たとえば、避難先の都道府県単位に分散して立ち上げられた複数の緊急コミュニティ組織を、どのように広域かつ水平的に連携させ議論を進めていくのかということの問題にするのであれば、それは本研究が指摘してきたような分業とは別種の手法が必要であろう。

いずれにせよ、本研究が明らかにできたことは、災害復興のごく一部分のみであり、明らかにされるべき課題はいまだ多く残されている。本研究の知見をもとに、今後こうした本研究が踏みこむことができなかつた諸課題への展開を図りたいと考えている。

注

5-1: 中間支援組織とは、「NPOを支援するNPO」(内閣府,2002:5)のことを指し、「資金人材、情報などの資源提供者とNPOを仲介し、NPOの育成に関わる一方、行政、企業、個人などの資源提供者向けにサービスする場合もある。また、個々のNPOが抱える問題などを、NPO同士がさまざまなレベルでネットワークを組み解決を図るという取組みを促進する役割を担ったりもする。さらには、NPOに対するニーズを発掘したり、社会的課題について、社会全体に訴え共有化し、新たな問題解決方法なども創出」(内閣府,前掲:6)するといった機能を果たす組織である。東日本大震災では、全国規模のNPOや現地NPOが県単位で連携を図り、岩手・宮城・福島の3県にそれぞれ「連携復興センター」が組織されるなど、中間支援組織が展開した事例がみられた。これらの中間支援組織は、NPO間の情報共有や、参加団体が活動のなかで個別に収集した被災地のニーズ集約、活動助成制度の周知など、被災地で活動するNPOに対する後方支援の役割を果たしたほか、集約された情報

を行政機関へ伝達するなど、行政と被災地の仲介を果たした。

- 5-2：ただし、小浜の事例については、既存の住民自治組織に建築系の専門家が模型を提供するなど支援を行ったことで進展しており、緊急コミュニティ組織の立ち上がりが見られた事例かという点については留保が必要となる。ここで述べたいことは、本研究で選出した事例以外にも、実際の被災地ではさまざまな動きがあらわれているが、こうした動きを踏まえてもなお、全体からみれば住民による復興の取り組みが十分に展開したといえる地域は、多数であったとはいいがたいということである。
- 5-3：より厳密に言えば、本研究でもちいた調査対象の選出方法は、母集団のなかに組織の展開が見られた事例が含まれる可能性が高かったといえる。web 検索上で検索結果の上位に出現するということは、情報の更新頻度が高く、閲覧者も多いことが予測され、これは緊急コミュニティ組織の活動が活発であるだけでなく、地域コミュニティ内部をこえて、外部社会との関係性までを明確に意識した活動を行っているとみることができる。くわえて、最終的な調査対象の選出段階では、仲介者の存在を要件としている。この仲介者とは、外部社会から参加する専門家・研究者・支援者のことをさし、仲介者が存在する地域は、仲介者による専門知の支援を受けている地域でもある。したがって、本研究の調査対象の選出方法では、緊急コミュニティ組織の展開が見られた事例が選出される可能性が高かったのである。

第6章 結論と考察

6.1 各章の要約

本章では、ここまで5章にわたって行ってきた議論を取りまとめ、本研究全体の結論と考察を行いたい。本節ではそれに先立って、第1章から第5章までの議論を振り返るために、各章の要約を記述する。

第1章「問題の所在」では、多くの復興研究が復興行政への批判を視点として行われるなかで、復興の主体としての住民に着目した研究を行う事の必要性を提示した。同時に、事例とする東日本大震災の被災地は津波被災地という点で共通しており、災害の状況が大きく異なるがゆえに事例研究とならざるをえない災害研究において、地区間比較が可能であるという特徴をもっていることを指摘した。

また、被災地における復興への取り組みでは、すでに短期的な相互扶助のコミュニティである「災害ユートピア」(ソルニット,2010:39)とは異なる、利害調整による復興課題の解決を目指す地域自治組織の取り組みがすでに報告されており、実証研究としての調査可能性が高いことを確認した。

第2章「災害復興と地域コミュニティ」では、実証研究の前段階として、既往研究のレビューによる仮説構築を行った。研究上でまず必要となったことは、災害復興の研究をするにあたって、本研究における復興の定義を定めることであった。本研究では、復興の定義について集中的な検討がなされた日本災害復興学会の「復興とは何かを考える委員会」の取りまとめを参照しつつ、関連研究を検討する中で、復興という語が何らかの目標像ではなく取り組みの過程をさすものとして定義されている点に着目した。そこで、本研究における復興を「被災下の地域社会があらたな地域社会の目標像へ至る社会過程」と定義した。

次に、我が国における復興がどのように行われてきたのかという点について、法制度と地域コミュニティの両面から検討を行った。我が国における復興の法制度としては、1880年に窮民制度として制定された備荒儲蓄法にはじまり、1946年の災害救助法、1961年の災害対策基本法、1998年の被災者生活再建支援法、2013年の大規模災害からの復興に関する法律が、それぞれ災害の教訓をふまえて制定されてきた経緯を確認した。

しかし、法制度の展開をみるなかで、法制度にしたがって実施される復興行政が公共事業中心の傾向をみせ、被災者の希望をくみあげる復興とは必ずしもなりえていないことが、多くの批判的研究から示された。被災者の希望をくみ上げる復興を実現するためには、こうした復興行政が是正されることとあわせて、被災者自身が復興に積極的に関与することが求められる。

とはいえ、復興における合意形成は、住民、地権者、企業、自治体、中央政府、外部支援者といった複雑な利害関係者間の調整のもとになされるものであり、その実現は決

して容易なことではない。こうした合意形成への取り組みが地域コミュニティによって行われた事例として、本研究では、1991年から1995年まで継続した雲仙普賢岳噴火と1993年に発生した北海道南西沖地震の2事例を取りあげ、両事例を対象とした既往研究から、被災下の地域社会が経験した復興の推移を比較した。

この比較において共通点としてみられたのが、震災以前からの地域自治組織とは異なるあらたな組織が、復興の担い手として地域コミュニティ内に立ち上がっていくという点である。復興という切迫性があり、利害調整をとまなう課題に対して、日常課題の解決のために組織された既存の地域自治組織、たとえば町内会・自治会では調整が困難な場合がある。先行研究から、あらたに立ち上がってくる組織は、こうした既存の地域自治組織の代替として、地域コミュニティにおける調整機能を維持しようと試みる動きであると考えられた。

本研究では、このような組織を「緊急コミュニティ組織」、すなわち「被災後に、既存の地域コミュニティ組織の再編もしくは新規の発足によって、地域コミュニティの内部に立ち上がり、復興に伴う地域の合意形成を担うような創発的集団」と定義した。

この定義から、雲仙普賢岳噴火および北海道南西沖地震の2事例をあらためてみると、緊急コミュニティ組織として複数組織の立ち上がりがみられ、また、それぞれの組織の構造は互いに異なっていた。住民の動きに着目した復興研究という本研究の内容上、こうした組織の差異は明確にしておくべきであるという考えから、緊急コミュニティ組織について、さらに既往のコミュニティ研究を基礎にした2軸4類型からの分類を試みた。

分類軸としてもちいたのは、奥田通大のコミュニティの形成過程からの分類を基礎にした「伝統－開放」軸と、鈴木広の生活圏からの分類を基礎にした「地域－地区」軸である。この分類軸にしたがって、雲仙普賢岳噴火・北海道南西沖地震における緊急コミュニティ組織をそれぞれ分類してみると、被災地の実態として、分類上で異なる象限に当てはめられた組織同士が分業を図っているということが明らかとなった。

このような分業構造は、雲仙普賢岳噴火・北海道南西沖地震のみならず、国内外の既往災害でも確認されていることから、本研究では、緊急コミュニティ組織が復興に取り組む際の分業の展開について、「緊急コミュニティ組織が、既存の住民組織よりも復興を円滑化させる要因の解明」ことを研究目標におき、本研究における実証仮説として、緊急コミュニティ組織に関わる議論の根幹をなす組織展開と分業構造の実態に着目するものとした。実証仮説は、「複数組織による分業構造の存在」「伝統型組織から開放型組織への展開傾向」「地区型組織から地域型組織への展開傾向」の3点を実証仮説とした。

第3章「復興定点調査：東日本大震災における復興課題の変容」では、復興の取り組みにおいて具体的な活動目標となってくる復興課題に焦点をあてた。阪神・淡路大震災における研究などですでに明らかにされている通り、復興課題というものは固定的なも

のではなく、被災地・被災者の状況変化によって変化するものである。復興課題は、おおむね「都市再建」「経済再建」「生活再建」(生活復興に関する質問紙調査データセット協議会,2014)の3つに分類できるとされている。こうした先行研究をふまえつつ、本研究では、東日本大震災の被災地において、重視される復興課題が時間変化によって、どのように変化していくのかという点を経年調査から明らかにすることを試みた。

調査は2012年から2014年までの4月第3週に実施し、宮城県気仙沼市・女川町・亘理町、福島県南相馬市の4市町におけるプレハブ仮設住宅居住者400名を対象とし、傾聴面接調査によって行った。なお、調査協力者の語りを収集するという質的調査の側面をもつ傾聴面接調査という点から、調査期間内で可能なかぎり多くの回答をえる方針を取ったため、400名という調査協力者数はあくまで目安であり、実際には全3回の調査いずれについても400名以上の回答をえている。

この3回にわたる調査の結果から、復興課題は変化するものである、ということ、さらに復興課題を解決しようとする緊急コミュニティ組織の取り組みに対して、調査協力者がどのように関わりを持っているのかという点を明らかにすることができた。

復興課題は、調査のかぎりでは「安全・安心の確保」「住宅再建」「生計と生活の場の再建」「地域社会の再生」の4カテゴリーに大きくわけられており、調査協力者がとくに重視する課題は、2012年時点では「住宅再建」であったが、その後「住宅再建」および「地域社会の再生」へと広がっていった。

このとき、調査協力者が重視する復興課題のカテゴリーは、単純に「住宅再建」から「地域社会の再生」へ拡大するというだけでなく、それぞれのカテゴリーについて、語りの多様化と内容の変化がみられた。このことから、同じカテゴリー内であっても、調査対象者に重視されている復興課題は1年の間に変化しているということも、分析から明らかになった。

緊急コミュニティ組織への関わりという点では、2014年に実施した第3回調査の分析結果から、現状で調査対象者の緊急コミュニティ組織への参加は、76.6%が組織の活動には参加したことがないという結果となっており、参加は低調であるという結果となった。

ただし、49.8%の調査協力者は緊急コミュニティ組織が行う復興への取り組みに参加意向を見せていることから、組織活動の課題を解決することによって改善が可能であることが明らかとなった。

また、緊急コミュニティ組織に対して、なぜ復興課題を解決するための参加や相談を行わないのかという点をたずねたところ、緊急コミュニティ組織も課題変化への対応が十分にし切れてはならず、調査協力者が求めるような対応を図れていないということが明らかになった。

その要因としては、緊急コミュニティ組織の活動と、調査対象者が重視する復興課題との間に齟齬が生じているというよりは、プライバシーの保護や、相談を通じて課題解

決が可能となる、といった組織への信頼が調査対象者の間に醸成されていない点があげられていた。同時に、組織活動についても、活動の周知が不足している、アクセス性や活動日時が限定されているために参加しづらいなど、調査対象者の参加にとって利便性が低い活動体制となっていることが、組織活動への課題として指摘されている。

第4章「緊急コミュニティ組織の実例：宮城県仙台市南蒲生地区における復興」では、第3章において明らかになった点を、事例研究から実証的に明らかにすることを試みた。つまり、復興課題の変化、緊急コミュニティ組織への評価といったものが、地域コミュニティという空間の中で実際にどのような姿としてあらわれているのか、また、緊急コミュニティ組織は課題変化や住民からの評価に対してどのように対応していったのかという点についてである。

調査は、仙台市沿岸部の農村集落である南蒲生地区を対象とし、約2年間の参与観察調査および聞き取り調査を行った。南蒲生地区では、南蒲生町内会を基盤とした緊急コミュニティ組織である「南蒲生復興部」が、継続的に地区の復興を担っており、本研究では活動の推移を、「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」「Ⅳ：広域と狭域の同時展開」という4つの課題から整理した。

南蒲生復興部は各課題について、「Ⅰ：住宅再建の取りまとめ」「Ⅱ：若手の離脱」に対しては、住民意見の対立を調整する形で活動し、「Ⅲ：避難施設・避難道路整備」については、継続的な申し入れという穏健的な形で、地区住民と仙台市との交渉を行った。この交渉が、住民意見に沿わない形で決着すると、「Ⅳ：広域と狭域の同時展開」では、地域型組織による広域連携を図り、仙台市沿岸部の住民一体となって、復興課題について仙台市との交渉を行っていった。

このとき、本研究の実証仮説である、「複数組織による分業構造の存在」「伝統型組織から開放型組織への展開傾向」「地区型組織から地域型組織への展開傾向」は、3つの仮説すべてについて成立していた。南蒲生地区では「伝統－地区」型の南蒲生復興部、「開放－地区」型のえんの会、「開放－地域」型のせんだい東部復興市民会議という3つの緊急コミュニティ組織が立ち上がり、水平的分業および垂直的分業がみられた。

よって、「複数組織による分業構造の存在」がみられたといえる。その際、水平的分業では、南蒲生復興部からえんの会への「伝統型組織から開放型組織への展開傾向」がみられ、垂直的分業では、南蒲生復興部からせんだい東部復興市民会議への「地区型組織から地域型組織への展開傾向」がみられた。

分業の契機となったのは、いずれも地区において重視される復興課題の変化であり、1度目は「住宅再建」から「地域社会の再生」への復興課題の拡大、2度目は、「地域社会の再生」の具体的課題である避難施設・避難道路整備について、仙台市との交渉に失敗したことで広域連携による発言力の強化を図ったことを契機としている。

もちろん、南蒲生地区における3つの緊急コミュニティ組織によって、すべての利害関係が調整されているわけではない。たとえば、震災以前から存在した旧住民と新住民

間の地区に対する意識差は、被災後も継続してみられている点である。

とはいえ、それによって南蒲生地区における取り組み、復興にむけたコンセンサスをえるための利害関係者間の妥協が、調整を通じて行われてきたということの意味が失われる訳ではない。

第5章「緊急コミュニティ組織の一般化を巡る検討」では、地区事例としてさらに5地区を検討することを通して、第4章で検証した実証仮説が、一部の地域コミュニティでのみ限定的にみられる特殊解ではなく、一般解として成立しうるのかを明らかにすることを試みた。

調査は、各地区の復興に関わりをもつ専門家・研究者・支援者らを仲介者として、緊急コミュニティ組織に深い関わりをもつ地区住民を紹介いただくという形をとり、それぞれ仲介者・住民をあわせて5名程度に対する聞き取り調査を実施した。調査対象は、web検索をもとに選出を行い、岩手県大槌町赤浜地区、大船渡市越喜来地区泊部落、大船渡市綾里地区、宮城県気仙沼市鹿折地区、宮城県東松島市野蒜地区の5地区とした。調査によってえられたデータから、5地区における復興の推移を検討したところ、実証仮説は以下のような結果となった。

まず、「複数組織による分業構造の存在」については、いずれの地区においても、単独の組織ではなく、複数組織による分業が行われた時期が存在していた。この際、全ての地区において、組織類型上での位置づけが異なる組織間で分業がみられた。

次に、「伝統型組織から開放型組織への展開傾向」、つまり水平的分業の展開が図られる際に一定の傾向がみられるかについては、5地区のうち4地区では伝統型組織が地区内でもっとも初期に立ち上げられていた。このことから、少なくとも、被災下の地域コミュニティにおいては伝統型組織が立ち上がりやすい傾向にあるといえることができる。

ただし、その後、伝統型組織から開放型組織への展開がみられた地区は、4地区のうち2地区のみであり、「伝統型組織から開放型組織への展開傾向」があるとはまでは、いいきれない。事例をみるかぎり、開放型組織への展開が図られるかいは、対応が必要となる社会層や課題の存在、それに対する伝統型組織の対応にも依存してくると考えられ、一般的傾向として、伝統型組織から開放型組織への展開が図られるとはいえない。ただし、必要性があるという条件下であれば、開放型組織への展開が図られる可能性は十分にありうると考えられる。

最後に、「地区型組織から地域型組織への展開傾向」、つまり垂直的分業の展開が図られる際に一定の傾向がみられるかについては、5地区のうち2地区で、地区型組織が最初に立ち上がった事例がみられた。そのうち地域型組織への展開がみられたのは1地区であるが、展開の実態としては地域型組織から地区型組織への呼びかけであり、組織の立ち上げ順とは逆になっている。これら2地区に対して、地域型組織が最初に立ち上がった3地区では、地区型組織への垂直的分業の展開がみられたのが1地区、地域型組織間での垂直的分業がみられたのが1地区と、2地区において垂直的分業の展開がみら

れた。

5 地区の事例から、復興段階の地域コミュニティにおいて、垂直的分業は範域の異なる復興課題に対応していく手段の1つとして有効ながら、実現にむけては制限も大きいといえる。

つまり、解決すべき復興課題を拡大させ垂直的分業を図っていく際には、各地区固有の状況要因に依存することになる。このため、わずか5事例といえども、分業を図る相手として、自身よりも広域な範域を担う地域型組織、自身よりも狭域な範域を担う地域型組織、復興課題や社会層単位の地域型組織、自治会単位の地区型組織といった様々な形がみられており、そこに一貫した傾向は見出しづらいということが出来る。

こうした状況要因について、追加的な検討を行い、①各地区の当初の復興課題と解決方針、②組織設立の際に利用した基盤、③組織展開を必要とする復興課題に直面した経験、④外部資源からの助言内容、⑤先行的な緊急コミュニティ組織のオルタナティブとして形成される緊急コミュニティ組織の意見をどのようにくみ上げているのか、⑥ある地域を構成する集落や地区が、地域の自治に対してどの程度の独立性を備えているのか、⑦緊急コミュニティ組織が人的資源を確保するために人的ネットワークをどのように活用しているのか、という7点が状況要因として、分業構造の形成に影響を与えている可能性を指摘した。

6. 2 結論

以上から、本研究の結論として、緊急コミュニティ組織は、既存の住民組織よりも復興を円滑化させることができるといえる。その要因として、組織の定義でもふれているように、被災後に復興の担い手として立ち上がるという特徴は大きな意味をもつ。

なぜなら、緊急コミュニティ組織は組織が担う個々の復興課題について、既存の住民組織とは異なり、構成員や意見集約の手法、調整の手法などを、課題解決に適した形で選択できるためである。

さらに、複数の緊急コミュニティ組織が、分業によって復興課題の変化に対応することで同時に複数の課題に対応することが可能となる。ただし、地区固有の状況要因の影響があるため、その分業構造の展開に一定の傾向を見出すことは現時点ではむずかしい。

したがって、緊急コミュニティ組織を中心として、地域コミュニティの復興を図ろうとする場合、地区における自治のあり方、地区における社会層、復興課題、災害以前からの課題といった点に十分に配慮しつつ、復興課題に適した組織を構築する必要がある。緊急コミュニティ組織の構造と復興課題の組み合わせが適切でなかったために、復興への取り組みが難航した事例があることは、本研究でみたとおりである。

6. 3 考察

本研究が議論を続けてきた緊急コミュニティ組織による分業は、「緊急コミュニティ

組織」「分業」といった概念では整理されてこなかったが、既往災害からの復興においてすでに実践がなされてきたものである。その意味で本研究は、すでに実践がみられてきた事柄を理論的に検証したという学術研究にとどまっており、現在も復興への取り組みを続ける被災地の人々に対して、直接の貢献をはたすものではなかった。

しかし、既往災害・東日本大震災のいずれにおいても、分業は意図して図られたものばかりではなく、それぞれの復興課題の利害関係者が独自に緊急コミュニティ組織を立ち上げ、結果的に分業が行われるようになったという場合も存在する。

本研究が提示したことは、こうした分業が行われてきたということ、そして分業が地域コミュニティにおける復興を円滑化させることを、あらためて実証的に示したということである。

つまり、その意味は、このような分業が復興の動きの中で行われることを前提にできるということによって、東日本大震災を含む被災後の地域コミュニティが復興への取り組みを図る際に、災害以前の地区の自治のあり方をそのまま踏襲し、1組織が独占的に復興を担うことは、必ずしも正しいわけではないということを理解する材料を提示したということができる。

また、分業を前提とするということは、地域コミュニティ内の利害関係を意識せざるをえない、ということでもある。これは、他者の意見に耳を傾けること、想いをくみ上げることという復興の理念を実現化させる働きをもつということがいえる。

さらにいえば、分業を前提とすることは、緊急コミュニティ組織による復興の円滑化を防災対策の段階から準備しておくという可能性にもつながる。分業を前提とすることで、あらかじめ地区における自治のあり方、地区における社会層、災害以前からの課題といった点を明確化しておくことにより、どのような緊急コミュニティ組織ならば立ち上げやすいのか、という点をあらかじめ把握することが可能になる。

これに対して、本研究でもみてきたように、復興課題は災害によって異なるものの、大まかなカテゴリー単位でならば、地域住民が重視する復興課題を時系列的な推移として推定可能である。

したがって、地域コミュニティでは、防災対策の段階から、予想される復興課題に対して、その課題解決に適した構造をもつ緊急コミュニティ組織を立ち上げることの可能性がどの程度あるのかを把握し、組織の検討を行っておくことは不可能ではない。

とはいえ、本研究で残された課題は、まさにこの点に関わってくる課題である。みてきたように、本研究では緊急コミュニティ組織の分業構造という点に焦点をあて、復興の推移を中心に分析を行ってきた。この時、第5章第8節でも追加的な分析として示したように、①各地区の当初の復興課題と解決方針、②組織設立の際に利用した基盤、③組織展開を必要とする復興課題に直面した経験、④外部資源からの助言内容、⑤先行的な緊急コミュニティ組織のオルタナティブとして形成される緊急コミュニティ組織の意見をどのようにくみ上げているのか、⑥ある地域を構成する集落や地区が、地域の

自治に対してどの程度の独立性を備えているのか、⑦緊急コミュニティ組織が人的資源を確保するために人的ネットワークをどのように活用しているのか、といった状況要因の影響をどの程度うけるのかという点までは、十分な検証を行うことが出来なかった。

しかし、防災対策の段階から組織をあらかじめ検討しておくという場合、こうした状況要因の影響を明らかにしておかなければ、地域コミュニティにおいて立ち上げの可能性をもつ組織が、どのような復興課題に対して適切に調整を図ることが可能なのか、ということを確認することができない。復興の担い手となる緊急コミュニティ組織の調整機能の低下は、地域コミュニティにおける復興を遅らせるという逆の効果をまねきかねないことから、防災対策への展開にむけては、状況要因の影響を明確化することが重要な課題となってくるものと考えられる。

くわえて、そうした研究を行う際には、分析の対象とする期間は本研究が行ったような、復興の初期段階における数年で適切であるかどうか、組織の範域を区分する基準は地域と地区という2分類で適切であるかどうか、といった調査設計や分析軸の整理について、今後はより慎重になされる必要がある。

また、残された課題として、もう1点、緊急コミュニティ組織をいかに終息させるかという、組織の終わらせ方の議論がある。この点については、いまだ復興の続く東日本大震災において検討可能なものではなく、既往研究においても十分な議論が行われてはいない。

とはいえ、復興の現場でみられていることは、「安全・安心の確保」「住宅再建」「生活と生計の場の再建」といった、いわば従前の暮らしを回復させるための復興課題を解決しようとする動きから、「地域社会の再生」という復興後の社会に向かおうとする動きへの変化である。しかもそれは、災害復興という取り組みと、日常的な地域コミュニティ活動が混ざりあいながら、明確な切りわけができないものとして進みつつある。

一方で、本研究の定義からみるならば、緊急コミュニティ組織は、既存の自治体制を変革し、緊急コミュニティ組織というあらたな組織を地域コミュニティ内に形成することが許容されるような状況をさす緊急期(emergency period)と、既存の自治体制を変革し、緊急コミュニティ組織というあらたな組織を地域コミュニティ内に形成する動きそのものさす応急処置(emergency procedure)という、2つの「緊急」の要請によって展開するものである。

復興への取り組みと日常の取り組みが混ざりあっていくという状況変化の中で、このような緊急の要請が継続されていくものとは考えづらく、組織の再編や解散がもたらされていくと予想される。その動きは本研究が調査対象とした述べ6地区においてすでに現実のものとなっている。

たとえば、仙台市南蒲生地区では、2016年1月の町内会総会の場で、緊急コミュニティ組織「南蒲生復興部」を解散し、既存の町内会体制によって以降の復興を図っていくことを、2015年6月の時点ですでに決定している。南蒲生地区ではそのために、2014

年から 2015 年にかけて、徐々に南蒲生町内会への権限移譲を行う動きをみせていた。

こうした動きをみるならば、あくまでも一時的な緊急対応のための組織である緊急コミュニティ組織をどのように終息させ、日常の地域自治との接合を図っていくのかは、緊急コミュニティ組織の終息後も、調整機能を維持し、継続的に復興を図っていくために検討しておくべき課題であるといえよう。

本研究の結論と残された課題をふまえれば、本研究は今後も継続的に研究を実施し、緊急コミュニティ組織概念を、より住民主体の復興にとって有用なものとしていくことが望まれよう。

このことについて、筆者は現在、発生が懸念される首都直下型地震や東海・東南海地震に関する研究や、東日本大震災以降に発生したいくつかの災害、たとえば 2013 年 10 月の伊豆大島土砂災害、2015 年 5 月の口永良部島新岳噴火、2015 年 9 月の関東・東北豪雨(鬼怒川水害)などを対象として、調査研究を進めているところである。これらの研究によって、防災対策・災害復興の両面から検討を進め、状況要因の影響を明らかにしつつ、防災対策への適用可能性を探ることを、今後の研究展開として構想している。

このような調査研究が、災害によって生命・財産・暮らしを脅かされることのない社会をつくりあげる一助となることを、切に願うものである。

謝辞

東日本大震災の犠牲となった方々へ哀悼の意を表するとともに、いまなお復興に向けた取り組みを続けておられる被災地の皆様におかれましても、皆様の意にそった復興が1日も早く成し遂げられることを祈念しております。

本研究をまとめるにあたっては、多くの方々のご支援とご指導をうけました。そのなかでも、まずは、災害復興という困難に向き合っているなか、1 大学院生である筆者の調査に快くご協力をいただいた被災地の皆様にあらためて厚く御礼を申し上げます。本研究は東日本大震災の被災地を事例として、地域コミュニティが復興という過程を歩んでいく姿を描こうとしたものです。その調査過程においては、当然、東日本大震災が発生した直後の状況や復興を進めていくうえでのさまざまな葛藤を質問せざるをえない場面もあり、私は、被災地の方々に対してこのような質問をすることへの申し訳なさと、調査への躊躇いを常に抱いていました。

しかし、調査にご協力いただいた皆様は、本来であれば積極的に語りたとは思われていないであろう、それらの経験について、何かの役に立つのであればと細部までを丹念に語られる方々ばかりでした。その語りを記録することが出来たからこそ、今日、このような形でとりまとめが可能となったことは疑いがありません。ご協力をいただき、誠にありがとうございました。

また、災害の研究を志す者としてこのような調査の記録を、学術的な意味をもちながらも、同時に被災地への支援という意味もあわせもつことができる研究として、どのように取りまとめていけばよいのかという点については、多くの先生方にご指導をいただきました。

とりわけ、右も左も分らぬままに大学院へ進学した私を、今日にいたるまで8年間にわたって熱心にご指導して下さった東京大学大学院情報学環総合防災情報研究センターの田中淳先生には、研究という活動のみならず、災害に対して、またその被害を受けた方々に対して、どのように向き合っていくべきか、ということをも1から教えていただきました。田中先生の、被災地や被災された方々に資する研究をせよという理念は、本研究の着想に大きな影響を与えております。深く感謝申し上げます。

早稲田大学文学学術院の浦野正樹先生、専修大学人間科学部の大矢根淳先生、長岡技術科学大学工学部の上村靖司先生、東京大学大学院情報学環総合防災情報研究センターの関谷直也先生、一般社団法人減災・復興支援機構の木村拓郎先生をはじめとした多くの先生方にも、学会や研究会の場で幾度もご指導をいただきました。これまで多くの災害と向き合い続けてきた先生方からのご指摘が、研究をまとめるために数々の重要な視

点の獲得につながりました。誠に、ありがとうございました。

さらに、田中先生、浦野先生、大矢根先生ならびに、東京大学大学院情報学環の目黒公郎先生、同じく北田暁大先生には、ご多忙のところ、本論文の審査委員を快くお引きうけいただき、論文のご精読をいただきました。審査の間では、最終的な取りまとめに向けて多くのご助言をいただくことができました。審査でのご指摘により、本論文の完成度は大きく増したものと存じます。深く感謝申し上げます。

調査の実施にあたっては、公益財団法人日本科学技術協会様より笹川研究助成制度による研究助成をいただくことができました。本研究が十分な現地調査を実施できたことは、本制度によるご支援をいただいたおかげです。深謝申し上げます。また、第3章の質問紙調査について、株式会社サーベイリサーチセンター様には、社会調査について多くのご指摘をいただくとともに、調査データを本論文に用いることを快く御承諾していただきました。あらためて御礼申し上げます。

最後に、私が災害の研究を志すことに多大な影響を与えた2人の祖父にこの論文をささげるとともに、研究者という道を進もうとする私を常に励まし、支援をしつづけてくれた家族へ深く感謝し、謝辞といたします。

付表 東日本大震災における緊急コミュニティ組織一覧(239 組織)

県	市町村	組織名	組織設置主体	出典	
岩手県	野田村	野田村復興まちづくりシャレットワークショップ	大学が実施したWS	首都大市古研究室HP http://ichiko-lab.org/category/ongoing/%E9%87%8E%E7%94%B0%E6%9D%91%E5%BE%A9%E8%88%8E%E3%81%BE%E3%81%A1%E3%81%A5%E3%81%8F%E3%82%8A%E3%82%B7%E3%83%A3%E3%83%AC%E3%83%83%E3%83%88/	
	田野畑村	田野畑村復興計画推進委員会	行政主導	田野畑村HP http://www.vill.tanohata.iwate.jp/04kanko/cat108/20130107-185548.html	
		体験村・たのはたネットワーク	語り部ツアー	団体HP http://www.tanohata-taiken.jp/	
	宮古市		鎌ヶ崎地区復興会議	-	岩手日報2013/10/05 復興計画情報ポータル http://www.jice.or.jp/sinsai/sinsai_detail.php?id=3841
			NPO立ち上がるぞ！宮古市田老	住民主導	団体HP http://npotarou.web.fc2.com/
			田老地区復興まちづくり協議会	住民主導	団体HP http://blogs.yahoo.co.jp/taroukyougikai/MYBLOG/yblog.html?m=lc&p=10 岩手日報2012/05/13
			田老地区復興まちづくり検討会	行政主導	宮古市 http://www.city.miyako.iwate.jp/toshi/tikuhukko_kento.htm
			藤原地区復興まちづくり検討会	行政主導	宮古市 http://www.city.miyako.iwate.jp/toshi/tikuhukko_kento.html
			津軽石地区復興まちづくり検討会	行政主導	宮古市 http://www.city.miyako.iwate.jp/toshi/tikuhukko_kento.html
			中心市街地復興まちづくり検討会	行政主導	宮古市 http://www.city.miyako.iwate.jp/toshi/tikuhukko_kento.html
			高浜地区復興まちづくり検討会	行政主導	宮古市 http://www.city.miyako.iwate.jp/toshi/tikuhukko_kento.html
			磯鶏地区復興まちづくり検討会	行政主導	宮古市 http://www.city.miyako.iwate.jp/toshi/tikuhukko_kento.html
			金浜地区復興まちづくり検討会	行政主導	宮古市 http://www.city.miyako.iwate.jp/toshi/tikuhukko_kento.html
			鎌が崎地区復興まちづくり検討会	行政主導	宮古市 http://www.city.miyako.iwate.jp/toshi/tikuhukko_kento.html
			愛宕・築地・光岸地区復興まちづくり検討会	行政主導	宮古市 http://www.city.miyako.iwate.jp/toshi/tikuhukko_kento.html
			赤前地区復興まちづくり検討会	行政主導	宮古市 http://www.city.miyako.iwate.jp/toshi/tikuhukko_kento.html
		大槌町		大槌塾(大槌復興支援円卓会議)	住民主導
			大槌復興まちづくり住民会議	住民主導	岩手日報131101 http://www.iwate-np.co.jp/311shinsai/y2013/m11/sh1311013.html
			大槌町の赤浜の復興を考える会(やっぺす！赤浜)	住民主導	団体HP http://akahama.jp/
			町方地域復興協議会	行政主導	大槌町HP http://www.town.otsuchi.iwate.jp/bunya/fukkojoho/
			桜木町・花輪田・臼沢地域の将来を考える会(桜木町・花輪田地域復興協議会)	行政主導	大槌町HP http://www.town.otsuchi.iwate.jp/bunya/fukkojoho/
			小枕・伸松地域復興協議会	行政主導	大槌町HP http://www.town.otsuchi.iwate.jp/bunya/fukkojoho/
			沢山・大ヶ口地域復興協議会	行政主導	大槌町HP http://www.town.otsuchi.iwate.jp/bunya/fukkojoho/
	安渡地域復興協議会		行政主導	大槌町HP http://www.town.otsuchi.iwate.jp/bunya/fukkojoho/	
	赤浜地域復興協議会		行政主導	大槌町HP http://www.town.otsuchi.iwate.jp/bunya/fukkojoho/	
	吉里吉里地域復興協議会		行政主導	大槌町HP http://www.town.otsuchi.iwate.jp/bunya/fukkojoho/	
	浪板地域復興協議会		行政主導	大槌町HP http://www.town.otsuchi.iwate.jp/bunya/fukkojoho/	
	小錨地域復興協議会		行政主導	大槌町HP http://www.town.otsuchi.iwate.jp/bunya/fukkojoho/	
	金沢地域復興協議会		行政主導	大槌町HP http://www.town.otsuchi.iwate.jp/bunya/fukkojoho/	
	鎮魂の森		行政主導	大槌町HP http://www.town.otsuchi.iwate.jp/docs/2013030600056/	

県	市町村	組織名	組織設置主体	出典
岩手県	大槌町	安渡町内会防災計画づくり検討会	住民主導	浦野正樹ほか,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』早稲田大学出版部
		住民まちづくり運営委員会	住民主導	岩手日報2014/01/04 http://www.iwate-np.co.jp/311shinsai/saiko/saiko140104.html
		復興まちづくり大槌株式会社	まちづくり会社	団体HP http://otsuchi.co.jp/
	釜石市	釜石市東部地区復興まちづくり計画調整協議会	行政主導	東日本大震災復興まちづくり最前線、復興まちづくりの「仕組み」と「体制」釜石市の特性に応じた「まちづくり条例」と「まちづくり会社」の提案(松本昭,2012/1/7)
		大町復興まちづくり事業協議会	行政主導	復興まちづくりの「仕組み」と「体制」釜石市の特性に応じた「まちづくり条例」と「まちづくり会社」の提案(松本昭,2012/1/7)
		只腰町復興まちづくり事業協議会	行政主導	復興まちづくりの「仕組み」と「体制」釜石市の特性に応じた「まちづくり条例」と「まちづくり会社」の提案(松本昭,2012/1/7)
		浜町復興まちづくり事業協議会	行政主導	復興まちづくりの「仕組み」と「体制」釜石市の特性に応じた「まちづくり条例」と「まちづくり会社」の提案(松本昭,2012/1/7)
		大渡町復興まちづくり事業協議会	行政主導	復興まちづくりの「仕組み」と「体制」釜石市の特性に応じた「まちづくり条例」と「まちづくり会社」の提案(松本昭,2012/1/7)
		箱崎白浜地区復興まちづくり協議会・地権者連絡会	行政主導	釜石市HP http://www.city.kamaishi.iwate.jp/fukko_joho/fukko_machidukuri/fukko_kihonkeikaku/index.html
		両石地区復興まちづくり協議会・地権者連絡会	行政主導	釜石市HP http://www.city.kamaishi.iwate.jp/fukko_joho/fukko_machidukuri/fukko_kihonkeikaku/index.html
		片岸町地区復興まちづくり協議会・地権者連絡会	行政主導	釜石市HP http://www.city.kamaishi.iwate.jp/fukko_joho/fukko_machidukuri/fukko_kihonkeikaku/index.html
		嬉石・松原地区復興まちづくり協議会・地権者連絡会	行政主導	釜石市HP http://www.city.kamaishi.iwate.jp/fukko_joho/fukko_machidukuri/fukko_kihonkeikaku/index.html
		桑の浜地区復興まちづくり協議会・地権者連絡会	行政主導	釜石市HP http://www.city.kamaishi.iwate.jp/fukko_joho/fukko_machidukuri/fukko_kihonkeikaku/index.html
		仮宿地区復興まちづくり協議会・地権者連絡会	行政主導	釜石市HP http://www.city.kamaishi.iwate.jp/fukko_joho/fukko_machidukuri/fukko_kihonkeikaku/index.html
		平田地区復興まちづくり協議会・地権者連絡会	行政主導	釜石市HP http://www.city.kamaishi.iwate.jp/fukko_joho/fukko_machidukuri/fukko_kihonkeikaku/index.html
		根浜地区復興まちづくり協議会・地権者連絡会	行政主導	釜石市HP http://www.city.kamaishi.iwate.jp/fukko_joho/fukko_machidukuri/fukko_kihonkeikaku/index.html
		本郷地区復興まちづくり協議会・地権者連絡会	行政主導	釜石市HP http://www.city.kamaishi.iwate.jp/fukko_joho/fukko_machidukuri/fukko_kihonkeikaku/index.html
		荒川地区復興まちづくり協議会・地権者連絡会	行政主導	釜石市HP http://www.city.kamaishi.iwate.jp/fukko_joho/fukko_machidukuri/fukko_kihonkeikaku/index.html
		小白浜地区復興まちづくり協議会・地権者連絡会	行政主導	釜石市HP http://www.city.kamaishi.iwate.jp/fukko_joho/fukko_machidukuri/fukko_kihonkeikaku/index.html
		大石地区復興まちづくり協議会・地権者連絡会	行政主導	釜石市HP http://www.city.kamaishi.iwate.jp/fukko_joho/fukko_machidukuri/fukko_kihonkeikaku/index.html
		尾崎白浜地区復興まちづくり協議会・地権者連絡会	行政主導	釜石市HP http://www.city.kamaishi.iwate.jp/fukko_joho/fukko_machidukuri/fukko_kihonkeikaku/index.html
		唐丹地区復興まちづくり協議会・地権者連絡会	行政主導	釜石市HP http://www.city.kamaishi.iwate.jp/fukko_joho/fukko_machidukuri/fukko_kihonkeikaku/index.html
		唐丹地区小白浜まちづくりワークショップ	-	第5回東京大学被災地支援ネットワーク報告集会 神田報告
		鵜住居地区地権者連絡会・復興まちづくり協議会	行政主導	団体HP http://unosumai.jimdo.com/
		鵜住居地区震災復興区画整理を考える会	住民主導	大西隆ほか編著,2013『東日本大震災復興まちづくり最前線』学芸出版社
		佐須地区地権者連絡会・復興まちづくり協議会	-	釜石市HP http://www.city.kamaishi.iwate.jp/fukko_joho/fukko_machidukuri/fukko_kihonkeikaku/index.html
		復興まちづくり委員会	行政主導	釜石市HP http://www.city.kamaishi.iwate.jp/fukko_joho/fukko_machidukuri/fukko_kihonkeikaku/index.html
		復興プロジェクト会議	行政主導	釜石市HP http://www.city.kamaishi.iwate.jp/fukko_joho/fukko_machidukuri/fukko_kihonkeikaku/index.html
		復興まちづくり懇談会	行政主導	釜石市HP http://www.city.kamaishi.iwate.jp/fukko_joho/fukko_machidukuri/fukko_kihonkeikaku/index.html
		三陸ひとつなぎ自然学校	若者によるまちづくり活動	大西隆ほか編著,2013『東日本大震災復興まちづくり最前線』学芸出版社

県	市町村	組織名	組織設置主体	出典
岩手県	釜石市	あつまっぺ！釜石	若者によるまちづくり活動	大西隆ほか編著,2013『東日本大震災復興まちづくり最前線』学芸出版社
	大船渡市	おおふなと復興市民会議	住民主導	岩手日報2011/06/30
		南地区復興まちづくり委員会	住民主導	週刊イトウvol.12 http://www.hiranorin.com/weekito/weekly_ito_v12.pdf
		浦・泊まちづくり委員会(泊区復興まちづくり会議)	住民主導	東海新報2013/12/27
		甫嶺まちづくり委員会	-	水産お助け隊のブログ 2014/03/17 http://suisanofunato.cocolog-nifty.com/
		各部落の部落会(例:白浜部落契約会)	住民主導	地域社会学会第4回研究例会・丸山報告
		碁石地区復興まちづくり協議会(前身に末崎町の今後を考える会)	住民主導	国交省 まちづくりにおける地域の担い手に関する実態検討調査(復興まちづくりにおける担い手)報告書、東海新報「重み増す地区・地域の動き」2011/10/29
		崎浜地区復興会議	住民主導	岩手大・広田純一 高台移転事業の現実～大船渡市崎浜地区を例に～、 http://sakaemura-net.jugem.jp/?cid=25
		綾里地区復興委員会	住民主導	2013年度地域社会学会第4回研究例会・丸山報告
		越喜来地区復興委員会	-	2013年度地域社会学会第4回研究例会・丸山報告
		吉浜地区農地復興委員会	-	2013年度地域社会学会第4回研究例会・丸山報告
		赤崎復興委員会(赤浜復興隊)	-	国交省 まちづくりにおける地域の担い手に関する実態検討調査(復興まちづくりにおける担い手)報告書、東海新報「重み増す地区・地域の動き」2011/10/30
		蛸の浦地区復興協議会	-	国交省 まちづくりにおける地域の担い手に関する実態検討調査(復興まちづくりにおける担い手)報告書、東海新報「重み増す地区・地域の動き」2011/10/30
		大船渡南地域復興委員会	-	国交省 まちづくりにおける地域の担い手に関する実態検討調査(復興まちづくりにおける担い手)報告書、東海新報「重み増す地区・地域の動き」2011/10/30
		細浦地区6地域協議会	-	国交省 まちづくりにおける地域の担い手に関する実態検討調査(復興まちづくりにおける担い手)報告書、東海新報「重み増す地区・地域の動き」2011/10/30
	泊里地区復興協議会	-	国交省 まちづくりにおける地域の担い手に関する実態検討調査(復興まちづくりにおける担い手)報告書、東海新報「重み増す地区・地域の動き」2011/10/30	
	田浜震災復興委員会	-	国交省 まちづくりにおける地域の担い手に関する実態検討調査(復興まちづくりにおける担い手)報告書、東海新報「重み増す地区・地域の動き」2011/10/30	
	陸前高田市	なつかしい未来創造株式会社(前身に陸前高田千年みらい創造会議)	まちづくり会社	団体HP http://www.natsu-mi.jp/aboutus/about02.html
		NPO 陸前高田創生ふるさと会議	住民主導	団体HP http://flattakata.blog.fc2.com/blog-category-2.html
		長洞元気村	住民主導	団体HP http://www.nagahoragenki.jp/
		復興まちづくりを語る会	行政主導	陸前高田市HP http://www.city.rikuzentakata.iwate.jp/shisei/kakuka-oshirase/fukkou-taisakukyoku/hukkou-katarukai/1/hukkoukatarukai.html
		広田地区集団移転協議会	行政主導	計画書 http://www.isc.meiji.ac.jp/~onepiece/disaster/report/hirota_masterplan.pdf
		下矢作地区集団移転協議会	行政主導	陸前高田市復興ニュース創刊号
		仲の沢地区集団移転協議会	行政主導	陸前高田市復興ニュース創刊号
		竹駒4区集団移転協議会	行政主導	陸前高田市復興ニュース創刊号
		気仙町4区集団移転協議会	行政主導	陸前高田市復興ニュース創刊号
		二日市地区集団移転協議会	行政主導	陸前高田市復興ニュース創刊号
		湊地区集団移転協議会	行政主導	陸前高田市復興ニュース創刊号
		古谷地区集団移転協議会	行政主導	陸前高田市復興ニュース創刊号
		双六地区集団移転の会①②	行政主導	陸前高田市復興ニュース創刊号
		要谷地区集団移転協議会	行政主導	陸前高田市復興ニュース創刊号
		福伏地区集団移転協議会	行政主導	陸前高田市復興ニュース創刊号
上長部地区集団移転協議会①②		行政主導	陸前高田市復興ニュース創刊号	
高田13区集団移転協議会		行政主導	陸前高田市復興ニュース創刊号	
中田地区集団移転協議会		行政主導	陸前高田市復興ニュース創刊号	
高田15区集団移転協議会		行政主導	陸前高田市復興ニュース創刊号	
沼田地区集団移転協議会		行政主導	陸前高田市復興ニュース創刊号	
脇の沢地区集団移転協議会①②	行政主導	陸前高田市復興ニュース創刊号		

県	市町村	組織名	組織設置主体	出典	
岩手県	陸前高田市	堂の前地区集団移転協議会	行政主導	陸前高田市復興ニュース創刊号	
		浜砂地区集団移転協議会	行政主導	陸前高田市復興ニュース創刊号	
		三日市地区集団移転協議会	行政主導	陸前高田市復興ニュース創刊号	
		両替地区集団移転協議会	行政主導	陸前高田市復興ニュース創刊号	
		柳沢地区集団移転協議会	行政主導	陸前高田市復興ニュース創刊号	
		只出地区集団移転協議会	行政主導	陸前高田市復興ニュース創刊号	
		防災集団移転小友町新田地域協議会	行政主導	陸前高田市復興ニュース創刊号	
		茂里花地区集団移転協議会	行政主導	陸前高田市復興ニュース創刊号	
		六ヶ浦地区集団移転協議会	行政主導	陸前高田市復興ニュース創刊号	
		中沢7地区集団移転協議会	行政主導	陸前高田市復興ニュース創刊号	
		泊地区集団移転協議会	行政主導	陸前高田市復興ニュース創刊号	
		田谷地区集団移転協議会	行政主導	陸前高田市復興ニュース創刊号	
		大野地区集団移転協議会①②	行政主導	陸前高田市復興ニュース創刊号	
		長洞地区集団移転協議会	行政主導	陸前高田市復興ニュース創刊号	
		高田町川原地区(川原サイコウ勉強会)	住民主導	岩手日報14/01/22 http://www.iwate-np.co.jp/311shinsai/saiko/saiko140122.html	
		竹駒地区	住民主導	岩手日報14/02/07 http://www.iwate-np.co.jp/hisaichi/y2014/m02/h1402073.html	
	陸前高田うごく七夕まつり・川原祭組	住民主導	紹介記事 http://gakuvo.jp/events/course/		
	陸前高田・今泉地区 明日へのまちづくり協議会	住民主導	岩手日報12/09/22 https://www.iwate-np.co.jp/311shinsai/y2012/m09/sh1209223.html		
	宮城県	広域連携	里浜ネットワーク	住民主導	紹介記事 http://asu-net.info/1151
		気仙沼市	気仙沼まちなか復興決志隊	住民主導	国交省 まちづくりに関する地域の担い手に関する実態検討調査(復興まちづくりに関する担い手)報告書
小泉地区の明日を考える会/小泉地区集団移転協議会			住民主導	CIVIC HP NPOパートナー協働事業 団体HP http://www.saiseikoizumi.com/	
小泉東地区集団移転協議会			-	気仙沼まちづくり支援センター資料	
小泉地区まちづくり座談会			-	シャンティ国際ボランティア会HP http://sva.or.jp/kesenuma/cb_sva.html	
内湾地区復興まちづくり協議会			住民主導	気仙沼市HP http://www.city.kesenuma.lg.jp/www/contents/1339033349312/index.html	
鹿折地区まちづくり協議会			住民主導	気仙沼&鹿折地区復興サポーターHP http://shishiori-support.jimdo.com/	
安波山お色直しプロジェクト			外部支援者主導	紹介記事 http://kechu20.blog94.fc2.com/blog-entry-416.html	
海の照葉樹林プロジェクト			外部支援者主導	早大ボランティアセンター http://www.waseda.jp/wavoc/support/introduce/shouyouju.html	
森は海の恋人			住民主導	CIVIC HP NPOパートナー協働事業 団体HP http://www.mori-umi.org/activity/activity_town/	
からくわ丸			住民主導	CIVIC HP NPOパートナー協働事業 団体HP http://karakuwamaru.net/index.php	
気仙沼地域エネルギー開発株式会社(気仙沼スマートシティ)			企業主導	企業HP http://chiiki-energy.co.jp/index.html	
大島地区復興協議会			住民主導	CIVIC HP NPOパートナー協働事業	
浦島地区振興会			-	JVCブログ(アドバイザー派遣) http://www.ngo-jvc.net/jp/projects/touhoku-ksreport/transfer/	
鮎立地区防災集団移転協議会			-	筆者聞き取り調査による	
鮎立地区まちづくり委員会			-	筆者聞き取り調査による	
只越地区災害復興協議会			-	気仙沼まちづくり支援センター資料	
大沢地区防災集団移転促進期成同盟会			-	東北芸術工科大学 建築・環境デザイン学科資料 http://www.mitsui.com/jp/ja/csr/contribution/fund/pdf/kk01-01.pdf	
舞根地区防災集団移転期成同盟会			-	気仙沼まちづくり支援センター資料 団体HP http://karakuwa-moune.net/	
階上地区防災集団移転協議会			-	気仙沼まちづくり支援センター資料 団体HP http://karakuwa-moune.net/	

県	市町村	組織名	組織設置主体	出典
宮城県	気仙沼市	階上地区まちづくり協議会	-	気仙沼まちづくり支援センター資料 団体HP http://karakuwa-moune.net/
		内田杉の下地区防災集団移転協議会	-	気仙沼まちづくり支援センター資料 団体HP http://karakuwa-moune.net/
		松岩まちづくり協議会	-	気仙沼まちづくり支援センター資料 団体HP http://karakuwa-moune.net/
		片浜・古谷館地区防災集団移転協議会	-	気仙沼 & 鹿折地区復興サポーターHP http://shishiori-suppoort.jimdo.com/
		松崎浦田地区防災集団移転協議会	-	気仙沼まちづくり支援センター資料 団体HP http://karakuwa-moune.net/
		大谷町振興会連絡協議会	-	気仙沼まちづくり支援センター資料 団体HP http://karakuwa-moune.net/
		気仙沼市唐桑復興支援共同体	住民主導	団体HP http://www.karakuwa.jp/
		気仙沼八日町復興まちづくりの会	-	報告書 http://s-m-ninaite-shien.jp/dantaihokoku/file/2012_1/1_7.pdf
	南三陸町	伊里前まちづくり協議会	行政主導	南三陸町HP http://www.town.minamisanriku.miyagi.jp/index.cfm/6,0,68,html
		戸倉まちづくり協議会	行政主導	南三陸町HP http://www.town.minamisanriku.miyagi.jp/index.cfm/6,0,68,html
		志津川地区まちづくり協議会	行政主導	団体HP http://shizu-machikyo.jimdo.com/
		すばらしい歌津をつくる協議会	住民主導	団体HP http://utatsu.jimdo.com/
		馬場中山支援センター(現在、組織的活動は終了)	個人活動	団体HP http://www.babanakayama.jp/
	女川町	女川町まちづくり推進協議会	行政主導	石巻かほく2013/6/26 http://ishinomaki.kahoku.co.jp/news/2013/06/20130626t13006.htm
		女川町復興連絡協議会	住民主導	東北電力東日本大震災復興情報レポート http://www.tohoku-epco.co.jp/fukyu/report/contents/f10_onagawa_frk/index.html
		復幸まちづくり女川合同会社	住民主導	団体HP http://www.onagawa.co.jp/
	石巻市	街づくり会社「街づくりまんぼう」	まちづくり会社	団体HP http://www.man-bow.com/index.html
		雄勝地区震災復興まちづくり協議会	行政主導	紹介記事 http://magonote11.blogspot.jp/
		雄勝町の雄勝地区を考える会	住民主導	紹介記事 http://sakura3411.at.webry.info/201204/article_1.html
		まちなか復興会議(後に石巻まちなか復興マルシェを設立)	住民主導	紹介記事 http://www.reconstruction.go.jp/topics/20130523_casebook_2-7.pdf
		中央2丁目11番地まちづくり協議会	行政主導	石巻市役所HP http://www.fukko-net-ishinomaki-jv.info/index.html
		“地場工務店による『村』再生”プロジェクト	企業主導	団体HP http://www.monotaro.com/main/news/n/1221/384.pdf
		中央一丁目まちづくり検討協議会	行政主導	石巻市役所HP http://www.fukko-net-ishinomaki-jv.info/index.html
		大門町三・四丁目、字大門崎復興まちづくり協議会	行政主導	石巻市役所HP http://www.fukko-net-ishinomaki-jv.info/index.html
		湊町二丁目(情和会)まちづくり協議会	行政主導	石巻市役所HP http://www.fukko-net-ishinomaki-jv.info/index.html
		湊町一丁目(みなといち会)まちづくり協議会	行政主導	石巻市役所HP http://www.fukko-net-ishinomaki-jv.info/index.html
		湊町二丁目(表情会)まちづくり協議会	行政主導	石巻市役所HP http://www.fukko-net-ishinomaki-jv.info/index.html
		川口町一丁目まちづくり協議会	行政主導	石巻市役所HP http://www.fukko-net-ishinomaki-jv.info/index.html
		明神町一・二丁目、須賀松地区復興まちづくり協議会	行政主導	石巻市役所HP http://www.fukko-net-ishinomaki-jv.info/index.html
		門脇町一丁目明星会	行政主導	石巻市役所HP http://www.fukko-net-ishinomaki-jv.info/index.html
		門脇町二丁目友和会まちづくり協議会	行政主導	石巻市役所HP http://www.fukko-net-ishinomaki-jv.info/index.html
		門脇町復興街づくり協議会	行政主導	石巻市役所HP http://www.fukko-net-ishinomaki-jv.info/index.html
		門脇南浜地区公園WS	行政主導	石巻市役所HP http://www.fukko-net-ishinomaki-jv.info/index.html
上釜復興協議会		行政主導	石巻市役所HP http://www.fukko-net-ishinomaki-jv.info/index.html	
下釜第一町内会まちづくり		行政主導	石巻市役所HP http://www.fukko-net-ishinomaki-jv.info/index.html	
がんばってっっちゃ杜鹿		-	団体HP http://fightoshika.blog.fc2.com/	
東松島市		宮古まちづくり協議会(前身に宮古地区復興まちづくり委員会)	行政主導	団体活動資料 http://www.city.higashimatsushima.miyagi.jp/kakuka/fukko/shiminiinnkai/2013112jigyousetsumei_02.pdf
		東矢本駅北地区まちづくり整備協議会	行政主導	宮城大・鈴木研 発表資料(2013.9.26) 東松島市HP 都市住宅とまちづくり研究会 http://www.tmk-web.com/

県	市町村	組織名	組織設置主体	出典
宮城県	東松島市	野蒜地区復興協議会(前身に野蒜復興部会)	住民主導	宮城大・鈴木研 発表資料(2013/09/26)、団体HP http://mm.higashimatsushima.net/matsumng/introduction.do?id=00007
		野蒜まちづくり協議会(野蒜復興部会の設置主体)	行政主導	野蒜復興新聞、団体HP http://mm.higashimatsushima.net/matsumng/introduction.do?id=00007
		野蒜地区在宅住民の会	住民主導	辻岳史.2013「仙台平野型混住地域におけるコミュニティの再編と機能回復」名古屋大学社会学論集
		牛網地区まちづくり整備協議会	行政主導	宮城大・鈴木研 発表資料(2013/09/26)
		矢本西地区まちづくり整備協議会	行政主導	宮城大・鈴木研 発表資料(2013/09/26)
		野蒜北部丘陵団地まちづくり整備協議会	行政主導	宮城大・鈴木研 発表資料(2013/09/26)
		宮戸地区まちづくり整備協議会	行政主導	宮城大・鈴木研 発表資料(2013/09/26)
		大曲地区 地区懇談会	行政主導	宮城大・鈴木研 発表資料(2013/09/26)
		大曲浜復興委員会	住民主導	辻岳史.2013.「仙台平野型混住地域におけるコミュニティの再編と機能回復」
		赤井地区自治協議会	行政主導	宮城大・鈴木研 発表資料(2013/09/26)、団体HP http://mm.higashimatsushima.net/matsumng/introduction.do?id=00004
	松島町	松島町震災復興計画検討会議	行政主導	松島町HP「松島復興への提言」 http://www.town.miyagi-matsushima.lg.jp/index.cfm/7.7777.c.html/7777/20110831-085824.pdf
	七ヶ浜町	花洲浜笹山地区まちづくり協議会	行政主導	日本建設新聞2012/08/16 http://www.jcpress.co.jp/wp01/?p=7838
		菖蒲田浜中田地区まちづくり協議会	行政主導	河北新報2013/04/13 「新たなわが家心待ち 高台移転へ起工式 宮城・七ヶ浜」
		松ヶ浜西原地区まちづくり協議会	行政主導	河北新報2013/04/13 「新たなわが家心待ち 高台移転へ起工式 宮城・七ヶ浜」
		吉田浜台地区まちづくり協議会	行政主導	河北新報2013/04/13 「新たなわが家心待ち 高台移転へ起工式 宮城・七ヶ浜」
	多賀城市	社団法人 多賀城震災復興まちづくり会社	企業主導	団体活動資料 http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat4/sub-cat4-1/0530kobetujiirei/20130530_casebook_2-15.pdf
	仙台市	南蒲生復興部	住民主導	2013年度地域社会学会第4回研究例会・齊藤報告
		えんの会	住民主導	2013年度地域社会学会第4回研究例会・齊藤報告
		新浜復興の会(新浜町内会復興部委員会)	住民主導	2013年度地域社会学会第4回研究例会・齊藤報告
		新浜若手グループ(区域外再建派)	住民主導	筆者聞き取り調査による
		北蒲生のまちづくりを考える会	住民主導	2013年度地域社会学会第4回研究例会・齊藤報告
		蒲生二丁目土地区画整理事業を考える会	住民主導	2013年度地域社会学会第4回研究例会・齊藤報告
		中野小学校区復興対策委員会	住民主導	2013年度地域社会学会第4回研究例会・齊藤報告
		東六郷移転推進協議会	住民主導	2013年度地域社会学会第4回研究例会・齊藤報告
		荒浜再生を願う会	住民主導	2013年度地域社会学会第4回研究例会・齊藤報告
		荒浜移転まちづくり協議会	住民主導	2013年度地域社会学会第4回研究例会・齊藤報告
		荒浜復興公営住宅(戸建)推進協議会	住民主導	2013年度地域社会学会第4回研究例会・齊藤報告
		明日の三本塚を考える会	住民主導	2013年度地域社会学会第4回研究例会・齊藤報告
		あすと長町仮設住宅共助型コミュニティ構築を考える会	住民主導	2013年度地域社会学会第4回研究例会・齊藤報告
		せんだい東部復興市民会議	住民主導	2013年度地域社会学会第4回研究例会・齊藤報告
	名取市	名取市東部震災復興の会	住民主導	名取市HP復興活動資料 http://www.city.natori.miyagi.jp/content/download/10895/69264/file/shiryous.pdf
		どうする関上(こうする関上)	住民主導	名取市HP復興活動資料 http://www.city.natori.miyagi.jp/content/download/10895/69264/file/shiryous.pdf
		関上復興・まちづくりを考える会	住民主導	名取市HP復興活動資料 http://www.city.natori.miyagi.jp/content/download/10895/69264/file/shiryous.pdf
新生なとり市民の会		住民主導	名取市HP復興活動資料 http://www.city.natori.miyagi.jp/content/download/10895/69264/file/shiryous.pdf	
関上復興まちづくり推進協議会		行政主導	名取市HP http://www.city.natori.miyagi.jp/fukkoukeikaku/node_14998	
名取市海岸被災再生の会		住民主導	団体HP http://www.oisca.org/kaiganrin/blog/?p=50	
北釜地区被災集団移転協議会		-	北釜地区HP(北釜新聞) http://kitakama-web.net/kitakamablog/archives/1	
北釜被災者の会		-	北釜地区HP(北釜新聞) http://kitakama-web.net/kitakamablog/archives/1	

県	市町村	組織名	組織設置主体	出典	
宮城県	岩沼市	玉浦西地区まちづくり検討委員会 (前身に6地区代表者会議)	行政主導	岩沼市 http://www.city.iwanuma.miyagi.jp/kakuka/040700/matidukurikennntouinnkai.html	
		NPO がんぱつ！！玉浦	住民主導	団体HP http://www.tamaura.org/CircumstancesAndPurpose.html	
	亶理町	復興非営利団体 わたり・あらはま	住民主導	団体HP https://ja-jp.facebook.com/watari.arahama	
		大畑浜を守る会	住民主導	復興日誌in仙台(2013/04/04) http://sakura3411.at.webry.info/201304/article_1.html	
		荒浜地区まちづくり協議会	行政主導	宮城県亶理町まちづくり協議会HP http://www.wa-tukuri.jp/publics/index/49/(2014/03/22印刷)	
		逢隈地区まちづくり協議会	行政主導	宮城県亶理町まちづくり協議会HP http://www.wa-tukuri.jp/publics/index/49/(2014/03/22印刷)	
		吉田東部地区まちづくり協議会	行政主導	宮城県亶理町まちづくり協議会HP http://www.wa-tukuri.jp/publics/index/49/(2014/03/22印刷)	
		亶理地区まちづくり協議会	行政主導	宮城県亶理町まちづくり協議会HP http://www.wa-tukuri.jp/publics/index/49/(2014/03/22印刷)	
		まちフェス	外部支援者主導	団体HP http://machifes.jp/	
		わたりグリーンベルトプロジェクト	外部支援者主導	団体HP http://www.watari-grb.org/	
	山元町	宮城病院周辺まちづくり協議会	行政主導	山元町新市街地復興まちづくり通信 http://yamamotocm.com/	
		新山下駅周辺まちづくり協議会	行政主導	山元町新市街地復興まちづくり通信 http://yamamotocm.com/	
		新坂元まちづくり協議会	行政主導	山元町新市街地復興まちづくり通信 http://yamamotocm.com/	
		山元町 震災復興 土曜日の会	住民主導	団体HP http://www.geocities.jp/yamamoto2011_06/yamamoto68.html	
	福島県	新地町	新たな住宅団地計画懇談会	行政主導	新地町HP http://www.shinchi-town.jp/bousaisyudaniten/index.html
		南相馬市	南相馬市復興市民会議	行政主導	南相馬市HP http://www.city.minamisoma.lg.jp/index.cfm/10,871,c.html/871/07-02.pdf
南相馬市復興有識者会議			行政主導	南相馬市HP http://www.city.minamisoma.lg.jp/index.cfm/10,871,c.html/871/07-03.pdf	
南相馬市太田地区復興会議			-	団体HP http://nomaoinosato-himawari-pro.net/	
小高区地域協議会			行政主導	南相馬市HP https://www.city.minamisoma.lg.jp/index.cfm/8,0,50.html	
鹿島区地域協議会			行政主導	南相馬市HP https://www.city.minamisoma.lg.jp/index.cfm/8,0,51.html	
原町区地域協議会			行政主導	南相馬市HP https://www.city.minamisoma.lg.jp/index.cfm/8,0,52.html	
南相馬市飯館自治会			住民主導	団体HP http://minamisomashiitetejichikai.web.fc2.com/	
伊達市	小国地区復興プラン提案委員会	-	紹介記事 http://www.iges.or.jp/jp/scp/fairdo/pdf/activity20140129/3_kanno.pdf		
都地町	都路町住生活基本構想協議会	-	第5回東京大学被災地支援ネットワーク報告集会 田中報告		
長野県	栄村	小滝復興委員会	住民主導	松尾眞,2012『震災と過疎を超えて 信州栄村の復興への歩み』川辺書林	

参考文献

第1章

- 飯塚智則,2013,『震災復興における被災地のガバナンスー被災自治体の復興課題と取り組みー』芦書房
- 貝原俊民,2005,「震災復興の課題」関西学院大学 COE 災害復興制度研究会[編]『災害復興 阪神・淡路大震災から10年』関西学院大学出版会,pp.21-38
- 越山健二,2014,「都市復興」関西学院大学社会安全学部編『防災・減災のための社会安全学ー安全・安心な社会の構築への提言ー』ミネルヴァ書房,pp.213-228
- 黒田由彦,2014,「解題 避難から帰村／移住へ」『地域社会学年報第26集』ハーベスト社,p.5-9
- 松井克浩,2011,『震災・復興の社会学 2つの「中越」から「東日本」へ』リベルタ出版
- 松本行真,2015,『被災コミュニティの実相と変容ー福島県浜通り地方の調査分析ー』御茶の水書房
- 森反章夫,2015,「『仮設市街地』における協働復興 陸前高田市長洞集落の住民組織活動の考察」似田貝香門・吉原直樹編『震災と市民 I 連帯経済とコミュニティ再生』東京大学出版会,pp.183-198
- 似田貝香門,2008,「再び『共同行為』へー阪神大震災の調査から」似田貝香門編『自立支援の実践知ー阪神・淡路大震災と共同・市民社会』東信堂,pp.131-155
- 野田隆,1997,『災害と社会システム』恒星社厚生閣
- 清水亮,2014,「大規模災害時における地域社会学の可能性」『地域社会学年報』26,ハーベスト社,pp.61-74
- 塩崎賢明,2009,『住宅復興とコミュニティ』日本経済評論社
- 塩崎賢明,2014,『復興<災害>ー阪神・淡路大震災と東日本大震災』岩波書店
- レベッカ ソルニット著・高月園子訳,2010,『災害ユートピア なぜそのとき特別な共同体が立ち上がるのか』亜紀書房=Rebecca Solnit,2009,"A PARADISE BUILT IN HELL" Viking Adult
- 鈴木広,1986,『都市化の研究ー社会移動とコミュニティ』恒星社厚生閣
- 鈴木広,1998,「問題と方法」鈴木広編『災害都市の研究ー島原市と普賢岳』九州大学出版会,pp.1-54
- 浦野正樹,2007,「災害社会学の成立と展開」大矢根淳・浦野正樹・田中淳・吉井博明編『シリーズ災害と社会 2 災害社会学入門』pp.18-28

第2章

- 復興局,1925,「区劃整理の實施について市民諸君に告ぐ」
- 藤森照信,1982,『明治の東京計画』岩波書店

- 福田徳三著・山中茂樹・井上琢智編,2012,『復刻版 復興経済の原理及若干問題』関西学院大学出版会
- 後藤新平,1923,「帝都復興計画ノ大綱ニ関スル件」(<http://www.archives.go.jp/exhibition/digital/henbou/contents/46.html>,2016/01/08 最終閲覧)
- 林春男,2003,『命を守る地震防災学』ミネルヴァ書房
- 岩崎恭典・小林慶太郎,2006,「地域自治組織と町内会」『都市問題研究』58(8),pp.75-92
- 上村靖司,2009,「復興とは～創発プロセスとしてみる～」日本災害復興学会『復興とは何かを考える委員会 第6回研究会』(http://www.f-gakkai.net/uploads/fukkotowa/091010kamimura_presentation.pdf,2016/08/24 最終閲覧)
- Kates,R.W. and Pijawka,D.,1977,"From Rubble to Monument : The pace of Reconstruction" Haas,J.E., Kates,R.W. and Bowden,M.J. (eds) ,"Reconstruction Following Disaster", The MIT Press, Cambridge,Mass,pp.1-23
- 加藤孝明,2014,「公開講演 時代の潮流を踏まえて未来に『備える』～減災・復興の観点から～」『生産研究』Vol.66,No.5,pp.495-502
- 木村玲欧・林春男・立木茂雄・田村圭子,2004,「被災者の主観的時間評価からみた生活再建過程－復興カレンダーの構築－」『地域安全学会論文集』No.6,pp.241-250
- 岸信介,1959,「第〇三三回国会衆議院本会議、一九五九年一〇月二九日、西村榮一議員の質問に対する答弁」国会議事録検索システム (http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_logout.cgi?SESSION=20515,2016/11/30 最終閲覧)
- 北野正一,1996,「復旧格差と立ち遅れのメカニズム」兵庫県震災復興研究センター〔編〕『大震災と人間復興 生活再建への道程』青木書店,pp.137-152
- 高玉潔・渥美公秀・加藤謙介・宮本匠・関嘉寛・諏訪晃一・山口悦子,2007,「台湾 921 震災後における農山村の復興－桃米生態村の事例研究－」『自然災害科学』25 (4) ,pp.491-506
- 小林秀行・田中淳・村木宏尋・石川俊之,2013,「東日本大震災からの復興とはなにかー傾聴面接調査における被災者の物語をめぐってー」『災害復興研究』5,pp.11-33
- 小林秀行,2014,「災害復興における住民組織による調整－仙台市宮城野区の事例－」『日本都市社会学会年報』32,pp.115-132
- 小林秀行,2014,「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－」『シニア社会学会 災害と地域社会研究会 2013 年度報告書』p p.60-67
- 小林秀行・田中淳・藁谷峻太郎・岩崎雅宏・石川俊之,2015,「復興の取り組みに対する住民参加の現状と課題－東日本大震災における仮設住宅居住者を事例として－」『日本災害復興学会論文集』第7号,pp.1-10
- 小林秀行,2015,「緊急コミュニティ組織の役割と機能－東日本大震災を事例として－」『シニア社会学会 災害と地域社会研究会 2014 年度報告書』pp.49-59

- 小林秀行,2016,「復興期のコミュニティ組織における調整機能の維持戦略」『東京大学大学院情報学環紀要 情報学研究』No.90,pp.55-69
- 小泉秀樹,2015,「復興とコミュニティ論再考 連携協働復興のコミュニティ・デザインにむけて」似田貝香門・吉原直樹編『震災と市民 I 連帯経済とコミュニティ再生』東京大学出版会,pp.159-182
- 今野裕昭,1999,「震災対応とコミュニティの変容—神戸市真野地区」岩崎信彦・鶴飼孝造・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1巻—被災と救援の社会学』昭和堂,pp.204-215
- 今野裕昭,2007,「都市インナーエリアの震災復興 1 真野の事例」浦野正樹・大屋根淳・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,pp.103-109
- 越山健二,2001,「災害後の都市復興計画と住宅供給計画に関する事例的研究」神戸大学博士論文
- 越澤明,2005,『復興計画 幕末・明治の大火から阪神・淡路大震災まで』中公新書
- 越澤明,2012,『叢書 震災と社会 大災害と復旧・復興』岩波書店
- 神戸市,2015,「阪神・淡路大震災 被災状況及び復興への取り組み状況」(<http://www.city.kobe.lg.jp/safety/hanshinawaji/revival/promote/index.html>,2016/01/08 最終閲覧)
- 神戸市企画調整局総合計画課,2004,「神戸市統計報告 特別号 神戸市人口,震災前人口を超える—平成 16 年 11 月 1 日現在推計人口—」(<http://www.city.kobe.lg.jp/information/data/statistics/toukei/img/sinsaimaekoeru.pdf>,2016/01/08 最終閲覧)
- 倉沢進・秋元律郎,1990,『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房
- 倉沢進,2002,『コミュニティ論改訂版』放送大学教育振興会
- 柳旻・鈴木さち・本田真大・佃悠・本江正茂・小野田泰明,2003,「桃米生態村における台湾集集地震からの復興まちづくりの手法に関する資金と組織の調査研究—台湾集集地震の災害遺構保存活用と復興まちづくりの手法に関する調査研究その 2—」『日本建築学会大会学術講演梗概集(北海道)』 pp.1085-1086
- R.M.マッキーヴァー著・中久郎・松本通晴監訳,2009,『コミュニティ—社会学的研究：社会生活の性質基本法則に関する一試論—』ミネルヴァ書房=R.M.MacIver,1924,“Community: A Sociological Study; Being an Attempt to Set Out the Nature and Fundamental Laws of Social Life” Macmillan and Co., Limited 1917;3rd ed.,
- 馬越直子・中林一樹,2002,「復興期における被災者の生活状況と復興対策の評価構造の変化に関する研究」第12回地域安全学会発表論文集
- 牧紀夫,2013,『復興の防災計画 巨大災害に向けて』鹿島出版会
- 松井克浩,2008,『中越地震の記憶 人の絆と復興への未知』高志書院
- 松村明編,2006,『大辞林 第3版』三省堂
- 南慎一・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』,No.4, pp.59-67

- 南慎一,2004,「奥尻島青苗地区の災害復興 20 年」『総合論文誌』 2,pp.43-44
- 宮城県東松島市総務部庶務課,2014,『東松島市 東日本大震災 記録誌』
- 宮城県教育庁文化財保護課編,2010,「特別名勝松島保存管理計画」宮城県教育委員会(<http://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/16124.pdf>,2016/01/14 最終閲覧)
- 宮原浩二郎,2006,「『復興』とは何かー再生型災害復興と成熟社会」『先端社会研究』 vol.5,p p.5-40
- 宮本匠,2007,「『軸ずらし』から『物語復興』へ」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,pp.26
- 宮定章,2007,「都市インナーエリアの震災復興 2 御蔵の事例」浦野正樹・大屋根淳・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,pp.113-118
- 村井雅清,2009,「村井プレゼンテーション 復興とは？」日本災害復興学会『復興とは何かを考える委員会 第 2 回研究会』(<http://www.f-gakkai.net/uploads/fukkotowa/090613murai.pdf>,2015/12/04 最終閲覧)
- 室崎益輝,2013,「災害後の復興のあり方について」関西学院大学災害復興制度研究所編『災害復興研究』 vol.5,関西学院大学出版会出版サービス,pp.57-63
- 永松伸吾,2010,「復興とは何かを考える委員会 第 14 回研究会資料」日本災害復興学会『復興とは何かを考える委員会 第 14 回研究会』(<http://www.f-gakkai.net/uploads/fukkotowa/100918nagamatsu.pdf>,2014/12/04 最終閲覧)
- 内閣府,2014,「地区防災計画ガイドライン～地域防災力の向上と地域コミュニティの活性化に向けて～」(http://www.fdma.go.jp/html/life/chikubousai_guideline/guideline.pdf,2016/8/18 最終閲覧)
- 内閣府,2015,「防災基本計画」
- 内閣府,2016,「平成 23 年(2011 年)東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)について(平成 28 年 3 月 8 日 14:00 現在)」(<http://www.bousai.go.jp/2011daishinsai/pdf/torimatome20160308.pdf>,2016/08/24 最終閲覧)
- 中林一樹,2009,「『復興とは』何か ー第 1 回日本災害復興学会『復興とは』研究会ー」日本災害復興学会『復興とは何かを考える委員会 第 1 回研究会』(<http://www.f-gakkai.net/uploads/fukkotowa/090530nakabayashi.pdf>,2015/12/04 最終閲覧)
- 日本災害復興学会,2010,「復興とは何かを考える委員会」(<http://f-gakkai.net/modules/tinyd2/index.php?id=1>,2015/09/03 最終閲覧)
- 奥田道大,1983,『都市コミュニティの理論』東京大学出版会
- 大矢根淳,1996,「災害復旧・復興過程における組織活動の展開～雲仙普賢岳噴火災害・直接被災地＝上木場の生活再建への取り組み～」『社会科学討究』 no.122,pp.31-74
- 大矢根淳,1999,「にじきた駅前商店街復興と再開発事業」岩崎信彦・鶴飼孝造・浦野正樹・辻勝次・似田貝香門・野田隆・山本剛郎編『阪神・淡路大震災と社会学 第 3 巻 復興まちづくりの社会学』昭和堂,pp.21-40

- 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,pp.18-23
- Patterson.O.,Weil.F. and Patel.K., 2010, “The Role of Community in Disaster Response: Conceptual Models” Population Research and Policy Review, Volume 29, Issue 2, pp.127-141
- 災害対策制度研究会編著,1986,『日本の災害対策—その現行制度のすべて—』ぎょうせい
- 酒田市大火の記録と復興への道刊行会編,1978,「酒田市大火の記録と復興への道」酒田市生活復興に関する質問紙調査データセット協議会,2014,「復興の教科書」(<http://fukko.org/>,2015/09/03 最終閲覧)
- 関孝敏,2000,「激甚被災地における地域生活の再建過程：北海道南西沖地震における奥尻町青苗地区の場合」『北海道大学文学研究科紀要』,第 102 号,pp.129-202
- 柴田武・山田進,2002,『類語大辞典』講談社
- 塩崎賢明,2001,「森南地区区画整理事業における住民参加」広原盛明編著『都市叢書 開発主義神戸の思想と経営 都市計画とテクノクラシー』日本経済評論社,pp.201-204
- Smith,G.P. and Wenger,D.,2007,“Sustainable Disaster Recovery, Operationalizing An Exiting Agenda”, H. Rodriguez, E.L. Quarantelli and R.R.Dynes (eds.) ,”Handbook of DISASTER RESEARCH”,Springer,pp.234-257
- 鈴木広編,1998,『災害都市の研究—島原市と普賢岳』九州大学出版会
- 田村圭子・林春男・立木茂雄・木村玲欧,2001,「阪神・淡路大震災からの生活再建 7 要素モデルの検証—2001 年京大防災研復興調査報告—」『地域安全学会論文集』No.3,pp.33-40
- 田中傑,2007,「生活空間の再興」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,pp.84-89
- 田中重好,2011,「災害へのコミュニティ・アプローチとコミュニティ防災」『名古屋大学社会学論集』No.32,pp.75-98
- 田中重好,2013,「『想定外』の社会学」田中重好・船橋晴俊・正村俊之編著『東日本大震災と社会学』ミネルヴァ書房,pp.275-328
- 辻中豊・ロバート・ベッカネン・山本英弘,2009,『現代の自治会・町内会—第 1 回全国調査に見る自治力・ネットワーク・ガバナンス—』木鐸社
- 浦野正樹,1984,「地域住民組織と地震防災-地域防災への取り組みの実態と課題をめぐって-」『社会科学討究』29(3) pp.99-151
- 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・鶴飼孝造・浦野正樹・辻勝次・似田貝香門・野田隆・山本剛郎編『阪神・淡路大震災と社会学 第 3 巻 復興まちづくりの社会学』昭和堂,pp.101-111
- 浦野正樹,2010,「「災害復興」概念をめぐって—災害の脆弱性 (vulnerability) / 復元=回復力 (resilience) パラダイムを軸として—」日本災害復興学会『復興とは何かを考え

- る委員会 第 10 回研究会』 (http://www.fgakkai.net/uploads/fukkotowa/100515_uranoresume.pdf,2015/12/04 最終閲覧)
- 浦野正樹,2014,「東日本大震災における〈住民生活を支える諸機能〉の再編」『シニア社会学会「災害と地域社会」研究会 2013 年度報告書』 pp.43-51
- 若林佳史,2003,『災害の心理学とその周辺—北海道南西沖地震の被災地へのコミュニティ・アプローチ—』多賀出版
- トム ウッテン・保科京子(訳),2014,『災害とレジリエンス ニューオーリンズの人々はハリケーン・カトリーナの衝撃をどう乗り越えたのか』明石書店=Tom Wooten,2012,“WE SHALL NOT BE MOVED Rebuilding Home in the Wake of Katrina” Beacon Press
- 山中茂樹,2005,「資料 年表 研究会活動記録」関西学院大学 COE 災害復興制度研究会[編]『災害復興 阪神・淡路大震災から 10 年』関西学院大学出版会,pp.261-268
- 山中茂樹,2006,「災害復興基本法への道」『先端社会研究』 vol.5,pp.287-324
- 山下祐介,1998,「被災者団体と住民運動」鈴木広編『災害都市の研究 島原市と普賢岳』九州大学出版会,pp.125-164
- 山崎栄一,2014,「災害対策基本法の見直し」関西学院大学社会安全学部編『防災・減災のための社会安全学—安全・安心な社会の構築への提言—』ミネルヴァ書房,pp.141-157
- 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,pp.45-58
- 横田尚俊,2007,「雲仙普賢岳災害」浦野正樹・大屋根淳・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,pp.159-162
- 横田尚俊,2014,「戦後日本における災害・防災政策の展開 東日本大震災以前の都市災害への対応を中心に」『山口大学文学會志』 第 64 号,pp.1-26
- 吉川忠寛,2007,「復旧・復興の諸類型」浦野正樹・大屋根淳・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,pp.36-48
- 吉川忠寛,2007,「生活再建支援をめぐる現代史的展開と課題」浦野正樹・大屋根淳・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,pp.54-62
- 吉原直樹,2015,「帰属としてのコミュニティ 原発被災コミュニティのひとつのかたち」似田貝香門・吉原直樹[編]『震災と市民 I 連帯経済とコミュニティ再生』東京大学出版会,pp.207-226
- 財団法人神戸都市問題研究所,2011,「復興計画の策定」財団法人神戸都市問題研究所編『阪神・淡路大震災の概要及び復興』神戸市,pp.65-76

第 3 章

- バーニー.G. グレイザー・アンセルム.L. ストラウス (著)・後藤隆 (訳) ,1996,『データ対話型理論の発見—調査からいかに理論をうみだすか』新曜社=Barney G. Glaser and Anselm L. Strauss,1967,“The Discovery of Grounded Theory : Strategies for

Qualitative Research” Chicago : Aldine publishing company

樋口耕一,2014,『社会調査のための計量テキスト分析 内容分析の継承と発展を目指して』
ナカニシヤ出版

Hunston,S.,2002,“Corpora in applied linguistics” Cambridge University Press

飯塚智則,2013,『震災復興における被災地のガバナンスー被災自治体の復興課題と取り組みー』 芦書房

石川幹子,2011,「岩沼市(仙台平野南部)の復興計画策定の実態報告ー愛と希望の復興」『都市計画』 vol.60,No.3,pp.36-38

気仙沼市,2011,「第1回震災復興会議 資料5 大震災に係る本市の被害状況について」(<http://www.city.kesennuma.lg.jp/www/contents/1308917412557/files/hukko1shiryo5.pdf>,2015/09/06 最終閲覧)

木村玲欧・林春男・立木茂雄・田村圭子,2004,「被災者の主観的時間評価からみた生活再建過程ー復興カレンダーの構築ー」『地域安全学会論文集』 No.6,pp.241-250

木村玲欧・田村圭子・井ノ口宗成・林春男・浦田康幸,2010,「災害からの被災者行動・生活再建過程の一般化の試みー阪神・淡路大震災、中越地震、中越沖地震復興調査結果討究ー」『地域安全学会論文集』 No.13

木村玲欧,2014,「3年後時点での復旧・復興カレンダー」高橋誠・田中重好・木股文昭編著『スマトラ地震による津波災害と復興』古今書院,pp.153-163

国土交通省,2012,「第16回都市計画制度小委員会配付資料 資料3 被災地域における復興計画関係資料」(<http://www.mlit.go.jp/common/000204800.pdf>,2015/12/01 最終閲覧)

今野裕昭,2008,「被災者の生活再建の社会過程」吉原直樹編『防災の社会学 防災コミュニティの社会設計に向けて』東信堂,pp.107-138

黒宮亜希子・立木茂雄・林春男・野田隆・田村圭子・木村玲欧,2006,「阪神淡路大震災被災者の生活復興過程にみる4つのパターンー2001年・2003年・2005年兵庫県生活復興パネル調査結果報告ー」『地域安全学会論文集』 No.8,pp.405-414

牧紀男,2013,『復興の防災計画 巨大災害に向けて』鹿島出版会

南相馬市,2011,「東日本大震災による被災状況」『南相馬市復興計画資料編』(<http://www.city.minamisoma.lg.jp/index.cfm/10,208,c,html/208/keikaku6.pdf>,2015/09/06 最終閲覧)

村田久行,1996,「傾聴の援助的意味ー存在論的基礎分析ー」『東海大学健康科学部紀要』 vol.2,pp.29-38

室井研二,2013,『都市化と災害 とある集中豪雨災害のモノグラフ』大学教育出版

中林一樹・土屋依子・小田切利栄,2014,「東日本大震災被災者の生活復興感および生活事項回復感の変遷ー2012年から2014年ー」『日本災害復興学会2014長岡大会講演論文集』 pp.58-61

中川和之,2008,「災害ボランティアと情報」菅磨志保・山下祐介・渥美君秀編『災害ボラン

- ティア論入門』弘文堂,pp.160-167
- 日本看護科学会看護学学術用語検討委員会第9・10期委員会,2011「看護学を構成する重要な用語集」公益財団法人日本看護科学会(<http://jans.umin.ac.jp/iinkai/yougo/pdf/terms.pdf>,2015/11/26 最終閲覧)
- NHK 神戸放送局,2005,「震災10年」(<http://www.nhk.or.jp/kobe/shinsai/enquete/index.html>,2015/01/08 最終閲覧)
- 野崎隆一,2014,「まちづくり協議会と合意形成 阪神・淡路と東日本における合意形成の事例と当事者」『日本災害復興学会誌 復興』vol.5,No.3,pp.3-7
- 女川町,2011,「第2章 東日本大震災の概要」女川町『女川町復興計画』(<http://www.town.onagawa.miyagi.jp/hukkou/pdf/keikaku/02.higai.pdf>,2015/09/06 最終閲覧)
- 産経新聞大阪本社編集局・大阪市立大学宮野研究室,2000,「阪神大震災はや5年、まだ5年被災者たちの復旧・復興」学芸出版社
- 震災復興総括・検証研究会編,2000,「生活再建ワークショップ『私達の生活再建実感』神戸市震災復興本部総括局総合計画課『神戸市震災復興総括・検証報告書 生活再建分野意見集』
- 田村圭子・立木茂雄・林春男,2000,「阪神・淡路大震災被災者の生活再建課題とその基本構造の外的妥当性に関する研究」『地域安全学会論文集』No.2,pp.25-32
- 田村圭子・林春男・立木茂雄・木村玲欧,2001,「阪神・淡路大震災からの生活再建7要素モデルの検証—2001年京大防災研復興調査報告—」『地域安全学会論文集』No.3,pp.33-40
- 田中淳・サーベイリサーチセンター編,2009,『シリーズ災害と社会8 社会調査でみる災害復興 帰島後4年間の調査が語る三宅島島の現実』弘文堂
- 立木茂雄・林春男,2001,「TQM法による市民の生活再建の総括検証—草の根検証と生活再建の鳥瞰図づくり」『都市政策』no.104,pp.123-141
- 辻岳史,2013,「仙台平野型混住地域におけるコミュニティの再編過程と機能回復—東日本大震災・宮城県東松島市の事例から—」『名古屋大学社会学論集』No.34,pp.1-32
- 立木茂雄・林春男・矢守克也・野田隆・田村圭子・木村玲欧,2004,「阪神・淡路大震災被災者の長期的な生活復興過程のモデル化とその検証：2003年兵庫県復興調査データへの構造方程式モデリング(SEM)の適用」『地域安全学会論文集』No.6,pp.251-260
- 亘理町,2011,「第1回亘理町震災復興会議 資料2(被害状況等)(<http://www.town.watari.miyagi.jp/index.cfm/22,17350,c,html/17350/20110630-110954.pdf>,2015/09/06 最終閲覧)
- 吉見憲二・樋口清秀,2012,「共起ネットワーク分析を用いた訳あり市場の考察—「カニ」と「ミカン」のユーザーレビューを題材として—」『GITI/GITS 紀要 2011-2012』,pp.31-39
- 吉村雅世,2009,「看護の場における『聴く姿勢』に関する文献研究」『奈良県立医科大学医

第4章

- 星山幸男,2012,「震災から6ヶ月たってみえてきたもの—南三陸町と仙台市の今をふまえて」『日本社会教育学会紀要』48:106-108
- 石川幹子,2011,「岩沼市(仙台平野南部)の復興計画策定の実態報告—愛と希望の復興」『都市計画』60(3),pp.36-38
- 地元学の会,2008,「岡田・鍋沼」みやぎの区民協議会編『続・地元学』みやぎの区民協議会 pp.115-158
- 南蒲生町内会,2013,『南蒲生復興まちづくり基本計画』
- 総務省統計局,2012,「平成22年度国勢調査 小地域集計」(http://www.e-stat.go.jp/estat/html/kokusei/GL08020101-000001039448.html#t1_000001047504,2016/01/15 最終閲覧)
- 農林水産省,2005,「専兼業別農家数」『2005年農林業センサス 宮城県』(<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?bid=000001009902&cycode=0>,2015/12/10 最終閲覧)
- 仙台市,2011a,「仙台市震災復興計画中間案」(http://www.city.sendai.jp/shinsaifukko/shise/daishinsai/fukko/kanren/setsume-02/documents/fukkohonbun2480_3.pdf ,2016/10/07 最終閲覧)
- 仙台市,2011b,「災害危険区域図 (A3版・条例第2条第5号)」
- 仙台市,2012,『震災復興地域かわら版みらいんみやぎの』第11号
- 仙台市,2013,「津波避難施設の整備に関する基本的考え方」(http://www.city.sendai.jp/kurashi/bosai/keikaku/_icsFiles/afieldfile/2013/09/03/honpenH25-03.pdf,2015/12/07 最終閲覧)
- 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,pp.1-26

第5章

- 饗庭伸・合気純治・鈴木翔太・寺澤草太・丸茂友紀・池田浩敬・木村周平,2013,「大船渡市綾里地区の復興まちづくり計画」『季刊まちづくり』第39号,pp.20-23
- D.P.アルドリッチ(著)石田裕・藤沢由和(訳),2015,『災害復興におけるソーシャル・キャピタルの役割とは何か 地域再建とレジリエンスの構築』ミネルヴァ書房＝Aldrich,D.P.,2012,“Building Resilience: Social Capital in Post-Disaster Recovery”, The University of Chicago Press
- Eggan,F.,1961,“Social Anthropology and the Method of Controlled Comparison”,Moore,W.F. (ed.) ,“READINGS IN CROSS-CULTURAL METHODOLOGY”, New Haven ;HRAF Press,pp.109-129

- 池田浩敬・饗庭伸・木村周平,2015,「大船渡市三陸町綾里地区における復興まちづくり計画の作成プロセスと防災面での成果」『日本災害復興学会 2015 年度学会大会予稿集』 pp. 12-15
- 一般社団法人東北圏地域づくりコンソーシアム,2014,「東松島市復興まちづくり推進員だより」第 5 号
- 岩田健一郎,2014,「浦島地区振興会の運営能力強化支援」みやぎ地域復興支援会議キックオフミーティング (<http://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/271131.pdf>,2015/12/25 最終閲覧)
- 丸山真央,2014,「第 6 章 平成三陸大津波と「旧村」の自治——岩手県大船渡市三陸町調査報告 (2)」山本唯人・丸山真央・植田剛史・岩舘豊編「東日本大震災における支援活動と地域社会 : 岩手県大船渡市を中心に : 「社会と基盤」研究会・岩手調査班報告書」一橋大学大学院社会学研究科町村敬志研究室内「社会と基盤」研究会,pp.95-106
- 内閣府,2002,「平成 13 年度中間支援組織の現状と課題に関する調査 調査報告書」(<https://www.npo-homepage.go.jp/toukei/2009izen-chousa/2009izen-sonota/2001nposhien-report>,2016/8/18 最終閲覧)
- 内閣府,2012,「平成 22 年度国勢調査 小地域集計」
- 農林中央金庫,2015,「現地レポート JF りょうり (岩手県)」(<https://www.nochubank.or.jp/contribution/report/2015/ryori/index.html>,2016/08/24 最終閲覧)
- 野崎隆一・浅見雅之・小林美輪,2013a,「《気仙沼市支援状況》2013.10.10 現在」公益財団法人兵庫県まちづくり技術センター (<http://www.kobe-machiken.org/311shien/data13/1012nozaki.pdf>,2015/12/22 最終閲覧)
- 野崎隆一・浅見雅之・小林美輪,2013b,「東日本大震災ひょうごまちづくり専門家派遣事業ひょうごまちづくりコンサルチーム派遣実績報告<<派遣番号 23-1-06>> 第 12 回平成 25 年 7 月 21 日実施」公益財団法人兵庫県まちづくり技術センター (http://www.hyogo-ctc.or.jp/machicen/hn_hms/hokoku_ad/23201_12.pdf,2015/12/22 最終閲覧)
- 野崎隆一・浅見雅之・小林美輪,2013c,「東日本大震災ひょうごまちづくり専門家派遣事業ひょうごまちづくりコンサルチーム派遣実績報告<<派遣番号 23-1-06>> 第 16 回平成 25 年 3 月 17 日実施」公益財団法人兵庫県まちづくり技術センター (http://www.hyogo-ctc.or.jp/machicen/hn_hms/hokoku_ad/23201_16.pdf,2015/12/22 最終閲覧)
- 大船渡市,2011,「『復興に向けた地区懇談会』の開催結果について」(http://www.city.ofunato.iwate.jp/www/contents/1306739052138/files/kondankaikukka_0707.pdf,2016/02/08 最終閲覧)
- 大槌町,2012,「大槌町地域復興協議会全体会議資料」
- 大矢根淳,2015,「現場で組み上げられる再生のガバナンス 規定復興を乗り越える実践例から」清水展・木村周平編著『災害対応の地域研究 5 新しい人間、新しい社会 復興の物語を再創造する』京都大学学術出版会,pp51-78

- 鹿折地区まちづくり協議会,2012,「まちづくり通信」 vol.1
- 鹿折地区まちづくり協議会,2013a,「まちづくり通信」 vol.6
- 鹿折地区まちづくり協議会,2013b,「まちづくり通信」 vol.10
- 鹿折地区まちづくり協議会,2013c,「まちづくり通信」 vol.4
- 鹿折地区まちづくり協議会,2013d,「まちづくり通信」 vol.8
- 鹿折地区まちづくり協議会,2014a,「まちづくり通信」 vol.12
- 鹿折地区まちづくり協議会,2014b,「まちづくり通信」 vol.15
- 鹿折地区まちづくり協議会,2015a,「まちづくり通信」 vol.16
- 鹿折地区まちづくり協議会,2015b,「まちづくり通信」 vol.17
- 鹿折地区まちづくり協議会,2015c,「まちづくり通信」 vol.18
- 鹿折地区まちづくり協議会,2015d,「まちづくり通信」 vol.19
- N.スメルサー (著) 山中弘 (訳) ,1996,『比較文化論の基礎 社会科学における比較の方法』
玉川大学出版部= Neil J. Smelser,1976,“Comparative Methods in the Social Sciences
“, Prentice Hall, Inc.
- 吉川忠寛,2013,「大槌町安渡 (2) 津波被災地域における防災計画づくりの教訓」 浦野正
樹・野坂真・吉川忠寛・大矢根淳・秋吉恵著『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,pp.43-68
- 吉原直樹,2016,『絶望と希望 福島・被災者とコミュニティ』作品社