

2020 年度 早稲田大学大学院文学研究科

博士学位論文概要

地域社会における災害復興と地域存続に関する社会学的研究
—東日本大震災前後における岩手県・宮城県の津波被災地域を事例として—

2021 年 1 月 28 日

野坂 真

1. 論文要旨

本研究の目的は、被災前の地域特性と被害状況を考慮した、地方（地方都市およびその周辺の地域）における災害復興のあり方を検討する上で必要となる視点を提示することである。

2000年代以降の日本では、全国的に人口減少・少子高齢化と経済停滞が続く中、それらの傾向が顕在化している地方が、たびたび災害の被害を受けている。地方では、被災前から人口減少・少子高齢化と経済停滞が顕著になっているため、被災前の人口構造や経済状況に戻すという復興目標を立てたととしても達成するのは難しい。このため、土木工学的な開発による定住人口増と経済成長という1990年代まで主流とされてきたハード中心の災害復興の目標とは異なる、地域特性と被害状況を考慮した新たな目標を案出しなければならない。この状況下で東日本大震災も起こり、今後は南海トラフ地震津波も想定されている。地方における災害復興では何を指すべきか、またそうした復興目標を設定する際に、被災前の地域特性と被害状況をいかに読み解けば良いかは、日本社会にとって喫緊の非常に重要な課題であり続けている。さらに、こうした課題は日本固有のものではなく、災害後に生じてくる課題に効果的に対応し回復する際に顕在化してくる、その地域が本来持つ様々な潜在能力である「レジリエンス (resilience)」概念 (Aguirre 2006: p.1) を探究する海外の社会学的な災害研究でも重視されており、本研究で扱うテーマは国際的な議論とも接続できるものである。

そこで本研究では、災害前から復興期 (=次の災害前) までの長期的な災害サイクルの中で、地域社会がどのように被災し回復していくか、災害社会学および地域社会学に基づく視点から事例分析を行う。事例分析では、日本の地方が多く被災し2020年時点で復興期に入り始めた東日本大震災の津波被災地域を扱う。特に、東日本大震災の津波災害により甚大な被害を受けた岩手県大槌町を中心的な事例とする。同時に、大槌町の災害サイクルの特徴を明確にするために、大槌町とは異なる地域特性（人口規模、産業規模など）と被害状況（死者・行方不明者の数、地域コミュニティの担い手への被害の大きさなど）を持つ宮城県気仙沼市（特に平成の市町村合併前における旧気仙沼市にあたる地域）も取り上げる。先述の「地方」の定義に即すると、大槌町は周辺の地域の性格を、旧気仙沼市は地方都市の性格をより強く有している。大槌町と旧気仙沼市における災害サイクルのあり様の違いを考察することで、今後、より都市化の程度が高い地域を対象とした分析や、東日本大震災よりも被害が少なくあるいは多く見積もられている災害事例を対象とした分析にも、本研究の知見を適用できるようにするねらいもある。

2. 分析の視点—論文の構成とともに—

本研究は8章で構成されている（図1）。第1章では、研究の目的と背景を説明した。概要は、「1. 論文要旨」で述べた通りである。

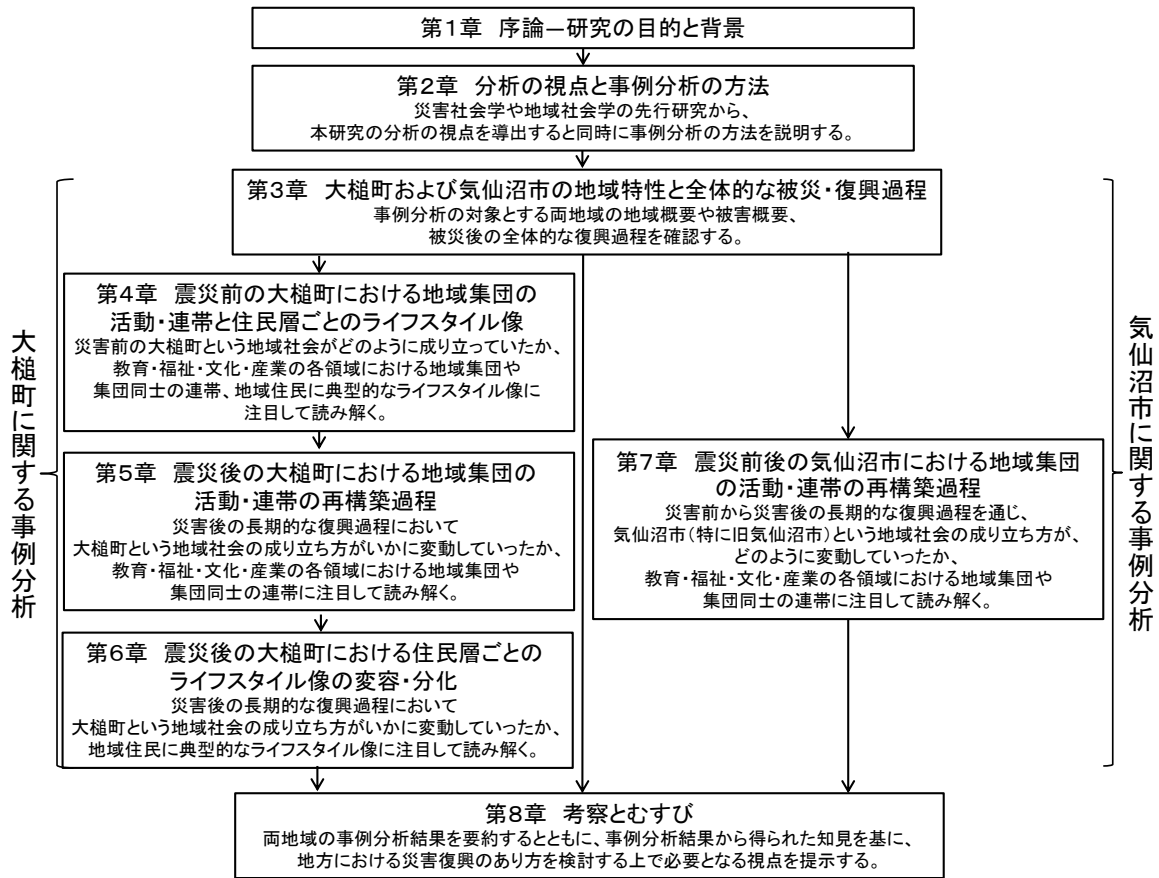


図1 本稿全体の構成の概念図

第2章では、国内外の災害社会学（地域論的アプローチ、脆弱性/レジリエンス概念を巡る議論、心の復興をめぐる議論）や、地方を対象とした地域社会学（限界集落論、地方都市論、内発的発展論、地域産業論、社会参加論）の先行研究などから、本研究における分析の視点を導出すると同時に事例分析の方法を説明した。先行研究の整理を通じ、地方における災害過程を分析する上で、（1）災害復興を長期的な復興課題の変容と対応の過程として捉える、（2）個人と社会との間のメゾレベルで起こる事象に注目する、（3）地域のライフスタイル像に基づく場面の複合的な機能を理解する、という3つの論点が重要となることが分かった。それをふまえ、3つの分析の視点を提示した。第一に、東日本大震災の津波被災地域で起こってきた復興課題とそれへの対応のあり様を、「①災害前⇒②緊急避難期⇒③避難生活期⇒④仮復旧期⇒⑤復興への移行期⇒⑥復興期⇒①災害前⇒・・・」という長期の災害サイクルとして整理する、という視点である。第二に、長期の災害サイクルの中で復興課題の影響を受けながらそれに対応する主体として、当該地域で典型的なライフスタイル像を持つ理念型としての住民層＜住民層同士がつながり集団化した地域集団＜地域の活動やイベントを実現・継続させる地域集団間の連帯、という分析対象を置く、という視点である。分析を行う際には、地域集団の活動や地域集団間の連帯によって生じてくる様々な場面には、

表面的な機能だけでなく、住民自身も気づいていない裏の機能があることに注意する。特に、地域の中でマージナルな位置に置かれがちな人々を包摂したり世代の異なる住民同士をつなげる機能、外部からの支援をいかに受け入れるかを見定めたり外部から入ってきた知識や人材と地域ニーズとを調整してつなぐ情報ネットワークといった機能は重要である。なお、地域集団の活動領域には、1) 産業、2) 文化、3) 福祉、4) 教育という4つを想定する。第三に、住民層の分析では、①生計の成り立ち方（生活のすべ）/主観的な生活充実感と周囲との人間関係から得られる安心感（生きがい）/地域で生きていくことへの自分なりの納得感（自己納得感）という3つの要素の組み合わせ方がどのように再構築されようとしているか、そしてその結果、当事者のライフスタイル像を特徴づける行動や意識がどのように変容しているか、②ライフスタイル像が変容したことによって地域集団との関わりがいかに変化したかに着目する、という視点である。分析を行う際には、経済的基盤の得やすさ（生活のすべ）や人間関係の居心地の良さ（社会的な生きがい）だけでは地域に残り続ける理由を説明しきれないことに注意する。この注意点は、地域経済の停滞が進むことで経済的基盤が不安定化しやすく、同時に人口転出が進み地域社会の成員がある程度限られることで、緊密である反面状況によっては息苦しさも感じやすい人間関係となることもある地方（特に周辺の地域）の特性をふまえたものである。

第3章から第7章では第2章で示した分析の視点に基づき事例分析を行った。第3章にて大槌町および気仙沼市それぞれの地域概要や、東日本大震災における両市町での全体的な被災・復興過程を確認した上で、第4章から第6章までは大槌町の事例分析を、第7章では気仙沼市（特に旧気仙沼市）の事例分析を行った。

第8章では、事例分析の考察として、大槌町の事例分析から得られた知見を提示するとともに、大槌町と旧気仙沼市の比較分析を行った。第8章の概要は、以降で述べる。

3. 事例分析結果の要約

(1) 大槌町の事例分析結果の要約（第3章～第6章）

災害前から仮復旧期まで（1980年代～2013年ころ）：災害前の大槌町では、200海里規制等ともなう水産業の苦境とバブル経済崩壊後における地方行財源の急速な縮小に対応するため、「（行政と）住民との協働により、身の丈にあった地域の成長」を目指す地域存続ビジョンを掲げ、複数の地域集団が活動を展開していた。そうした活動は、活動する場所や時間を部分的に共有し領域横断的に地域集団同士が連帯することによって成り立っていた。しかし、東日本大震災によって甚大な人的・物的被害が生じたことにより、災害前までに構築されつつあった地域存続ビジョンが、地域外の人間にも地域住民にも認識されにくくなってしまった。また、そのビジョンを下支えしていた地域集団の活動や地域集団間の連帯によって生じてくる様々な場面が持つ裏の機能も、弱体化したり認識されにくくなってしまった。しかも、その裏の機能は地域リーダー層を中心としたインフォーマルな

人間関係の中で成り立っていたことも多く、地域集団やその連帯において調整役、交渉役、企画決定役を担うことが多かった住民層が多く犠牲となるもしくは転出すると、住民自身も災害前に自分たちの地域がどのように成り立っていたのかを総合的には説明しにくくなっていったと言える。その後、仮復旧期の初期に今後の復興方針を検討する段階では、多額の費用を国の全額負担で投資する縦割りの復興事業メニューが入ってくると同時に、各領域を専門とする多数の外部アクターが町内に流入してくる。そうした事業メニューや外部アクターを大槌町の住民はあまり取捨選択せずたびたび受け入れた。その結果、地域集団同士の連帯を分断させながら領域ごとの個別化した動きが突出して進められるケースが散見された。他方で、外部アクターと住民たち（地域内の実働者だけではなく、調整役・交渉役・企画決定役も含む）とが十分に意見交換を行い、かつ住民たちのニーズが外部アクターの専門分野と合致した場合には、領域横断的で総合的な復興ビジョンを志向する動きにつながっていったケースもあった。また、特に小規模事業所従業員/非常用従業員の住民層では、高齢層だけでなく若・壮年層であっても順調に生活のすべの再建を達成しにくかった人々も多く、自己納得感の探究を軸に震災後のライフスタイル像を再構築していく動きがあった。そうした動きの中核にいた人々の中には、復興への移行期までに、自分たちなりの地域アイデンティティを獲得し地域集団の調整役・交渉役・企画決定役として育っていくケースも見られた。

復興への移行期以降（2014年ころ～2020年ころ）：仮復旧期までは外部アクターが地域の復興に向けた動きをサポートしており、住民自身も生活再建までの過渡期であったためそうした動きに時間や労力を割くことができた。しかし、復興への移行期に入ると、外部アクターが減少するなど地域外との関わり方が変質し、また住民自身も生活再建が本格化したことで、地域の復興に向けた動きを担う人材が不足し活動が行き詰まっていくケースが散見されるようになる。また、一時的なものと思っていた仮の住まいでの生活が長期化してくるとともに復興事業完了後のライフスタイル像が次第に目に見えてくる中で、自身の生活ニーズと復興計画とのギャップに気づきそれを埋めようと声を上げる住民も出てくる。しかし、それ以前までに領域横断的な活動や多様な住民層を巻き込んだ活動を展開できていなかったケースが多かったため、総合的な地域の復興ビジョンに結実しなかったり1つの声を取り上げると他の住民層からの不満を招いたりといった問題が生じ、住民の生活ニーズと復興計画とのギャップが埋まらず、最終的に計画がとん挫していくケースが見られた（大きなものとしては中心市街地における商業集積地の整備計画のとん挫など）。他方で、仮復旧期から領域横断的に連帯していく志向性を持っていた活動や、復興への移行期における状況変化に対応し少ない人材でも無理せず続けられる仕組みや理念（例えば、支援者が助けるばかりでなく支援対象者に支援者を助けてもらうこともある *give and given* の関係を構築する、など）を構築してきた活動は、復興期まで残っていった。こうした志向性、仕組みや理念は、内発的発展論において前提の課題となっている、広大な地方の地域社会を少ない人数で維持するための具体的な方策であると同時に、地域外の「プロ

セス、資源、行動を自分たちのためにハンドリングできるような能力」(小田切 2018: p.16)を身につける上で前提となる地域アイデンティティの源泉となるものであろう。復興期に入りつつある大槌町では、様々な復興計画がとん挫した後、それまでの失敗や状況変化を糧とするレジリエントな状況が生じつつある面もあると言える。

(2) 気仙沼市（特に旧気仙沼市）の事例分析結果の要約（第3章、第7章）

災害前～仮復旧期（1980年代～2013年ころ）：災害前の旧気仙沼市では、200海里規制等ともなう水産業の苦境に対応する中で誕生してきた多様な地域集団とそれらの集団間における緩やかな連帯を中心に、「食」をキーワードに地域資源を活かしたまちづくり活動が展開されていた。災害が起こった後も、旧気仙沼市では、地域リーダー層をふくめた人的被害が大槌町と比較して少なかったこともあり、災害前までのまちづくり方針を継続しようとする傾向が強かった。しかし仮復旧期の初期に、災害前までのまちづくり方針と整合性を取ることが困難に見える国および県の復興事業が入ってきた。特に防潮堤の建設をめぐることは、地区によっては住民同士でも賛否両論あり、災害前までのまちづくり方針を支えてきた地域集団同士の緩やかな連帯にも影響を及ぼしかねない状況だった。また、内陸部の仮設住宅へ移動する被災者が多かったことで、急激かつ大きな地域コミュニティの変動も生じ、コミュニティ支援や福祉支援のあり方を検討し直さなければならない状況も生じていた。こうした状況に対応するため、旧気仙沼市では各地域集団がそれぞれの方法で外部アクターの力を活用した。例えば、災害前までまちづくり活動の中核を担ってきた地域集団は、地域外の専門家を呼び講演してもらうことを理由に、防潮堤建設の賛成・反対を超えて市民が顔を合わせられる「防潮堤を勉強する会」を立ち上げ、復興に向けた市内各地域の「総意」（合意ではない）をつくることを促した。あるいは、災害後の状況に合わせたコミュニティ支援や福祉支援を行うために立ち上がった気仙沼 NPO/NGO 連絡会は、その立ち上げおよび市との関係構築において地域外の支援団体が大きく関わっている。気仙沼 NPO/NGO 連絡会での活動を通じ、市内各地に建設された仮設住宅団地の代表者たちが住民のニーズを取りまとめ、市に要望していく仕組みが構築されている。

復興への移行期以降（2014年ころ～2020年ころ）：このように、外部アクターを効果的に活用し、復興への移行期までに、住民主体で復興方針を協議できる場、住民ニーズを把握し発信する仕組み、支援の受け皿などをつくっていった。そうしてつくられた場などは、災害サイクルの中で再構築された地域集団間の連帯とも言える。復興への移行期では、大槌町同様、個々の生活再建が本格化し始める。そこで、仮復旧期までにつくった地域集団間の連帯は集団間で情報を共有する程度の負担になりすぎないものへと変化した。ただし、突発的に生じる地域復興上の大きな問題（例えば、内湾地区における防潮堤の施工ミス、など）には、先に挙げた場などが仮復旧期までに持っていた機能を一時的に復活させて対応した。以上では、大槌町と比較すると順調な復興過程をたどってきているように見える。しかし、旧気仙沼市では被災し復興していく過程の中で、小規模事業所経営者層と小規模

事業所従業員/非常用従業員層の住民層の数や他の住民層と比較したときの割合は統計上大きく減少しており、復興まちづくりの中心人物たちの動きに協力する地域住民の力が弱まっている傾向も読み取れる。そして、中心市街地における観光開発を推進する復興まちづくり方針に対し、「自分が思っているような気仙沼ではなくなってきたのでは。自分はここにいていいのか」といった自己納得感の希薄化から生じる疑問の声を住民から聞くこともある。

4. 考察

大槌町の事例分析の結果をふまえ、地方における災害復興のあり方を検討する上で必要となる視点は次の7点である。

- (1) 災害前までの地域開発や地域振興のあり方を、脆弱性の蓄積・進展過程としてだけでなく、地域社会を持続可能にするための試行錯誤の過程や地域の成り立たせ方の変容過程としても捉える視点
- (2) 緊急避難期における防災対策を、災害前のライフスタイルのあり方や避難生活期での応急対応と一連のものとして考える視点
- (3) 緊急避難期から避難生活期までの防災上の課題やそれへの対応のあり方が、仮復旧期以降の復興課題やそれへの対応のあり方へ波及していく様相を捉える視点
- (4) 地域内の各領域のアクターが、地域外から流入してくる知識や外部アクターをどのようにハンドリングできているか、あるいはできていないとすればそれはなぜなのかという視点
- (5) 復興への移行期で、各住民層において生活再建が本格化することで喫緊の課題解決に向け団結していくモードから「無理せず続ける」ことを重視するモードに切り替わっていくとき、地域内の各領域（産業、教育、福祉、文化など）における地域集団がどのように復興期以降の地域社会を持続可能にするための仕組みや方向性の原点をつくり出しているか、という視点
- (6) 長期的な災害サイクルにおいて住民層ごとのライフスタイル像が再構築されていく中で、生活のすべの再建に自己納得感や生きがいが伴っているかという視点
- (7) 災害経験の記憶の多様性を包摂できる仕組みはあるかという視点

さらに、以上7つの視点を基に、大槌町と気仙沼市の比較分析を行った。その結果、(1)(2)の視点については、大槌町と気仙沼市との共通点が強調された。他方、(3)(4)(5)(7)の視点については、大槌町と気仙沼市との相違点が強調された。なお、(6)「長期的な災害サイクルにおいて住民層ごとのライフスタイル像が再構築されていく中で、生活のすべの再建に自己納得感や生きがいがあるかという視点」については、気仙沼市におけ

る住民層ごとのライフスタイル像を構成する要素がどのように組み合わさっているかを分析するだけのデータを、本研究では収集できなかったため、比較分析の対象としなかった。

(1)(2)については、より都市化が進んだ地域で顕著な災害時要支援者の多様性（外国人の多さ、身体機能が衰えつつある高齢層だけでなく妊婦や子育て世帯などより若い層でも課題が深刻化する可能性の高さ、など）には配慮しつつ、ある程度そのまま、多くの地方における災害サイクルを読み解く視点として用いることができる。

(3)(4)については、主に両地域における人的被害の大きさが異なることで生じてくる相違であった。災害による人的被害が大きい地域や災害事例ほど、地方における災害サイクルを読み解く際にこの視点を組み込むことが重要となる。また(4)については、人的被害の大きさが異なることに加え、各領域の地域集団が持つ地域アイデンティティの明確さが異なることによっても生じてきた相違であった。地域アイデンティティは、災害前に各領域の地域集団が外部アクターをハンドリングしながら活用するチャンスが多ければ多いほど、災害後の過程においても明確に示しやすくなる。このため、そうしたチャンスがどのくらいあったかという情報は、地方における災害サイクルを読み解く視点を構築する上で重要となる。

(5)については、産業・教育・福祉・文化など各領域における独立性の高さや層の厚さが異なることによっても生じてきた相違であった。言い換えれば、「地域住民が共同の生活問題を専門機関の提供するサービスによってもっぱら処理するような」都市的生活様式（倉沢ほか 1984: p.5）がその地域にどのくらい浸透しているかによって、復興への移行期における地域での対応方法が変わってくるということである。つまり、都市化の進んだ地域ほど領域ごとに独立した形で、復興期以降の地域社会を持続可能にするための仕組みや方向性の原点が作り出されていくのに対し、都市化が進んでいない地域ほど領域横断的な地域集団群による動きの中で、そうした仕組みや方向性の原点が作り出されていくのである。このように、都市的生活様式の浸透度合いの違いが災害サイクルに及ぼす影響をふまえて地方における災害サイクルを読み解く視点を構築することが重要となる。

(7)については、地域内の人間関係の広さや多様性が異なることで生じてきた相違であった。地域内の人間関係の広さや多様さは、①先述のように都市的生活様式が地域に浸透していることで、空間的な生活圏は重なっていても住民層や主に所属する地域集団の領域が異なれば互いに接する機会は少なくなるという因果関係によって生じていると考えられる。同時に、②大都市圏の文化を持って地域にやってくる移住者や U ターン者が常に一定数いることによっても生じてくる。①と②は相関関係にある。つまり、大都市圏で身につけた専門的な技術を仕事に使えるくらい気仙沼市には都市的生活様式が浸透しており、大都市圏の文化を持ち込んでくる移住者や U ターン者が常に一定数いることによっても、都市的生活様式がさらに浸透していく。このように、大都市圏との関係性が強い地域ほど災害経験の記憶の多様性を許容しやすいのに対して、大都市圏との関係性が弱い地域ほど災害経験の記憶の多様性を許容しにくい傾向がある。大都市圏との関係性の強弱の違いが災害サイクルに及ぼす

影響をふまえて地方における災害サイクルを読み解く視点を構築することが重要となる。

最後に、本研究で得られた知見に基づき、より周辺の地域としての特性が強い地域や災害により大きな人的被害を受けた地域が、復興する上で重要となること、そして次に起こり得る災害に向けて備えておくべきことを述べておく。本研究が、復興財源に限りがある現在、気仙沼市のように地方の中でもより地方都市としての特性が強く災害による人的被害がより小さかった地域だけに集中投資した方がより復興事業の成果が上がりやすいのではないかという結論につながることを避けるためである。大前提として、各地域社会に合う復興のあり方は多様であり、ハード・ソフト両面において、復興事業や復興支援のあり方も地域特性に合わせてアレンジメントされなければならない。そのために、地域の側では、裏の機能の成り立ち方やその重要性を一定数の住民が平時から理解できる仕組みと、災害によって大きな人的被害が生じた場合でも過度な弱体化が起こらないような仕組みをつくっておく必要がある。例えば、地域内の調整をすべてインフォーマルに個人間で行うのではなく、重要な部分は組織的に行う仕組みをつくっておくことが必要である。中山間地振興の取り組み実践から提唱されている「分野（本稿で言う領域）間の柔軟な横つなぎに対応できるマネジメント組織」などはその見本となる（藤山 2015: pp. 194）。あるいは、特にソフト系の事前復興を具体化したものとして、災害前まで地域社会を成り立たせてきた裏の機能やそれを支える多様な住民層のライフスタイル像を、生き残った地域住民や外部アクターが参照できるよう（決して元通りに復旧させるためではなく災害によって見えにくくなった地域アイデンティティを思い出すために）、地域アーカイブを事前に構築しておくことも重要であろう。

参考文献一覧（概要書）

- 阿部俊彦, 2019, 「小規模多主体事業連鎖と都市基盤整備による複線型復興まちづくりの実践的研究」, 早稲田大学大学院創造理工学研究科 2018 年度博士学位論文.
- Aguirre, B. E., 2006, “On the Concept of Resilience”, Preliminary Papers, 356, Disaster Research Center. (http://udspace.udel.edu/bitstream/handle/19716/2517/P%20356%20Dspace%20Ready.pdf?sequence=1&origin=publication_detail)
- 藤山浩 2015, 『田園回帰 1 %戦略—地元にと仕事を取り戻す—』農文協.
- 倉沢進・小林良二・森岡清志・園部雅久・藤崎宏子・松本康・大内田鶴子・文屋俊子・竹中英紀・玉野和志, 1984, 「都市的生活様式の実証研究(その 1)—東京都神津島村調査報告—」『総合都市研究』(22), pp.5-97.
- 小田切徳美, 2018, 「農村ビジョンと内発的発展論」, 小田切徳美・橋口卓也編著, 『内発的農村発展論—理論と実践—』農林統計出版: 1-20.