



ソーシャルキャピタル(社会関係資本)と 復興プロセスの相関性 調査報告書

A Report of Social Capital and its Correlation with Recovery Processes



防災・減災
日本 CSO ネットワーク



ソーシャルキャピタル(社会関係資本)と 復興プロセスの相関性 調査報告書

A Report of Social Capital and its Correlation with Recovery Processes

防災・減災日本 CSO ネットワーク (JCC-DRR)

Japan CSO Coalition for Disaster Risk Reduction (JCC-DRR)



巻頭言

私たち人類は常に地球の変化とともに生きてきました。地球の地殻や岩盤の動きによって山脈が作られ、水の流れによって良質な栄養素が大地に運ばれ、水と栄養素の循環によって海の恵みがもたらされるなど、人類にとって豊かな自然が作り出されてきました。私たちの暮らしは地球の変化によって成り立っている、と言えます。

そうした地球の変化に加え、自然の人工的な変化による影響が人間の対処能力を遥かに超えたものを、私たちは「災害」と呼びます。災害は避難民・難民を生み出し、人間同士の対立による紛争とも相まって、「地球規模の人道危機」を招きかねません。2016年には、災害による被災者数が4億人以上に達し、2017年も世界各地で頻発した台風やサイクロン、地震、森林火災、そして、アジア各地で多発した大洪水や地滑りなどは記憶に新しいかと思います。

災害の影響を乗り越えるとき、人は必ず他者との関わり合いの中で復興のヒントを見つけていきます。人を救えるのは最終的には人であり、モノや建物ではありません。しかしながら、本報告書で取り上げたソーシャルキャピタルと呼ばれる「人やコミュニティが持つ力」は数値化しづらく、政策議論においてもその曖昧さから真剣に取り上げられてはきていません。しかし、それらが政策的に注目されて初めて、仙台防災枠組を実施する体制が整うのだ、と私たちは考えます。仙台防災枠組が提唱する防災・減災への全社会的アプローチ（all of society approach）は、理念こそ素晴らしいものですが、その実現のためには、社会の中のセクターそれぞれがどのような力を持ち、どのように防災・減災に貢献しているのかを明らかにしなければなりません。

防災・減災に関わる市民社会組織（CSO）のネットワークである防災・減災日本CSOネットワーク（JCC-DRR）では、ソーシャルキャピタルとしての「人やコミュニティが持つ力」を防災・減災を進める上での根拠（エビデンス）として関係者に広めるために、各分野で活躍する研究者や実践者の力をお借りして調査を実施し、本報告書に取りまとめました。

一人でも被災する人が少なくなるように、わずかでも災害の影響を減らすために、JCC-DRRはセクターを超えた協力関係をこれからも積極的に構築し、増え続ける災害リスクに取り組んでいきます。最後に、本調査を進めるにあたり、ご助言やご支援をいただいた多くの方々、資金支援をいただいた米国・合同メソジスト教会救援援助部（UMCOR）に対し心より御礼申し上げます。

防災・減災日本CSOネットワーク（JCC-DRR）事務局長
堀内 葵

● 巻頭言	3
-------------	---

[第一報告] 岩手県大船渡市・陸前高田市の事例（筒井哲朗）

1. はじめに	7
2. 「ソーシャルキャピタル」について	7
3. 結果報告	8
3.1 ①地域の相互扶助というコミュニティ内の力（「横」の関係）	8
3.2 ②地域間や政府・地方行政など外部組織との関係（行政などとの「縦」の関係）	9
3.3 ③口伝・伝承・伝統・文化といった過去から引き継いできたもの（時間軸）	9
4. 参考	11
4.1 東日本大震災発災直後の救援・避難行動について	11
4.2 消防団（自主防災組織）について	13
4.3 リーダーシップについて	14
5. 今後の検討事項	15
6. 最後に	16
謝辞	17
参考文献	17

[第二報告] 宮城県気仙沼市の事例（飯塚明子）

1. はじめに	18
2. 浦島地区における防災集団移転	18
3. 舞根（もうね）の防潮堤に頼らないまちづくり	21
4. 唐桑（からくわ）の郷土芸能	24
4.1 崎浜（さきはま）の大漁唄込（だいりょううたいこみ）	25
4.2 鮎立（しびたち）の大漁唄込	27
4.3 小鯖（こさば）神止り七福神舞	28
4.4 松圃（まつばたけ）の虎舞（とらまい）	29
4.5 宿（しゅく）の打囃子（うちばやし）	31
5. 事例の考察	31

事例1：浦島地区における防災集団移転	31
事例2：舞根の防潮堤に頼らないまちづくり	32
事例3：唐桑の郷土芸能	32
6. 結論	33
謝辞	34
参考文献	34

[第三報告] 宮城県仙台市・気仙沼市・石巻市・多賀城市・栗原市の事例（石田祐・西出優子）

1. はじめに－問題意識および調査目的	36
2. 分析の視点	37
3. 事例調査の手法およびヒアリング調査実施先団体	38
4. ヒアリング調査－ソーシャルキャピタルの形成と復興過程	40
4.1. 団体の活動の展開とソーシャルキャピタルの活用および形成	40
4.1.1. NPO 法人アスイク	40
4.1.2. NPO 法人つながりデザインセンター・あすと長町	40
4.1.3. 南蒲生地区町内会復興部	43
4.1.4. 認定 NPO 法人底上げ	44
4.1.5. NPO 法人石巻復興連携センター（やっぺす）	45
4.1.6. 多賀城市役所	46
4.1.7. 栗原市役所	47
4.2 ヒアリング調査からのファインディング	48
5. 結論－復興過程におけるソーシャルキャピタルの役割とネガティブな側面	49
謝辞	52
参考文献	52

[第四報告] 福島県双葉郡葛尾村の事例（下枝浩徳）

1. 調査概要	53
2. 調査背景	53
3. 問題意識	53
4. 調査対象地域	54
4.1 福島県双葉郡葛尾村	54
4.1.1 葛尾村の概要	54
4.1.2 葛尾村の人口	55
4.1.3 高齢化率	55

4.2 福島県双葉郡	55
5. 事例の提示	56
5.1 葛尾村での事例	56
5.1.1 (住民) 葛尾村野行行政区	56
5.1.2 (防災) 葛尾村消防団	57
5.1.3 (教育) 葛尾村教育委員会	57
5.1.4 (産業) 葛尾村農業委員会	57
5.2 双葉郡での事例	58
5.2.1 (住民) 双葉郡未来会議	58
5.2.2 (防災) 双葉地方広域市町村圏組合消防本部	58
5.2.3 (教育) 福島県双葉郡教育復興ビジョン推進協議会	58
5.2.4 (産業) NPO 法人 JIN	59
5.3 海外での事例	59
5.3.1 国連ハビタット	59
6. 分析	60
6.1 葛尾村におけるソーシャルキャピタルと地域持続との関係の震災前後の変化	60
6.2 葛尾村のソーシャルキャピタル事例と双葉郡の他町村との比較	61
6.3 葛尾村のソーシャルキャピタル事例と世界の他地域との比較	61
7. 結論	61
7.1 ソーシャルキャピタルの発生、継続、定着に重要な要素	61
7.2 ソーシャルキャピタルが地域持続に重要な理由	62
参考文献	63
● 総括	63
● 編集後記	65

岩手県大船渡市・陸前高田市の事例

一般社団法人 シェア・ザ・プラネット

筒井 哲朗

1. はじめに

筆者は、これまでの NGO 現場（南アジア）での経験から、原始コミュニティの形成は「水」によって集まり、その絆は「宗教」によってつなぎ止められると考えるようになった。

しかし、現代の日本ではそのいずれもが非常に希薄、もしくは崩壊してしまったように見える。奇しくも 2011 年に発生した東日本大震災では、このコミュニティによる「共助」、あるいは「相互扶助」が持つ「力」に対して、「防災・減災」のみならず、人が生きていく上でのコミュニティのありようの部分にスポットが当たったように思える。

震災から 7 年が経ち、改めて当時の状況や現在の復興に、コミュニティが果たした役割を再検討し、記録に留めておくことで「コミュニティと人々の生活」という忘れられがちな「価値」を再評価し、それを「ソーシャルキャピタル」と位置付けて考えてみるのが、本調査を実施する動機となっている。

本稿は、2017 年 8 月に 2 度にわたり岩手県大船渡市および陸前高田市を訪問し、聞き取りした内容から推察した、地域コミュニティのソーシャルキャピタルについての記述である。

この中では、ソーシャルキャピタルを①地域内（水平）②行政との関係（垂直）③口伝伝承（時間）に分類し、それらをつなぐ地域の力がどこにあるかについて考察する。

2. 「ソーシャルキャピタル」について

本調査を実施するにあたり「ソーシャルキャピタルとは何か？」ということが依頼者から特定されておらず、また、「復興プロセスにおける相関性のエビデンス」という言葉に使われている「エビデンス」の軽重の度合いに関する指定がなかった。

従って、本稿では「援助と社会関係資本～ソーシャルキャピタル論の可能性～」(佐藤寛編, 2001 年)を参考に「ソーシャルキャピタルとは地域の持つ目に見えない集団・組織・地域の相互扶助や地域力」と捉えることとし、筆者はそれを①地域の相互扶助というコミュニティ内の力（「横」の関係）②地域間や政府・地方行政など外部組織との関係（行政などとの「縦」の関係）③口伝・伝承・伝統・文化といった過去から引き継いできたもの（「時間」の関係）という 3 つの側面から岩手県大船渡市ならびに陸前高田市で聞き取り、調査の結果をまとめることとした。

上記「援助と社会関係資本～ソーシャルキャピタル論の可能性～」の中で、学者である佐藤仁は「コミュニティ内の『水平的な・横の』関係ばかりではなく、コミュニティとその『外部』の組織（政府、ドナーあるいは他のコミュニティ）との間の『水平的でない・縦の』関係のあり方もまた、社会関係資本として重要である」と指摘している。本稿では、この考えに「時間的な」関係という概念を追加し、それぞれについて考えを述べる。また、東日本大震災発災後の救援・避難行動、消防団、リーダーシップについてそれぞれ今回の調査で感じたことを述べ、最後に上記①～③をまとめつないでいく力としての「祭り」や「伝統芸能と地域イベント」の重要性について論じる。

3. 結果報告

3.1 ①地域の相互扶助というコミュニティ内の力（「横」の関係）

「自治会（公民館）・消防団・婦人会・子ども会などややもすると性別や年齢によって分断しがちな地域内組織が、そこそこやっているところは復興のプロセスでもうまくいっている」、「スポーツ大会（グランドゴルフ・野球大会・運動会）や祭り・文化祭・伝統芸能など年間活動が多く続いている地域は地域力が高い」などの発言に見られるように、年齢や性別に分かれたグループを地域のイベントが結節点として機能していること、またそれぞれのグループに役割を与え、地域全体が顔の見える関係ができていることで地域の総合力を高めていることが分かった。

また、「お祭りのプロセスはそのまま防災訓練である」との発言も面白い。「世代を越え、子どもも高齢者もそれぞれに役割があり、欠くことのできない存在であることをそれぞれが自覚し自発的に行動する」ことは、確かに緊急避難所や仮設住宅で生活する上で極めて重要であろう。また、このコミュニティがうまくまとまっている大きな理由としてコミュニティのサイズが小さいこと（60世帯約200人）を挙げていた。コミュニティが大きくなると、様々な思惑でコミュニティの分断が起きてしまうことが想像される。

大きなコミュニティの例として、震災前から防災訓練で有名になった赤崎町は、13地区の自治会がその中心に公民館長を置き、緊急避難所では、「避難住民の中で7人のリーダー以下担当と役割を指名し、役割分担をしっかりとするなど命令指示系統をはっきりさせることや、毎朝の朝礼で日々変わる状況を避難所で生活する全住民と共有し、支援物資の分配に不公平感が起きないよう細心の注意を払った」とあった。これは、ある程度大きなコミュニティでは強力なリーダーシップの存在とピラミッド型の役割分担が重要になることを示唆しており、コミュニティのサイズによる意思決定の仕組みの違いは興味深い。

このように、市の中心部ではない周辺地域ではお祭りや地域のイベントそして避難訓練などにより、住民同士のコミュニケーションが活発な地域が見られた。一方、市街地は人の出入りが多く、特に古くから住み暮らしている人が多い商店街は、弱体化高齢化してドーナツ化現象が起きていることから、コミュニティ内の絆やイベントなどの減少などが懸念されている。

行政主導で再開発された大船渡駅前の商業スペースでは、これまでの商店のみならず新しい経営者も参入してきており、外から来た人や次世代若者の参入によって、イベントの開催などで活性化が進

む可能性もあるが、これに関しては「現時点ではまだ評価できない」としている。外部からどのくらい人がやってきて新たに住み暮らすのか、また若い世代がどのくらい地域に残りコミュニティを盛り上げていけるか、そのあたりに街のこれからの復興また地域力（ソーシャルキャピタル）の鍵がありそうだ。

3.2 ②地域間や政府・地方行政など外部組織との関係（行政などとの「縦」の関係）

町内会を超えるより広域な地域間交流として、大船渡市には市レベルでの大きなイベントやお祭りがある。また各地域（町内会）には、4～5年おきにお祭りが開かれ、他地域からの「お客」を迎え入れる習いがある。これが地域間の交流の機会づくりにもなっている。それぞれの地域間のリーダー同士が顔の見える関係になり非常時に気軽に「頼り」・「頼られる」関係になっていることで、緊急時には「被災していない地域」の消防団が救援活動に急行したり、「被災地域」から支援依頼が行われたりした。こうしたお祭りやイベントによる年齢・性別・地域内の交流、そして地域間交流こそが、この地域性の高いソーシャルキャピタルの源泉であると言える。

今回の調査では、行政と住民の関係の近さを感じることがあった。赤崎町でみられた強いリーダーシップと地域住民との信頼関係や「行政から派遣された責任者が、地域のイニシアティブとリーダーシップに全面的に判断を委ねる」という柔軟な対応にも伺うことができる。こうした行政職員と住民組織の関係が近いこともソーシャルキャピタルと言ってよいだろう。これも、普段からの防災訓練をはじめとする地域行事の積み重ねの中で醸成された信頼関係の証である。

この地を訪れた人は皆、居住地から海が見えないくらい高くそびえる「防潮堤」を、安堵感を持って、あるいは違和感を持って見るであろう。この防潮堤の建設は、行政と住民の間で防潮堤の高さを決める話し合いが何度も持たれ、住民の意向を尊重してその高さが決められた様子がうかがえる。一方、集落から海が見えなくなったことに関する反発の声も何度となく聞いた。これに対し「津波で怖い思いをした住民が高い堤防を望むことに対して『反対』と言いつらい」という意見もあった。

また住民の中にはこの防潮堤が何年役割を果たせるか、つまり「防潮堤の寿命」に対する疑問や寿命前のメンテナンスや改修工事の有無についての疑問が聞かれた。「防潮堤は千年に一度といわれた東日本大震災後の津波の高さよりも高く作られているから、それ以上の津波は来ない」という「防潮堤神話」が独り歩きする怖さについても多くの住民が指摘している。

こうした巨大インフラは住民側に、過度な安心を創り出し、これまでつないできた地域の防災意識や危機感が薄れることに拍車をかけることにならないか。そして将来の災害時に迅速な避難行動の妨げにならないかという心配がある。大船渡市街地でよく聞いた、「津波は鉄道を越えて来ない」と信じられていた地域で被害が大きかったことはそれを暗示している。巨大なインフラによるこうした「神話」は「負のソーシャルキャピタル」になり得ることを肝に銘じておきたい。

3.3 ③口伝・伝承・伝統・文化といった過去から引き継いできたもの（時間軸）

大船渡市、陸前高田市を含む三陸海岸沿岸地方では昔よりたびたび津波の被害を受けていたことから、各地に津波に関する言い伝えが残っている。こうした過去からの教訓は、口伝による伝承だけで

なく「俗に津波石などと呼ばれている過去の津波被災記念碑や供養塔」を含むことができる。

この三陸地方の口伝・伝承の中で最も有名な「津波てんでんこ」という言葉について、京都大学防災研究所の矢守克也は、次の4つの意味を多面的に織り込んだ重層的な用語であることを、この言葉の成立史、東日本大震災やその他の津波避難事例に関する社会調査のデータ、および集合行動に関する研究成果をもとに、明らかにしている^{*1}。

●「津波てんでんこの4つの意味」

- ・自助原則の強調（「自分の命は自分で守る」）：津波から助かるため、人のことは構わずに、てんでんばらばらに素早く逃げる。
- ・他者避難の促進（「我がためのみにあらず」）：素早く逃げる人々が周囲に目撃されることで、逃げない人々に避難を促す。
- ・相互信頼の事前醸成：大切な他者と事前に「津波の時はてんでんこをしよう」と約束し、信頼しあう関係を深める。
- ・生存者の自責感の低減（亡くなった人からのメッセージ）：大切な他者とてんでんこを約束しておけば、「約束しておいたから仕方がない」と罪悪感が減る。

これは、こうした「口伝・伝承」そのものが、この地域のソーシャルキャピタルとして捉えることができる。阪神大震災後に出版された『忘れるな三陸沿岸大津波 惨禍を語る路傍の石碑』（上西、2008）によると、大船渡市には31か所45の石碑が存在、同様に陸前高田市には10か所15石碑がリストアップされている。

日本気象協会では、三陸地方に伝わる言葉「てんでんこ」を以下のように紹介している^{*2}。

過去にいくども甚大な津波被害に遭ってきた三陸地方に伝わる言葉「てんでんこ」には、「各自」「めいめい」の意味があります。「津波てんでんこ」なら、「大地震がきたら、一刻も早くめいめいが高台へ逃げろ」。「命てんでんこ」なら、「自分の命は、なんとしてでも自分で守れ」。こうした言葉が受け継がれてきた背景には、過去の地震・津波の際に、家族や知人を助けに行ったことで避難が遅れ、多くの死傷者が生まれた事実があるからです。

つまり、大地震が起きたら取るものも取りあえず、各自てんでんばらばらに高台に逃げることで、結果として全員が助かるという意味が「津波てんでんこ」「命てんでんこ」には含まれています。そして、もし自分が高台に逃げたことで、結果として他人を助けられなかったとしても、それを非難してはならないという不文律も、この言葉には含まれています。

* 1 矢守克也（2012）「津波てんでんこの4つの意味」京都大学防災研究所巨大災害研究センター

* 2 http://www.tenki.jp/suppl/emi_iwaki/2015/03/10/2161.html（2017年9月8日閲覧）

4. 参考

4.1 東日本大震災発災直後の救援・避難行動について

今回の東日本大震災発災直後の避難行動で注目しなければならないのは、①大船渡市街地では JR 大船渡線とそれより山側にある国道の沿線に挟まれた地区ならびに河川縁辺での津波の遡上による被害が大きかったこと、②大船渡市に限ったことではないが、車での避難中渋滞に巻き込まれ津波に飲み込まれたということである。これは、こうした結果が「巨大インフラによる負のソーシャルキャピタル」のエビデンスと言えるのではないか。

図 1 からは、捜索活動は JR 大船渡線と国道を挟む地区を中心に行われていることが分かる。

図 1 大船渡市市街地地図（津波被害状況と国道・鉄道の位置関係）



(出所: 大船渡市消防署に展示してあった「東日本大震災捜索活動作戦会議用図面」を基に筆者追加記入 2017 年 8 月 22 日筆者撮影)

津波からの避難行動に関しては、「近所の人々で声を掛け合って逃げた」、「隣のおばあちゃんを 2 階に上げた」(ともに大船渡市街地) など、顔見知りのご近所がお互いにコミュニケーションを取りながら避難した様子が伺い知れる。一方、「津波はてんでんこなので、他の人をかまっている余裕はなく、まずは自分自身が逃げた」という人も多かった。

また、今回の調査では「車で避難しないこと」が大きな教訓となっている。同様に「舟は沖に漕ぎ出すのではなく、捨てて逃げろ」と新しい口伝も登場している。

図2 大船渡市津波浸水区域（過去の最大浸水区域）と東日本大震災の浸水区域の比較



「津波は来ないだろう」と思った人が多かった、と思われる地区

(出所：赤崎地区 3.11 の記憶～東日本大震災から学ぶ～ 2013 年 p.134 筆者追加記入)

4.2 消防団（自主防災組織）について

大船渡市での今回の津波被害を過去の津波と比較してみると、過去と比べ住居の造りは格段に丈夫になっているはずであるが、全半壊戸数は5～6倍多いこと、また、それにも関わらず死者・行方不明者は過去と比して少ないことが分かる。これには、発災の曜日や時間も大きく影響していると思うが、自主防災組織の活躍によるものも大きいと思われる。

表1 過去の津波被害状況の比較

災害 発生年	東日本大震災 2011 年		チリ地震津波 1960 年		昭和三陸津波 1933 年		明治三陸津波 1896 年	
被害	死者・ 不明者	全半壊 戸数	死者・ 不明者	全半壊 戸数	死者・ 不明者	全半壊 戸数	死者・ 不明者	全半壊 戸数
合計	419 人	3,937 戸	53 人	625 戸	421 人	794 戸	4,412 人	746 戸

（出所：大船渡市消防団東日本大震災記録誌「不屈の消防魂」2014 年 p.16）

日本地域福祉学会（2000）によれば、1933（昭和8）年の三陸津波における消防組員の行動は以下のとおりである。

「大船渡町ニテハ大津波二百戸モ倒潰セシモ僅カニ死者二名負傷者一名ニ止メシハ、コレ消防組所属、（中略）氏ノ必死ノ努力ニヨルモノナリキ、丁度其ノ時夜警当直勤務中ナリシガ、地震ト共ニ番小屋ヲ飛出シ浜育チノ第六感ヨリ津波襲来ト直感シ延々一里ニ余ル長キ町ヲ端ヨリ端マデ鈴ヲ振リツツ各戸ヲタタキ避難スルヨウ警告ヲナシ回レルヲ以テ全町民小高キ丘ノ上ニ無事避難スルコトヲ得タリト」

この報告の中では、「浜育チノ第六感→家庭内での伝承、地域の教育力」、「延々一里ニ余ル長キ町ヲ→自主的な行動」とし、「ボランティアズムとは、国王、領主、長老に言われてすることではなく、法律、習慣にこだわらず、命がけで、死んでもいいと覚悟し、自分の意志、個人として自分が決めて参加する活動」の例としてこの消防組員の活動を挙げている。

表2 明治・昭和の三陸津波被害者状況の比較

昭和三陸津波（1933 年） 死者行方不明者（人）				明治三陸津波（1896 年） 死者行方不明者数（人）			
赤崎村	末崎村	大船渡村	岩手県全域	赤崎村	末崎村	大船渡村	岩手県全域
81	39	2	2,680	474	708	121	18,158

（出所：日本地域福祉学会第14回大会報告要旨集 2000 年 p.222）

このことは、過去も現在も消防団の果たした役割が地域の津波被害の低減に大いに貢献するという伝統につながっている。こうした地域の自主防災の仕組み、特に消防団の不断努力はここ大船渡市や三陸地方では非常に高いレベルで維持されてきた。

しかし、今後の人口減少社会の中でどうなっていくだろうか。また首都圏や大都市において、この消防団に代わる自主防災の仕組みづくりは果たして可能なのだろうか。

4.3 リーダーシップについて

今回の調査に限らず、非常時におけるリーダーの役割は、緊急避難所や仮設住宅での生活において住民の生活に大きく関わる。今後防災・減災の取り組みとして各地で「リーダーシップ研修」が行われるのではないと思われる。しかしながら、ひとからげにリーダーシップを「ソーシャルキャピタル」と呼ぶにはもう少し検証が必要である。

以下、典型的なリーダーシップの類型を記した（表3参照）。リーダーシップは大きく分けると強いリーダー型（上意下達型）と民意調整型（下意上達型）に分けられる。それぞれにメリットがあるが、おおむねコミュニティの規模が大きい場合は上意下達型、小さい場合は民意調整型がうまく機能する。しかし、上意下達型は、ややもすると独断専行型（ワンマン型）に陥り、住民内に混乱が生じる。一方民意調整型もうまく機能しないと住民からは、頼りなく、行政や発言力の強い人の言いなりに見えてしまう。

表3 リーダーシップの種類と性格（筆者作成）

リーダーシップの種類と性質	強いリーダー型 （上意下達型）	独断専行型 （ワンマン型）	民意調整型 （下意上達型）	動かないリーダーシップ （行政からの指示待ち）
発意	リーダーが発意し、中間管理者へ指示する。指示と報告が整理されている。実行はリーダーの適材任命による。	リーダーが発意し、中間管理者へ指示する。中間管理者は使いやすい身内（イエスマン）で固めてしまいがち。	住民の発意をくみ上げ、話を聞く。実行は住民の意思に任せ、自らの意見はあまり言わない。	上（行政）からの指示を待つ。住民の話は聞いても行動しない。
情報の共有	定期的な会議と全体集会による、情報共有。不平不満が起こらない工夫。	情報の独占、共有意識希薄。	定期的な会議と全体集会による、情報共有。不平不満が起こらない工夫。	情報の独占、共有意識希薄。

リーダー選出にもいくつかのパターンがあるだろう（表4参照）。例えば、既存の地域有力者（世襲や有力者内での輪番）や住民等しく全世帯輪番制によるもの、あるいは住民からの推薦で民主的に選ばれたもの、自薦などがある。選出されたリーダーそれぞれにおいて、緊急事態にいかに関与したかという詳細な調査が必要ではないだろうか。その上で、選出のプロセスも含めて「ソーシャルキャピタル」と呼べるか判断したいものだ。民主的プロセスを経ないでリーダーが選ばれ、緊急事態でもその責任を果たせなかった例も多数存在すると思われる（またその逆もしかり）。リーダーをどう選ぶかという根本にこそ地域力の核心があるように思われる。

表4 リーダーの選出方法と性格（筆者作成）

リーダーの選出方法と性格	地域有力者 (世襲や有力者内での輪番)	全世帯輪番	他薦・選挙	自薦
メリット	世代を超えた地域住民の信頼関係がある。	平常時では全員に公平である。	広く住民の意向や適材が指名される。	自らの意思で積極的に参加する。
デメリット	選出は住民に公平でない。適材でない場合もあり得る。身内に依怙最厚する可能性がある。	緊急時にたまたま任に当たった人が適材でない場合、混乱する。	コミュニティが分裂している場合、敵対勢力との競合・対立が起きる可能性がある。 選考プロセスが閉ざされている場合は、住民の信頼が得られない。	本人の意思や思惑が優先されることがある。 選考プロセスが閉ざされている場合は、住民の信頼が得られない。

リーダーが世襲制で住民との間に非常に安定した信頼関係があるとするなら、その選定方法自体がソーシャルキャピタルと言えるだろう。しかし、リーダーシップは個人の素養や能力によるものである以上、その選定プロセスを吟味せずに「リーダーづくり」を地域防災の要であるとばかり、防災計画やその研修に過度に重点が置かれると、それ以外の防災準備がおろそかになるのではないかと思われる。

本調査ではリーダーシップやその選出について、長洞地区（陸前高田市：民意調整型・全世帯輪番）と赤崎地区（大船渡市：上意下達型・全世帯輪番）では双方とも非常に成功した事例を見たが、今後リーダーシップに関してはさらなる調査と検討が求められる。

5. 今後の検討事項

今回の調査では、下記のとおり「ソーシャルキャピタル」の「エビデンス」を立証する上で今後の検討事項として、下記4つのポイントを列挙しておく。

- 1) 消防団もしくは自主防災組織のあるコミュニティと、同組織のないコミュニティの避難行動の違いを知るための調査
- 2) 消防団もしくは自主防災組織が活発に活動する上で、コミュニティのイベント（祭りや行事）が多いか少ないか、その相関関係に関する調査
- 3) 災害が起きた際、そのコミュニティのリーダーが地域既存の地域有力者（世襲）とその輪番制によるものか、みんなで選ばれたものかなど、その選定プロセスと避難・復興との関係を探る調査
- 4) コミュニティと地方行政との対話の回数や場所（役所かコミュニティか）、住民の参加人数が防災への活動に差異が生じるかについての調査

6. 最後に

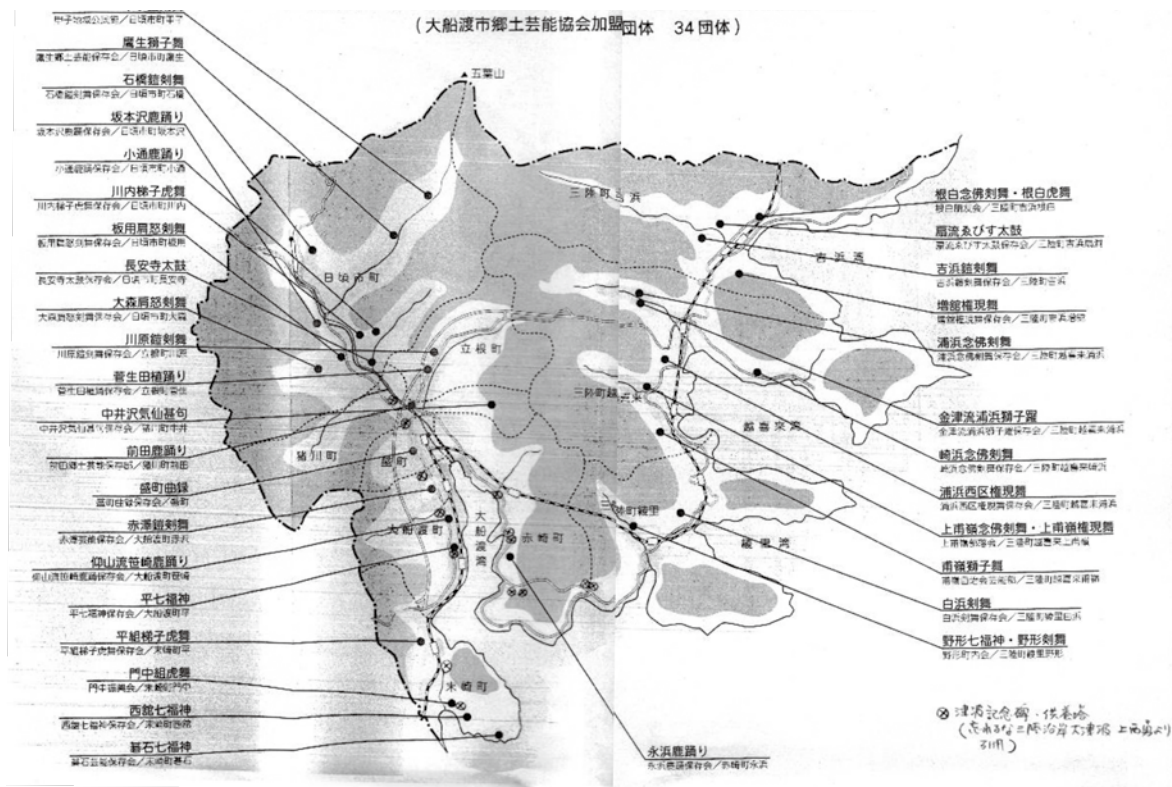
今回の大船渡市、陸前高田市での調査において感じたことは、本地域での地域防災力の高さである。常日頃からの避難訓練や炊き出しを住民自らが自分のこととして取り組んでいる様を見て、気仙地区の「地域力」を大いに感じた。この地域力がこの地区の防災に対する最大の「ソーシャルキャピタル」であり、その地域力の源泉は、地域の郷土芸能をはじめとするお祭り、そして自治会のイベント（運動会・文化祭・野球大会など）である。また、インフラでも地域力でもない「津波の怖さを忘れない」ように語りつなぐ口伝・伝承・津波石などの存在や語り部活動の存在とその重要性、そして、「巨大インフラ」が生む「神話」がソーシャルキャピタルに負の影響をもたらす可能性が大きいことが挙げられる。この3点を、本調査の私なりの結論としたい。

昭和35年のチリ沖地震後に釜石市に設置された津波石に以下のような文言があると聞いた。

「100回逃げて、100回来なくても、101回逃げて。」

これは、当時中学2年生の女生徒によるものだそうである。このような言葉を拾い集めて石碑に作った地域の人たちの想いを改めて思いめぐらせたい。同時に今回の東日本大震災による津波で、今の若い世代が残す言葉を今のうちに集めておく作業も非常に重要であると思われる。大船渡市内では以下の図のとおり、集落ごとに独自の郷土芸能が継承されている。郷土芸能の保存継承も重要な課題であろう。

図3 大船渡市郷土芸能協会加盟団体地域紹介図



(出所：大船渡市郷土芸能協会創立五十周年記念誌「郷土芸能」2006年 筆者撮影)

謝辞

最後に、本調査においては筆者がバングラデシュ駐在時代から交流がある「人間いきいきの会」森法房氏、今回の調査の受け入れと手配をお願いした気仙身体障害者協議会メンバーの葉澤健一氏・葉澤盛益氏、写真家の村田友裕氏には終始惜しめない協力を賜った。また、忙しい中本調査の聞き取りを快く受け入れお話を聞かせていただいた大船渡市、陸前高田市の皆さんに厚くお礼を申し上げたい。

参考文献

- 赤崎地区自主防災組織連合会（2013）「－赤崎地区－ 3.11 の記憶～東日本大震災から学ぶ～」
- 上西勇（2008）「忘れるな：三陸沿岸大津波：惨禍を語る路傍の石碑：津波碑探訪」
- 大船渡市（2006）大船渡市郷土芸能協会創立五十周年記念誌「郷土芸能」
- 大船渡市消防団（2014）大船渡市消防団東日本大震災活動記録誌「不屈の消防魂」
- 佐藤寛編（2001）「援助と社会関係資本～ソーシャルキャピタル論の可能性～」，アジア経済研究所
- 日本地域福祉学会（2000）「日本地域福祉学会第14回大会報告要旨集」，森法房，p.222
- 矢守克也（2012）「津波てんでんこの4つの意味」，京都大学防災研究所巨大災害研究センター
- 日本気象協会（2015年3月10日）http://www.tenki.jp/suppl/emi_iwaki/2015/03/10/2161.html（2017年9月27日閲覧）

宮城県気仙沼市の事例

宇都宮大学 留学生・国際交流センター

飯塚 明子

1. はじめに

ソーシャルキャピタルとは「相互便益のために共同や連携を促進するネットワーク、基盤、社会信頼」のことで、社会が共通の目的を達成するための協調行動を導く信頼、規範、ネットワークのことである（Putnam, 1993）。ソーシャルキャピタルと防災の相関性についての研究はあまり多くないが、災害が発生する前から物理的インフラや物質的な災害の備えだけでなく、地域住民の絆を強くするようなソーシャルキャピタルを高めておくことの重要性や（川脇, 2014; Aldrich, 2012）、ソーシャルキャピタルが大きいと災害時の自助・共助意識が高くなること（原田, 2012; 藤見ほか, 2011）がこれまでの研究で議論されてきた。仙台防災枠組では、国やコミュニティが災害に備えることでより効果的な復興を行うことができるとしており、そのための行動として、「伝統的、在来、地域固有の知識や慣習が、適宜、災害リスク評価に係る科学的知識を補完するために活用」できるとしている（外務省, 2015）。またソーシャルキャピタルは災害の復興速度が速くなるという正の結果をもたらす一方で（Nakagawa et al, 2004）、多様なグループや個人を差別、および排除する負の結果をもたらす可能性もあり（Aldrich, 2012）、個々の事例を検証する必要がある。

本研究は2011年に発生した東日本大震災で最も大きな被害を被った宮城県を事例として、ソーシャルキャピタルと復興プロセスの相関性について分析する。福島原発事故では、それまで蓄積されてきた地域社会とのつながりを諦め、福島を離れる決断をせざるを得ない人々が多く存在し（福島ブックレット委員会, 2015）、原発事故が要因でソーシャルキャピタルが崩壊したと言える。宮城県では災害が発生する前のソーシャルキャピタルが、災害発生後の復興プロセスにどのような影響を与えたか、宮城県気仙沼市浦島地区における防災集団移転^{*3}の事例と、舞根地区の防潮堤のないまちづくりの事例、そして唐桑地区の5つの郷土芸能の事例を検証する。

2. 浦島地区における防災集団移転

宮城県気仙沼市浦島地区は気仙沼湾の東側に位置する、イワシ漁やカキやワカメ養殖業が盛んな地域である。浦島地区は大浦（おおうら）、小々汐（こごしお）、梶ヶ浦（かじがうら）、鶴ヶ浦（つる

*3 本事例は、筆者が行ったJVC気仙沼事務所A氏から聞き取り調査（2017年8月9日）と、参考文献などをもとに執筆した。

がうら)の4つの集落からなり、津波前は約240世帯が軒を連ねて暮らしていたが、津波で約7割の住民が自宅を失った。浦島地区は浜ごとに独自の4つの集落があるが、全集落の小学生が浦島小学校(2013年3月に閉校)に通っていたため、PTA活動や同級生同士のつながりがあり、集落だけではなく地区としてまとまりも強かった。津波発生直後は浦島小学校が避難所になり、多いときは100人の被災者が避難していたが、津波前から小学校を核としたまとまりやネットワークが築かれていたため、行政にほとんど頼らず住民が主体となり混乱なく避難所が運営された(聞き取り調査)。

表1は震災前後における浦島地区4集落の世帯数変遷を示しており、浦島地区は津波前と比べて世帯数(生活再建後の世帯見込数)は約半分に減少している。生活再建後の世帯数とは、防災集団移転や自力再建、災害公営住宅などで、津波の後に各集落に住み続けている(予定の)世帯数である。小々汐と梶ヶ浦では津波前の半分以下の世帯見込数となっている。浦島地区の中で防災集団移転をした世帯数は、大浦25世帯、小々汐12世帯、梶ヶ浦20世帯である(表1参照)。大浦、小々汐、梶ヶ浦の3集落は、津波で被災したほとんどの地域が災害危険区域に指定されたが、鶴ヶ浦は被災した家が比較的少なかったこと、自力再建を選択する人が多かったことなどから、防災集団移転には至らなかった(聞き取り調査)。防災集団移転促進事業とは、被災した5戸以上の地域の住民が、集団で移転するのを促進する国の事業である。この事業では安全な土地を見つけて地権者と交渉するのは住民が行い、宅地の造成は行政が負担し、住宅建設は住民が負担する^{*4}。浦島地区では、2011年7月に津波後初めて自治会を開催し、大浦で7月に防災集団移転事業協議会(以下、防集協議会)が発足、梶ヶ浦で同年11月、小々汐で2012年1月に発足した。その後、NPO法人日本国際ボランティアセンター(以下JVC)の調整により、まちづくりの専門家が定期的に防集協議会に出席し、専門的な知見や経験を提供した。その結果宅地の造成は、小々汐と梶ヶ浦で2015年3月、大浦で2016年1月に完了し、2016年から2017年にかけて3集落の移転事業が完成している(図1参照)。

表1 浦島地区の世帯数の変遷 (JVC活動報告(JVC, 2017)に基づき筆者作成)

浦島地区	震災前の 世帯数	生活再建後の 世帯数(見込)	防災集団移転を した世帯数
大浦	93	59	25
小々汐	55	21	12
梶ヶ浦	49	22	20
鶴ヶ浦	44	33	0
合計	241	135	57

*4 浸水域の多くが津波後災害危険区域となり住むことができないため、各集落の自治体を中心として、高台などに新しい住宅地をつくり、5戸以上の住民からなる集落を再建する取り組みである。国は防災集団移転促進事業として土地の造成にかかる費用を負担する。住宅の融資制度の優遇などはあるが、住民はほとんど自力で持ち家を建てることになる。気仙沼市は防災集団移転促進事業として、これまで市内の46の地区で造成工事を行った(気仙沼市, 2017)。



図1 大浦集落の防災集団移転団地（2017年2月）
（出所：JVC, 2017）



図2 アドバイザーとの協議（出所：JVC, 2017）

防災集団移転は、自力で自宅を再建するだけでなく、住民自らが行政への申請、移転先の土地探し、地権者との交渉、まちづくりの計画を行うため、住民の経済的な負担が大きく、時間がかかるが、もともとのコミュニティがバラバラにならずに自分たちで土地を選んで移転することができる。市内の至るところから住民が来て抽選で部屋の場所が決まる災害公営住宅や、津波前まで住んでいた海沿いの集落を離れて内陸に住む場合と比べて、住民自らがまちづくりを行い、津波前のコミュニティを維持することができるという利点がある^{*5}。一方で防災集団移転は移転先の土地の確保が難しく、長期的な時間を要する上、自宅をほとんど自力で再建する費用も必要になってくるため、特に高齢者の被災者の中には災害公営住宅という選択肢を選ばざるを得ない人もいる。津波で大変な経験しながらも、高台の海に見える場所で住み続けるのを選ぶのは、漁師という就業上の理由だけでなく、海のそばで生まれ育ち、先祖代々のお墓や土地、田んぼを守り続けること、「潮のにおい、季節の変化、目で見えるだけでなく感じ取るもの」であると大浦防集協議会の小野寺氏は言う（小野寺，2015）。防災集団移転を選択した住民は、長年「暮らしてきた土地とのつながりと、地域の絆」（熊谷，2015）を維持しながら復興していくことを選んだと言える。

浦島地区で防災集団移転が実現した理由として、JVC の関わりがある。JVC は、東日本大震災の発生直後から浦島地区でボランティアセンターの運営支援や支援が届きにくい在宅被災者の生活再建支援などを行ってきた。その中で住民から防災集団移転をすすめるためにまちづくりのアドバイザーを派遣してほしいという要望があり、毎月6人の専門家を浦島地区に30回以上派遣したり（図2参照）、他地域の事例の見学会を開催したり、行政との交渉や調整を行ったりするなど、被災者に寄り添い、被災者による主体的な復興の支援を行っている。浦島地区は、気仙沼湾の東側に位置し、市の中心から離れていたこともあり、もともと自主性の強い地域で、浦島小学校の避難所も主体的に運営

* 5 災害公営住宅は住宅に困窮する定額所得者が比較的安価な家賃で借りることができる利点がある一方で、集合住宅として画一的な設計で建てられることが多い（塩崎，2014）。部屋の場所は抽選で決まることが多いため、隣に誰が住んでいるのか分からない場合も多くある。東日本大震災の被災者は近所付き合いが密な農村コミュニティで比較的大きな持ち家で住んでいた人が多いため、災害公営住宅の制約条件は厳しいものとなる。そのような課題から JVC は本事例以外にも、2016 年から入居が始まった同市鹿折地区の災害公営住宅でのコミュニティ構築の支援も行っている。

していたが、「まちづくり・家づくりという自分たちの専門外である課題にぶつかったとき、初めて専門家の力を借りようと考えました」（小野寺，2015）とのことだった。団地の造成設計、例えば道路から1メートルは家を建てない、隣との境界線を開けるなど、まちづくりのルールを専門家が助言し住民が決めた。住民の自主性と住民間のつながりがあるからこそまちや住居の復興は成し遂げられたが、その過程で様々な課題を解決するための道筋を調整したり、コミュニティの外の専門家や他の地域とつないだりしたJVCの存在意義は大きいと考える。

浦島地区の防災集団移転についての聞き取り調査を通して分かったことは、住民全体が納得して進めていく集団移転には4年から5年といった多くの時間を要するが、コミュニティの団結や生まれ育った土地への愛着、そして外部とのネットワークがあったからこそ成し遂げられた復興プロセスだったと考えられることである。

3. 舞根（もうね）の防潮堤に頼らないまちづくり^{*6}

防潮堤の復旧整備計画は国と岩手、宮城、福島で2011年9月に決められ、宮城県の防潮堤の復旧・復興事業を実施する382地区海岸のうち約8割の311地区海岸で工事を着手しており、そのうち約半分の地区で工事が完了している（宮城県，2017）が、北部の沿岸地は防潮堤建設事業が遅れている。その理由として気仙沼市から南三陸町にかけて防潮堤の建設について住民の間に困惑が広がっていることが挙げられる。早期建設を要望している地域がある一方で、防潮堤の有無、堤防の高さや設置場所の見直しなどを求めて住民の合意が得られていない地域もある。宮城県北部のリアス式海岸は平地が非常に狭いため、まちづくりの計画がすすまない中で、地形や景観、環境、漁業への影響などを配慮せずに防潮堤の建設だけが先行することへの住民の不満が大きい。

本事例では、早期に防潮堤に頼らないまちづくりを決定した気仙沼市唐桑町の舞根2区の事例を挙げる。舞根2区は三陸リアス式海岸の真ん中に所在する舞根湾奥の人口120人の集落である。平均年齢は約60歳でもともとマグロ漁船に乗っていた人が多く、現在は牡蠣の養殖が盛んな地域である。2011年3月11日、舞根に16メートルの大津波が襲い、全52世帯中44世帯が被災した。被災した住民は、避難所となった小学校から仮設住宅に移動し、2011年4月早々に25世帯で高台への防災集団移転をすることを決めた。防災集団移転の決断としては、前述の浦島地区の決定（大浦2011年7月、小々汐同年11月、梶ヶ浦2012年1月）と比べても大幅に早いだけでなく、気仙沼市内で防災集団移転を決めた46の地区の中で最も早い決断だった（気仙沼市，2017）。しかしそれだけではなく、舞根2区は津波の被災地で初めて防潮堤を作らないまちづくりを実現した。三陸沿岸の人が住む海岸で防潮堤がないのは、岩手県釜石市の花露辺（けろべ）と舞根の2か所だけである（横山，2017）^{*7}。

^{*6} 本事例は公益社団法人Civic Force、B氏の紹介で、筆者が行ったNPO法人「森は海の恋人」副理事長C氏からの聞き取り調査（2017年8月10日）と、参考文献などをもとに執筆。

^{*7} 人が住む三陸沿岸で防潮堤がないのは、岩手県釜石市の花露辺と舞根の2か所だけで、どちらも2012年に防潮堤に頼らないまちづくりを住民の総意で決定した。被災住宅は高台に移転し、海からすぐに高台にあがれる道路を整備することにより、水産業の利便性と景観、生態系を守ることとした。花露辺は68世帯、舞根は44世帯と小さな集落であるためまちづくりに関する合意形成が自主的に行われた（横山，2017）。

2011 年 9 月の計画では舞根 2 区には被災した他の地域と同様に高さ 9.9 メートルの防潮堤を建設する予定だったが、舞根 2 区の住民は計画を撤回する要望書を 2012 年 5 月 30 日に菅原茂気仙沼市長に提出し、6 月 7 日に認められた。防潮堤の計画撤回の要望書が認められたのは被災地では本事例が初めてで、その後も他の被災地で防潮堤計画撤回や防潮堤の高さを低くするための要望書が出ているが、現在も合意には至っていない地域がある。そのような状況で、どのようにして舞根 2 区は津波発生後、1 年程で要望が認められたのだろうか。その理由として住民の全世帯一致にこぎつけたコミュニティの団結やまとまり、舞根 2 区に所在し長年活動している NPO 法人「森は海の恋人」(以下、「森海」)^{*8}の存在が大きい。

舞根は三陸の典型的な古い漁村で、長老の下に役員が 5 人いて、その下に住民がいるため、長老の権限が強い。自宅で冠婚葬祭を行うなど、もともとコミュニティのまとまりが強固な地域で、津波直後の唐桑小学校の避難所では各々が役割を分担し、助け合いながら避難所が運営された。津波前から 20 年程「森海」が実施している植樹祭やキャンプといった野外イベントの経験が生かされ、緊急時に近所の女性たちが津波で流されなかった物資を活用し、主体的に炊き出しや避難所を運営した(畠山, 2015)。2012 年 5 月 28 日に防潮堤に関する舞根の住民の会合が行われ、会合に先立ち、「森海」や大学の研究者が津波後の舞根の自然環境調査の結果を報告した^{*9}。「森海」副理事長の C 氏は、16 メートルもの津波で舞根自然環境は破壊されたが、津波後新しくできた干潟のアサリの分布状況などを例に、新たな環境で貴重な生物が出現しつつあることを住民に説明した。その報告により住民は津波に襲われても「我々の地域は自然豊かな素晴らしい場所であることを再認識」することができた。その後の防潮堤についての議論では、海が生活の一部である舞根の住民は、自然豊かな環境とともに暮らしたいと思っており、津波の際には人が逃げればよいと思っていることから、全会一致で防潮堤不要という決断をした。そこで「森海」が準備した行政に提出する要望書案が読み上げられ、その場で住民全員が合意し、要望書に署名した。要望書には防潮堤中止、および撤回を要望する舞根全 34 世帯の署名とその理由が記載されており、理由には津波被害を受けた低地には人が住まないのを守るべき資産がないこと、海と陸を分断し景観や自然環境を奪う防潮堤は必要ないと住民が判断したとあった。そして 6 月 7 日に舞根 2 区の行政委員の D 氏が多くの報道機関の前で気仙沼市長にその要望書を提出した(図 3 参照)^{*10}。舞根湾は市の管理下にあり、県は 2011 年 9 月に海岸堤防として標高 9.9 メートルの基本計画を明示していた。舞根 2 区にはもともと堤防がなく、新たに整備する

* 8 NPO 法人「森は海の恋人」は、気仙沼市唐桑町に所在し、前団体である「牡蠣の森を慕う会」の設立から 25 年以上、舞根で活動環境教育、森づくり、自然環境保全、およびまちづくりの活動を行ってきた(畠山, 2011)。「森は海の恋人」を合言葉に、気仙沼湾にそそぐ大川上流の室根山へ植樹運動を続けてきた。その運動は各方面で高く評価され、様々な賞を受賞している。

* 9 大規模な津波の影響と回復の過程を森から海まで総合的に調べるために、研究者と「森海」メンバー 8 人からなるボランティア研究チームが 2011 年 5 月に発足し、気仙沼湾と舞根湾を対象に海洋生物と環境の動態に関する調査を行った(田中, 2017)。環境が専門の横山勝英氏は、津波によって舞根湾の沿岸環境は壊滅的な状態にあったが、微生物や動植物プランクトンは半年から 2 年ほどで復元し、海的环境や生産力は悪化していないことを報告した(横山, 2017)。

* 10 <http://www.news24.jp/articles/2012/06/07/07207163.html> (2017 年 12 月 1 日閲覧)

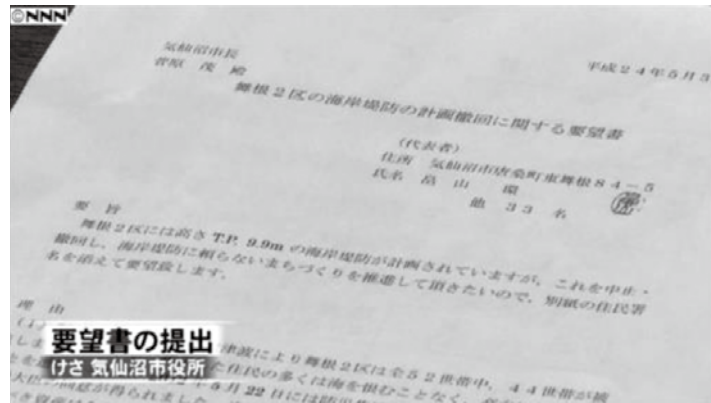


図3 舞根2区の住民たちによる要望書
(出所:日テレニュース24 気仙沼市、舞根地区の防潮堤建設撤廃へ
2012)

場合は住民の意向をもとに市が建設の有無を判断することになる。市長は地元の主張を理解し防潮堤は建設しないという意向を示し、その模様は翌日のテレビや新聞各社に広く掲載された（朝日新聞, 2012; 河北新報, 2012; 三陸新報, 2012）。その後舞根集落のように防潮堤建設の変更を要望した地域もあるが、ほとんど認められていない（三陸新報, 2013）^{*11}。

本事例では、防潮堤不要という住民全員の考え方を津波後、1年ほどでまとめ、地権者である気仙沼市に示すことができたことが意義深い。様々な人の意見をまとめるのは容易ではないが、聞き取り調査によるともともと舞根2区は三陸地方の昔ながらの漁村で、長老を中心とするコミュニティのまとまりが強固だったことが理由として挙げられる。前述の事例で説明した防災集団移転事業は、舞根2区が宮城県県の被災集落で一番早く決定し、その後防潮堤は必要ないという姿勢も早々に打ち出した。津波からの復興プロセスの早い時期に住民全員が同じ方向に向き迅速に意思決定をしたことで、一度行政が計画した方針を早い段階で転換できたと考える。意見をとりまとめた「森海」C氏によると、海のそばで生まれ育った住民にとって、もともとなかった堤防は必要ないという意見は多かったが、舞根2区行政区としての姿勢や意思表示は当時なかったとのことだった。そのまま意思表示をしなければ県が2011年に出した基本計画のまま9.9メートルの防潮堤が建てられたはずだが、早い段階でC氏が住民全員の意見を法的効力のある要望書としてとりまとめ、専門家や報道機関を巻き込みながら、管轄である気仙沼市に提出できたことが、防潮堤のないまちづくりを実現できた理由であると考えられる。C氏のように舞根集落で生まれ育ち、長老を中心とする集落のまとまりや団結、住民の海への思いを熟知しているキーパーソンがいるからこそ、住民の意見をまとめ、外部の人もうまく活用し、行政の計画を撤回するということが可能となったと考える。津波は舞根に壊滅的な被害をもたらしたが、震災後に形成された自然環境を生かした防波堤に頼らないまちづくりが実現できたのは、何代も続く海とともに生きる集落のまとまりと、津波後早い段階で戦略的に外のリソースを使いながら政策決定に提言できるキーパーソンの存在があったからである。

*11 気仙沼市唐桑町の住民が鮎立漁港の防潮堤を海拔5メートルで整備することを県に要望していたが、県は9.9メートルの高さの計画を変更しない考えを示した。

4. 唐桑（からくわ）の郷土芸能

気仙沼市唐桑地区は宮城県北東の気仙沼市の東方に位置し、三陸リアス式海岸の地形を持つ。以前は唐桑町と呼ばれていたが、2006年に気仙沼市と合併し気仙沼市の一部となった。唐桑は漁業の町として栄えたが、漁業の衰退に伴い津波前から過疎化がすすみ、合併の理由として人口減少や少子高齢化、財政悪化などが挙げられる。唐桑半島の漁業は、半島の東側の外海と半島の西側と大島に挟まれた内湾とでは方法が大きく異なる。外洋は地理的に外に出やすく遠洋や沿岸漁業による鮪漁、鰹漁、ワカメの養殖が盛んで、内湾は入り江が多く波が比較的穏やかなため、豊富なプランクトンを使った漁業が中心で、定置網による沿岸漁業や前述の舞根の事例のように牡蠣などの養殖が盛んである。このように外洋と内湾とでは環境が大きく異なるため、それぞれの地域的特性を活かした漁業が行われている。

唐桑地区の人口は2015年に実施された国勢調査によると6,276人であり、2010年の7,420人から減少している（気仙沼市, 2017）。津波で唐桑半島の沿岸部は壊滅的な被害を受け、100人余りが亡くなった。唐桑町の神の倉（かんのくら）に沖合50メートルから流されて打ち上げられた100数十トンの「津波石」は、津波の威力の大きさを物語っている（図4参照）。唐桑では2015年以降、ようやく災害公営住宅が完成し、現在県内の仮設住宅などから入居が始まっている。



図4 津波で打ち上げられた100数十トンの津波石
(2017年7月17日筆者撮影)

このように、唐桑半島の沿岸部は複雑に入り込んだリアス式の地形的特性のもとに、地域ごとに多様な暮らし、文化や伝統が根付いている。唐桑には集落ごとに津波前から伝わる郷土芸能があった。その多くは唐桑で生まれたものではなく、他の地域から伝わったものであると言われているが、地域の文化や産業、生活の中で育まれ传承されてきた。本研究では唐桑町に伝わる5つの郷土芸能を紹介し、それぞれの集落における郷土芸能の役割と、郷土芸能と災害の復興プロセスの相関性について論じる。

郷土芸能と災害の復興プロセスの調査方法としては、以下の要領で聞き取り調査とアンケート調査を行った。

① 聞き取り調査

日時：2017年7月17日、8月11日

対象者：唐桑半島ビジターセンター*¹² 事務局長ほか

内容：唐桑町の生活、文化、産業、郷土芸能、被災状況、復興状況など

日時：2017年8月10日

* 12 唐桑半島ビジターセンターは1984年に崎浜で設立されて以降、唐桑半島の自然や歴史を紹介し、年間1万人が訪問する。設立当時の町長の発案で、地震の揺れと津波を体験できる津波体験館が併設している。聞き取り調査では、ビジターセンター事務局長のE氏と職員のF氏からお話をうかがった。

対象者：各保存会代表者合計 13 人（崎浜大漁唄込保存会 4 人、小鯖神止り七福神舞保存会 3 人、松圃虎舞保存会 2 人、宿打囃子保存会 1 人、鮪立大漁唄込保存会 3 人）

内容：郷土芸能の由来や、保存会の活動やメンバー、震災の影響など

② アンケート調査

日時：2017 年 8 月～9 月

対象者：保存会に参加している関係者やメンバー 53 人（崎浜大漁唄込保存会 18 人、小鯖神止り七福神舞保存会 10 人、松圃虎舞保存会 9 人、宿打囃子保存会 8 人、鮪立大漁唄込保存会 8 人）

調査内容：郷土芸能に参加したきっかけや目的、震災後の影響など

聞き取りとアンケート調査、および参考文献などをもとに各保存会の事例を以下に記す。

4.1 崎浜（さきはま）の大漁唄込（だいりょううたいこみ）

唐桑町で 300 年以上前から伝わる大漁唄込は、漁に出ている漁師が通信手段のなかった時代に、陸で待つ家族の元へ大漁の喜びを早く知らせるための連絡手段の役割も果たし、「海を愛し、海に感謝し、海に捧げる讃歌であり、豊饒の海から港入りする、漁師の凱旋歌」（崎浜大漁唄込保存会、2017）と言われている。崎浜は唐桑半島の南端に位置し、約 170 世帯 500 人が住んでいる。崎浜の大漁唄込は 1975 年から崎浜の老人クラブ内の愛好会として活動していたが、出演回数が多くなり、老人会の会長であった G 氏が立ち上げ、1994 年に大漁唄込保存会が設立された。現在保存会には 60 代から 80 代の男性 20 人が登録しており、そのうち 12 人から 15 人がイベントに参加するなど積極的に活動に参加しており、保存会設立当初から会員数はほとんど変わっていない（図 5 参照^{*13}）。



図 5 崎浜大漁唄込保存会（出所：崎浜大漁唄込保存会 HP）

ほとんどの人は漁師や公務員、加工業を引退しているが、現役で働いている人もいる。

崎浜地区は津波で海沿いの 10 世帯が流失、または浸水し 5 人が亡くなっている。港が壊滅し、まだ復旧できていないため漁に出られない人もいるなど、津波は彼らの就業に大きな影響を及ぼした。

* 13 <http://karakuwatairyō.jp/sakihama.php>（2017 年 12 月 1 日閲覧）

保存会のメンバーは崎浜自治会の会長と副会長を兼ねているため、避難所となった崎浜集会所で支援物資を配布するなど、避難所を運営したり、役所や関係機関との調整を行った。聞き取り調査によると崎浜に届いた支援物資は、集会所を拠点として11ある隣組（各10～20世帯）を通して、各被災者に細かく配分し届けられた。保存会のメンバーであるH氏は隣組の会長をしており、16世帯全てに支援物資を手渡した。自治会の役員だけでなく、他の唄込保存会のメンバーもすすんで復旧、復興の活動に携わり、アンケート調査によると、津波後は16人中11人のメンバーがすすんで地域の海岸のガレキや流木の片づけなどの復旧、復興の活動に参加した。崎浜自治会の会長で保存会のメンバーであるI氏によると、津波前からコミュニケーションが取れておりまとまりがあるので、災害時に大きなトラブルはなく支援物資の受け取りや避難所の運営が行われたとのことである。保存会の活動は地域の絆や団結を高めることができるかどうかというアンケートの問いに対して、17人中15人が「とてもそう思う」または「そう思う」と答え、保存会で培われた「人々のつながり、結いの心、絆」を、震災を通して再認識したとの回答があった。

また震災の前と後で保存会の活動はどう変わったかというアンケートの質問に対して、14人中12人が震災後の方が活発に活動していると答えた。聞き取り調査によると、震災前から交流があった和歌山県那智勝浦町は震災後すぐに冷凍車でマグロを運んで来て炊き出しを行い、生魚を食べて暮らしてきた地域住民にとっても喜ばれた。また和歌山県新宮市長が義援金100万円を寄付し、そのお返しとして2011年5月7日に震災後初めて大漁唄込を唄い、漁師の宝である大漁看絆（だいりょうかんばん）^{*14}を1着新宮市長に贈呈した。聞き取り調査によると、震災前、大漁唄込は各地区の郷土芸能の粋から出られなかったが、震災後唐桑の他の地区や気仙沼市、和歌山、東北などでの公演を行い、震災復興関連のイベントに多く出演し、伝統芸能を保存する活動から地元の観光資源となりつつある^{*15}。崎浜の唄込を他の地域の人に伝えたいかどうかというアンケートの質問に対して、18人中17人が「とてもそう思う」、または「そう思う」と答えており、崎浜の中だけでなく、外でも伝えていきたいという意向がうかがえる。I氏によると、震災前はお祝いの唄や郷土芸能としての大漁唄込だったが、震災後は震災復興の応援歌として唄い続けてきている。「長い歴史を振り返ると、多くの災害や、不漁、遭難などの苦難を経験して、いろいろとつらいことがあったが、300年間唄い続けてきた大漁唄込は、そのたびに励ましや喜び、地域への思いや絆を与えてくれるものであった」、「震災を通じて唄込のすばらしさを再認識した」という意見がアンケート調査から得られた。大漁唄込は「漁師としての誇り」（アンケートで17人中14人が回答）や、「漁師を引退した人々の地域での受け皿」となっており、「震災前から地域の絆や団結を高めるもの」（17人中15人が回答）であった。津波が発生してからは、保存会のメンバーは避難所の運営や支援物資の配布、行政との調整など、様々な復旧、復興の活動に携わりながら、日本各地のイベントで大漁唄込を披露し、地元の観光資源となりつつある。

* 14 大漁唄込は大漁看絆という衣装を着て唄われる。もともと大漁看絆は船主または網元から乗組員に労をねぎらい送られる衣装で、乗組員の勲章と言われている。

* 15 2011年に岩手県の大槌町で開催された「第1回三陸海の盆」、2012年の渋谷区の「復興支援イベント」、2013年の仙台での「民族芸能の集い」、2015年の「目黒のさんま祭り」、2016年の東京NHKホールの「地域伝統芸能祭り」や、2013年から毎年気仙沼や仙台、和歌山などで開催される「郷土芸能劇・唐桑ものがたり」など、被災地内外で多く出演している。

このように崎浜の大漁唄込は、津波前のお祝いの唄や郷土芸能としての役割だけでなく、人々の心をまとめ復興に向けて主体的な姿勢を表現する震災復興歌としての役割も担っていることが分かった。

4.2 鮪立（しびたち）の大漁唄込

鮪立の大漁唄込は数百年の歴史があると言われている。当時、和船が帰港する際に櫓を漕ぐ拍子に合わせて唄われ、入港の前から唄い始め、留守家族にいち早く水揚げ支度を促す伝達手段の役割を果たしていたと言われている。現在は遠洋漁船が動力船となり櫓を漕ぐ機会が減り、実際に船の上で大漁唄込が唄われることはなくなってきた。大漁唄込の郷土芸能は宮城県から岩手県の沿岸集落まで広がっているが、現在も活動している保存会は多くない。また集落によって歌詞や曲調も少しずつ変化してきたが、鮪立の唄込は唐桑の大漁唄込の原点として櫓の拍子に合わせた、ゆったりとした昔からの曲調を守り継いできた^{*16}。鮪立の保存会は設立当初 50 人程の会員がいたが、気仙沼市と合併する頃には 15 人程に減った。その後気仙沼港まつりへの出演要請があり、40～50 人が集まり、現在会員は 50 人程で、そのうち 30 人程が活発に活動に関わっている（図 6 参照^{*17}）。



図 6 鮪立大漁唄込保存会（出所：鮪立大漁唄込 HP）

メンバーは鮪立で生まれ育ち、ほとんどが漁師である。毎年 3 月の浦祭りや 8 月の八幡神社の祭りなどに参加し、前述した崎浜の保存会と合同で、2016 年の東京 NHK ホールの「地域伝統芸能祭り」や、2013 年以降毎年気仙沼や仙台、和歌山などで開催される「郷土芸能劇・唐桑ものがたり」に出演している。

聞き取り調査によると、保存会メンバーの中で津波で亡くなった人はいないが、鮪立地区では 16 人が亡くなっている。海岸沿いが高地になっている唐桑半島の中では、鮪立は海岸沿いに比較的平らな地域があるため、唐桑の他の地域と比べると津波の被害は大きい。地震の 30 分から 40 分後に来た津波で亡くなった人がいる一方で、地震の直後に高台に避難して助かった人もいる。また、これまで

* 16 1675 年、和歌山三輪崎湾の船 5 隻が北上する鰹郡を追って唐桑沖まで北上し、鮪立港に入港した。地元古館家の先祖勘右衛門は彼らを温かく迎え、周囲の反対を押し切ってこの船に地元の若者を乗せて鰹溜釣り漁法（生きている鰹を撒きながら魚群を集めて釣る漁法）を習得させ、そのときに大漁唄込も習得したと言われている。その後若者が習得した鰹溜釣り漁法を三陸地方に導入し、気仙沼は鰹水揚げ日本一を誇るようになり、三陸地方の漁業の発展を導いた勘右衛門の業績は高く評価された（鮪立唄込保存会，2017）。

* 17 <http://www.karakuwatairyoun.jp/sibatati.php>（2017 年 12 月 1 日閲覧）

の経験（6～7メートルの津波）から建物の2階に避難したが、15メートルの大津波が来て流された人もいる。漁師の中には養殖作業に出ていて地震を察知し沖に出て助かった人もいる。津波で亡くなるか、生き残るかがとっさの判断に委ねられ、同じ集落でも身内や家、漁船を失った人とそうでない人がいるのが現実である。大漁唄込を唄う際に着用する看絆も20着以上流出した^{*18}。アンケートに回答したメンバーの半分以上が漁船を津波で失った。しかし、震災後地域の復旧や復興活動に関わった人は8人中7人で、ほとんどの人が津波後のガレキの片づけや支援物資の配布といった活動に関わった。聞き取り調査によると、漁師は仕事の手順が分かっているため、役割分担や避難所の運営も考えて主体的に動くことができ、また直会（なおらい）という会員同士の親睦があり普段からコミュニケーションが取れているので、何かあったらすぐに行動することができるとの意見があった。

一方アンケート調査では、大漁唄込は漁師としての誇りであるかどうかという質問に対して、9人中6人が「どちらとも言えない」と回答、保存会の活動は地域の絆や団結を高めることができるかどうかという質問に対して、8人中6人が「どちらとも言えない」と回答し、今後も大漁唄込の活動を続けたいかどうかという質問に対して、8人中6人が「あまりそう思わない」と回答するなど、保存会の活動に引き続き参加することに迷いがあることが分かった。震災の後、保存会の活動やご自身の心境に変化があったかどうかという質問に8人中4人が「どちらとも言えない」と答え、3人が「ほとんど変化はない」または「全く変化はない」と回答しており、大漁唄込は震災の復興歌であると前向きに捉えている崎浜の保存会とは異なることが分かった。崎浜と比べて鮪立は津波の影響が大きく、鮪立の同じ集落内でも被災した度合いに差がある。復興プロセスにおいても、漁港の整備や防潮堤の合意がすすんでおらず、復興段階で新しい生活に踏み出せていない現状から、保存会の活動に対する思いが異なるのではないかと推測する。

4.3 小鯖（こさば）神止り七福神舞

小鯖神止り（かどまり）地区の七福神舞は、唐桑の遠洋漁業が大きく発展した1948（昭和23）年に始まった唐桑の郷土芸能である^{*19}。漁師である男性が長期間遠洋漁業に出ていて留守だったため、留守をあずかっていた女性たちが、唐桑町素人演芸大会の出し物として、夫や息子の航海の安全と大漁を願い七福神舞に託したことから始まった。それ以降女性たちが七福神舞に創意工夫を加えて地域ではぐくまれてきた。当時Jさんのお母さんが指導し、段ボールや着物、もんぺなど、戦後物資が少ない状況で、家にある物を活用し衣装を作った。七福神舞は囃子方（大太鼓1人、笛1人、鐘1人）、唄手2人、舞手7人からなり、舞手は現在も女性だけである（図7参照^{*20}）。

* 18 矢守克也（2012）「津波でんでんこの4つの意味」京都大学防災研究所巨大災害研究センター

* 19 七福神とは、大黒天（だいこくてん）、毘沙門天（びしゃもんてん）、恵比寿天（えびすてん）、寿老人（じゅうろうじん）、福祿寿（ふくろくじゅ）、弁財天（べんざいてん）、布袋孫（ぼていそん）の七つの神様の総称である。七福神を拝むと七つの災難が除かれ、七つの幸福が授かると言われている。七福神の進行は、室町時代末期から始まり、当時の庶民性に合致した民間信仰としてはぐくまれた。特に農民、漁民の信仰として成長し、現代まで引き継がれてきた。唐桑町の芸能の多くは唐桑で生まれたものではなく他からの移入であるが、参加者が創意工夫をして地域にはぐくまれてきた（神止まり七福神舞保存会，2017）。

* 20 <http://karakuwatairyouty.jp/katomari.php>（2017年12月1日閲覧）



図7 小鯖の七福神舞（出所：七福神舞 HP）

聞き取り調査によると K 代表は 10 代のころから小鯖神止りで七福神舞を始めた。戦後ほとんど娯楽がなく、男性が収入を稼ぐために長期間漁業に出ていた漁村で、七福神舞は女性や地域の人々にはぐくまれた郷土芸能となり、お正月や乗り初め式、神社の祭典などで踊った。1 年間で 99 回踊ったこともあったが、最近では神社の祭典や結婚式、進水式、仮設住宅、燦さん館、漁火パーク、旧唐桑小学校、中井小学校で踊り、年に 10 数回程出演している。

お祝いの唄なので震災後 1 年間は七福神舞を自粛しようと思っていたが、仮設住宅を訪問して被災者を励ますために活動を続けた。東日本大震災の後、変化はあったかどうかという質問に対して、9 人中 6 人は変化があったと答えている。保存会のメンバーが被災したり、目の前で友人が流されたり、近所 4 軒全て流されて自分の家だけ残ったという体験から、メンバーの心の傷はまだ癒えていないが、「被災者を励ましたい」という思いや生き残った自分が「何か役に立ちたい」、「恩返ししたい」という思いや、「前向きに努力したい」という思いがアンケートに記されていた。被災したメンバーのうち 2 人は隣の松園地区に移転しているが、練習のときは 2 人で小鯖老人憩の家に行き、皆で一緒に活動しているという。七福神の活動は地域の絆や団結を高めることができるかどうかという質問に対して、10 人中 9 人が「とてもそう思う」または「そう思う」と回答し、また活動は津波のつらい経験を忘れることができると答えた人が半分以上いたという結果から、保存会の活動は地域やメンバー間の精神的なつながりを強めるものであると考えられる。

4.4 松園（まつばたけ）の虎舞（とらまい）

松園地区の虎舞はもともと松園の虎舞舞踊団として活動していたが、1982 年に松園地区の保存会となった。会員は中井小学校区全員の 170 人で、その中で希望者 40 ～ 50 人、裏方を入れると 70 ～ 80 人が虎舞に参加している。週に 2 回中井小学校の体育館で練習があり、7 月の御崎神社の夏季例祭（図 8, 9 参照）や小学校の運動会、11 月の牡蠣祭などの地域行事に定期的に出演するだけでなく、盛岡の民族芸能大会で宮城代表として参加したり、代々木公園で公演したりするなど、県外の活動にも参加している。2017 年に宮城県の無形文化財に指定された。



図8・図9 御崎神社夏季例祭の虎舞（2017年7月17日筆者撮影）

松園地区は唐桑の他の地域と比べると津波の影響は少なく、170～180世帯のうち海沿いの1軒のみ被災した。震災直後は練習ができなくなったが、2011年7月の御崎神社の夏季例祭以降、少人数で虎舞を開始した。他の保存会と比べて平均年齢が47歳と若く、小学生やその父兄が虎舞に参加し、普段から様々な世代の交流があることから、若い世代に虎舞を伝えたいかどうかというアンケートの質問では9人中8人が「とてもそう思う」と回答し、残りの1人も「そう思う」と回答した。「幅広い年齢層の方々とコミュニケーションが取れる」と答えた人もいて、コミュニティにおける住民同士のふれあいの場となっている。参加している小学生が中学にあがると虎舞から離れてしまうことを課題に感じているメンバーもいるが、「古き芸能の素晴らしさを知り、新たなものを各々が見いだせるように活動していきたい」、「仕事や大学などで都会に行っても、帰ってくると虎舞を通じて地域とつながることができる」という意見もあった。活動は地域の絆や団結を高めることができるかどうかという質問で、9人全員が「とてもそう思う」と回答しており、他の4つの保存会と比べて、メンバーは郷土芸能を通して地域の絆や団結をより高めていると強く認識していることが分かる。「失われつつある住民同士のふれあいの場を、取り戻せるような地域に根差したコミュニティの場としての会である」という記載もアンケートにあった。今後も活動を続けたいかどうかという質問では8人中7人が「とてもそう思う」、または「そう思う」と答えており、引き続き活動に積極的に関わってきたいという意向がうかがえた。

また、聞き取り調査によると松園には震災のボランティアとして参加した若者（当時大学生）がそのまま移住し、虎舞に関わっている。移住した若者は合計4人だが、彼らを通して毎年ボランティアに来る学生もいる。彼らによると、「これまで体験したことのない郷土芸能に触れられるのはとても楽しく、虎舞に参加することで地域の人たちとつながることができる」とのことで、郷土芸能が新しく移住した人と、以前から住んでいる人との接点になっていると言える。また以前から住んでいる人の中には「移住して来て仲間になった人たちからパワーをもらった」という意見もあり、7人中6人が震災後保存会の活動に変化があったと答えている。

聞き取りとアンケートの調査を通して、松園は他の集落と比べて津波の影響が少なかったことから、太鼓や道具などを流失することなく、津波で家が流されて他の地域に移住せざるを得ない被災者もほとんどいないため、虎舞保存会の活動を維持することができた。また津波後地域の外で虎舞を披露

する機会が増え、松圃の虎舞が宮城県の無形文化財に指定されたこと、新たに松圃に移住した若者もいて、外部とのつながりが増えたことで、より活発に活動をしていることが分かった。主に漁師と漁師の妻が担っている大漁唄込や七福神舞の活動と比べて、担い手が少なくなっている漁業の影響を受けにくく、中井小学校の校区全員が会員となり、小学生とその父兄が参加するため、(少子高齢化の影響は多少受けるが) 伝統芸能に参加するシステムが整っていると言える。

4.5 宿（しゅく）の打囃子（うちばやし）

宿の打囃子は 1972 年に保存会が設立され、唐桑町の無形文化財に指定されている。以前は大人が指導し、小学校高学年から女の子は手踊り、男の子は太鼓を担当していた。打囃子は地域では毎年 10 月の早馬神社の例祭で公演していて、それ以外では結婚式、年祝い、同窓会などで呼ばれて披露することもある。現在は 20 人程の子どもが参加し、保存会の大人が指導している。もともとそれぞれの集落で打囃子があったが、現在では宿の打囃子だけが残し、宿以外の地域の人々も参加することができるように唐桑小学校を通して参加者を募集している。小学校高学年で打囃子を始めて、興味のある人は中学校や高校でも残るが、大学や就職などで外に行って辞めてしまう人が多い。震災前から人が減り、お祭りの規模も小さくなり、漁業関係の人も少なくなっているため、アンケート調査では若い世代に伝えたいかどうかという質問で、8 人中 5 人が「とてもそう思う」、3 人が「そう思う」と答え、後継者不足が課題として挙がっている。

2011 年の津波では、保存会の太鼓などの備品は被害を免れたが、保存会のメンバーや家族の人的被害や家屋の全壊、漁船や車の流失など、大きな被害が出た。また人口も震災前の 280 世帯から 200 世帯に減少した。津波後宿以外の地域で自宅を再建したメンバーも多く、打囃子を続けることができなくなったメンバーもいる一方で、仲間との絆を感じ、引っ越した後も続けたいと遠くから練習に通うメンバーもいる。今後も活動に参加したいかどうかというアンケートの質問で、8 人中 8 人が「とてもそう思う」、または「そう思う」と回答し、津波で被災したが活動は続けていきたいという意向があることが分かった。打囃子で体を動かしていると無心になれて震災のつらい思いを忘れることができるという意見もあり、保存会の活動が復興過程で精神的な支えになっている人がいることも分かった。

5. 事例の考察

事例 1：浦島地区における防災集団移転

気仙沼湾の東側に位置する浦島地区の防災集団移転の事例から、津波前からの住民の自主性と住民間のつながり、地域環境とのつながりがあるからこそ、津波後も同じコミュニティで海のそばの高台に移転することを選び、まちの復興が成し遂げられたと言える。そしてその過程で様々な課題を解決するための道筋を調整し、コミュニティの外の専門家とつなぎ、他の地域の集団移転の事例から学ぶ機会を提供した JVC の存在意義は大きい。津波前からあったコミュニティのまとまりと、外部から来た JVC の関わりとの 2 つの要因から、大震災の復興における大きな課題の 1 つである防災集団移

転を実行し、新しい生活に向けた一步を踏み出すことができたと考える。

事例 2：舞根の防潮堤に頼らないまちづくり

気仙沼市唐桑町の舞根湾の奥に所在する舞根 2 区は、津波で 52 世帯中 44 世帯が被災したが、津波前から 20 年程「森海」が野外イベントを実施してきた経験から、緊急時は近所の女性たちが津波で流されなかった物資を活用して、主体的に炊き出しや避難所運営を行った。復興においても、気仙沼市内で最も早く防災集団移転を決断しただけでなく、被災地で最も早く防潮堤を作らないまちづくりを実現した。その要因は 2 つあり、1 つ目は何代も続く長老を中心とする集落の団結とまとまり、そして地域環境とのつながり（海への愛着）が挙げられる。2 つ目は、舞根で長年活動してきた「森海」が、地域住民の意見をとりまとめ、外のリソース（研究者、メディア、支援者ネットワーク、政治家など）を有効に活用しながら意思決定を迅速化したことが、復興プロセス、特に県の政策決定過程を転換することに導いたと考察する。

事例 3：唐桑の郷土芸能

唐桑半島は複雑に入り込んだリアス式海岸の地形のもと、集落ごとに多様な暮らし、文化や伝統が根付き、震災の影響や復興過程においても地域性が鮮明に現れた。本研究では、地域住民を結び付けるソーシャルキャピタルとしての郷土芸能と復興プロセスの相関性をテーマに、唐桑半島の 5 つの郷土芸能の関係者からの聞き取りとアンケート調査を行った。調査前は唐桑町の郷土芸能である大漁唄込は、津波で甚大な被害を受けた被災者を復興へと導くソーシャルキャピタルとして機能したと想定していたが、全ての保存会で同じように機能したとは言い難く、郷土芸能と復興過程との相関性は各保存会により異なることが分かった。その要因については新たな調査を要するが、集落により自然環境が異なることから津波の被災状況や復興の状況が異なること、漁業に従事している人がどのくらいいるか、学校やビジターセンターといった公共の施設があるかどうか、外部と交流を持つキーパーソンが保存会にどうか、外部から移住者がいるかどうかなど地域により様々な点で異なるためであると考えられる。

ソーシャルキャピタル（この場合保存会のまとまりや団結など）が復興過程に肯定的に機能した事例としては、崎浜の大漁唄込保存会が挙げられる。保存会のメンバーが自治会の会長や副会長を担っていることもあり、集会所を拠点として 11 ある隣組を通して各被災者に支援物資を細かく配分したり、大きな問題なく避難所を運営したり、役所や関係機関との調整を行ったり、海岸のガレキを片づけたりなど、ほとんどのメンバーがすすんで復旧復興の活動を担い、平常時のコミュニケーションやまとまりが震災後発揮された。保存会の活動は地域の絆や団結を高める活動であるとはほとんどのメンバーが認識している。また鮎立の保存会においても、メンバー同士の親睦が普段からあり、ほとんどのメンバーが支援物資の配布やガレキの片づけなどに協力し、漁業で培った仕事の手順や役割分担を考えて復旧復興の活動に協力した。

さらに、郷土芸能で培われた女性たちの精神的なつながりが復興過程に肯定的に機能した事例として、女性が運営している小鯖神止り七福神保存会の事例が挙げられる。保存会メンバーの震災による

心の傷はまだ完全には癒えていないが、七福神の活動は地域の絆や団結を高めることができるかどうかという質問に対して、10人中9人が「とてもそう思う」または「そう思う」と回答し、また活動は津波のつらい経験を忘れることができると答えた人が半分以上いたという結果から、保存会の活動は地域や女性たちの精神的なつながりを強めるものであると考えられる。

一方で、震災前からの課題とも言える少子高齢化がすすんだ集落に津波が襲ったため、保存会の活動に参加することが負担になっていると答えたメンバーもいる。今後の課題や期待についてのアンケートの質問に対して、5つの保存会全てから後継者が課題であるとの回答だったが、崎浜と鮪立の大漁唄込、七福神舞の3つの保存会メンバーの平均年齢は70歳を超えているのが現実である。これは唐桑の郷土芸能だけではなく、コミュニティを結び付けるソーシャルキャピタルを議論するにあたって、災害の有無に関わらず日本全国の集落で同じような課題があると言える。その課題の提案として、松圃の虎舞と宿の打囃子の事例を通して分かったことは、郷土芸能の活動を引き継いでいく若い世代が関わるができるような仕組みが必要であるということである。松圃の虎舞では小学校の校区全員が保存会の会員になり活動を継続している。小学生を卒業し、中学生になったら虎舞から離れてしまうことが課題との意見もあったが、仕事や大学などで唐桑を離れても、地元に戻ってくると虎舞を通じて地域とつながることができることが分かり、地域の若い世代の人が関われる仕組みを整える必要があると考える。

6. 結論

災害復興を考えると、橋や道路などの再建や、防波堤の構築といった物的なインフラ整備のアプローチを想像するかもしれない。物的な復興は重要であり、住民の生活に役立つのは確かであるが、それだけでは十分とはいえない。1995年に発生した阪神淡路大震災は、仮設住宅とその後の災害公営住宅で多くの孤独死を生み、大災害におけるコミュニティの絆の大切さを初めて実感した。本研究を通して、唐桑における郷土芸能は様々なものを結び付けるソーシャルキャピタルとして機能していることが明らかになった。宿の打囃子の事例からは災害や様々な理由で唐桑町を離れた人々を結び付ける絆、大漁唄込の事例からは漁師が陸に戻って来たときや漁師を引退したときの地域とのつながり、松圃の虎舞の事例からは外部から来た人と地域の人たちとの接点であることが分かった。大漁唄込のメンバーは主に漁師である男性だが、唐桑における郷土芸能は女性の役割もあった。小鯖の七福神舞は遠洋漁業の留守を預かる女性が活動の主体となり、震災後も女性たちの精神的なつながりや支えとなった。また人と人とのつながりだけではなく、防災集団移転や防潮堤の事例からは人と地域環境とのつながりの重要性も明らかになった。災害の復興過程で人と生まれ育った地域環境とのつながりをどのように維持しながら復興するかということも念頭に置く必要がある。「防災」は災害が発生する前（被害抑止や事前準備）と発生後（緊急、復旧、および復興期）の取り組みを意味する。災害が発生する前の平常時にはソーシャルキャピタルを活用した地域のつながりの強化、活性化が求められ、災害からの復旧や復興についてはソーシャルキャピタルを無視したり破壊したりするのではなく、地域に存在していたソーシャルキャピタルを維持したり、（必要に応じて）再生したりするような政策

や復興計画が必要である。

またソーシャルキャピタルは、集落内の住民間の絆に留まらず、外部との交流を図るネットワークとして機能することが、防災集団移転や防潮堤の事例を通して明確になった。舞根の防潮堤の事例から、津波後早い段階で住民の意見をまとめ、外部の人や情報もうまく活用したキーパーソンがいたからこそ、行政の計画を撤回するということが可能となったと考える。郷土芸能の事例においても、外部の情報の収集、および情報を発信できる人が保存会内にいるかどうか、保存会活動の継続や活性化という点で重要であることが分かった。

震災からの復興プロセスや速度には地域性がある。震災を機に震災前のソーシャルキャピタルがうまく機能する場合もあれば、震災でコミュニティがバラバラになり、それまで培ったソーシャルキャピタルが失われる危険性もある。特に阪神淡路大震災以降、多くの専門家がインフラや物質的な復興だけでなくコミュニティの重要性について指摘し始めたが、その後も災害が発生する度に同じ教訓を繰り返し、具体的な防災対策や政策に結び付いていないのが現実である。2016年の熊本地震では、震災後の避難生活によるストレスや持病の悪化などで亡くなる震災関連死の数は189人にのぼり、実際に地震で亡くなった死者数50人を大きく上回っている（消防庁，2017）。本研究を通して様々な方々からお話をうかがった中で、東日本大震災から6年半が経った今もまだ復興が終わっていない現状と、復興のプロセスでは、住居、まちづくり、郷土芸能、産業、教育、自然環境などあらゆる分野において、ソーシャルキャピタルを核とした政策立案や事業実施が求められていることを強調したい。

謝辞

聞き取り調査やアンケート調査、および原稿の確認にご協力いただきました気仙沼市、および気仙沼市唐桑町の皆様に心から感謝申し上げます。

参考文献

- 朝日新聞（2012）「気仙沼市長 堤防なし容認」，2012年6月8日
河北新報（2012）「舞根地区堤防建設せず」，2012年6月8日
川脇康生（2014）「地域のソーシャルキャピタルは災害時の共助を促進するか - 東日本大震災被災地調査に基づく実証分析 -」，The Nonprofit Review，Vol.14，Nos.1&2，pp.1-13
三陸新報（2012）「堤防は建設しない」，2012年6月8日
三陸新報（2013）「変更の考えない」，2013年12月10日
塩崎賢明（2014）「復興〈災害〉－阪神淡路大震災と東日本大震災」，岩波書店，pp.108-109
消防庁（2017）「熊本県熊本地方を震源とする地震（第105報）」
田中克（2017）「つながりの時代を拓く森里海連環学」，田中克編『いのちのふるさと 海と生きる』，合同会社花乱社，pp.116-130
畠山重篤（2011）「森は海の恋人」，文藝春秋
畠山重篤（2015）「牡蠣とトランク」，ワック株式会社，pp.93-94
原田博夫（2012）「東日本大震災とソーシャルキャピタル（社会関係資本）」，社会関係資本研究論集，第3号，pp.5-20
藤見俊夫，柿本竜治，山田文彦，松尾和巳，山本幸（2011）「ソーシャルキャピタルが防災意識に及ぼす影響の実証分析」，

- 自然災害科学, J. JSNDS 29-4, pp.487-499
- 横山勝英 (2017) 「防潮堤といのち 気仙沼湾舞根湾からの発信」, 田中克編『いのちのふるさと 海と生きる』, 合同会社花乱社, pp.131-152
- Aldrich, Daniel P. (2012) *Building Resilience: Social Capital in Post-Disaster Recovery*, Chicago University Press. [石田祐・藤澤由和訳 (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ー地域再建とレジリエンスの構築」 ミネルヴァ書房]
- Nakagawa Y, Shaw Rajib (2004) *Social capital, a missing link to disaster recovery*, International Journal of Mass Emergencies and Disasters, 22, pp.5-34
- Putnam R (1993) *Making democracy work: civic tradition in modern Italy*, Princeton University Press. [河田潤一和訳(2001)「哲学する民主主義」NTT 出版]
- 岩田健一郎, 集落の存続をかけた高台移転, 読売オンライン
http://www.yomiuri.co.jp/matome/shinsai5/20160308-OYT8T50114.html?page_no=1 (2017 年 12 月 1 日閲覧)
- 外務省 (2015) 仙台防災枠組 2015-2030 (仮訳)
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000081166.pdf> (2017 年 12 月 1 日閲覧)
- 熊谷和裕, 小野寺司 (2015) 防災集団移転という挑戦, Suumo Journal
<http://suumo.jp/journal/2015/06/17/92334/> (2017 年 12 月 1 日閲覧)
- 気仙沼市 (2012) 住宅整備状況 (防災集団移転事業)
<http://www.kesennuma.miyagi.jp/sec/s109/010/020/010/010/1397037878179.html> (2017 年 12 月 1 日閲覧)
- 気仙沼市 (2017) 気仙沼市統計書 (平成 27 年度版)
<http://www.kesennuma.miyagi.jp/sec/s021/010/020/090/20170308150850.html> (2017 年 12 月 1 日閲覧)
- 佐々木昌二 (2016) 危険地域から高台への移転: わがまち復興四年間の軌跡, 震災リゲインプレス http://shin-sairegain.jp/wp-content/uploads/2016/11/regainpress_015_20151220.pdf (2017 年 12 月 1 日閲覧)
- 日本国際ボランティアセンター (2017), JVC 気仙沼事務所活動紹介, 2017 年 5 月
- 福島ブックレット委員会 (2016) 福島 10 の教訓: 原発災害から人々を守るために
http://fukushimalessons.jp/assets/content/doc/Fukushima10Lessons_JPN.pdf (2017 年 12 月 1 日閲覧)
- 宮城県 (2017) 宮城県における防潮堤災害復旧・復興の進捗状況
<http://www.pref.miyagi.jp/soshiki/kasen/levee.html> (2017 年 12 月 1 日閲覧)

[第三報告]

宮城県仙台市・気仙沼市・石巻市・多賀城市・栗原市の事例

宮城大学 事業構想学群地域創生学類

石田 祐

東北大学大学院 経済学研究科

西出 優子

1. はじめに一問題意識および調査目的

ソーシャルキャピタルに関する研究は、様々な学問分野において、多様な社会課題をきっかけに行われてきている。本調査が対象とする災害に関する文脈においても、地域内の住民同士が持つソーシャルキャピタル、また地域住民が地域の外部に対して持つソーシャルキャピタルの重要性が地域のレジリエンスに寄与しうることが示唆されている。ただし、この関係には素晴らしい結末が常に待っているわけではなく、関係そのものが負の側面を持つ場合や、周縁部にいる住民に対して負の影響を与える可能性があることも示唆されている。

日本における災害への備えは、国家単位においても地域単位においても、阪神淡路大震災の頃のそれぞれの体制に比べれば格段に準備がなされていると言えるが、ハードとソフト、施設・設備とプログラム、行政と非営利組織（NPO）と住民、などの連携や組み合わせが必要な部分での不十分さは依然として残る。すなわち、災害時や復興時に呼応する社会要素であるそれぞれの歯車がうまく噛み合わないこと、平時における備えを展開するにあたって噛み合わないことをいかに改善するかを検討する必要がある。

そのための基礎となるものは、地域の人間関係であったり、地域の人々が社会と持つ人間関係である。いわゆるソーシャルキャピタルの存在や形成が重要であることが指摘される。特に近年は、市民活動やNPOによる活動が盛んになっており、その組織の存在や活動が地域コミュニティの関係を円滑にする潤滑油となりうると捉えられており、今後の災害への備えのためにもその重要性はますます高まっていると言える。

そこで本調査では、市民活動団体やNPOへのヒアリングを行い、団体が活動を通じて地域コミュニティに関与することによって、地域住民の規範やネットワーク、情報や経験に関して共有されるものがどのように変化したかを明らかにする。また、その中で関係してきたNPOや住民組織、行政の関係者へのヒアリングを行い、影響の評価を確認する。

2. 分析の視点

仙台防災枠組の実践において、コミュニティのレジリエンスが重要であることを、ソーシャルキャピタルの文脈から明確にするために、Aldrich（2012）が図1のように整理しているように、ソーシャルキャピタルのボンディング、ブリッジング、リンキングによる影響を分析視点として持ち、調査を実施する。また、日本NPO学会編（2017）にて挙げた表1のソーシャルキャピタルの成果と課題の視点も参照する。

図1 結束型・橋渡し型・連結型のソーシャルキャピタル 出所：Aldrich（2012）

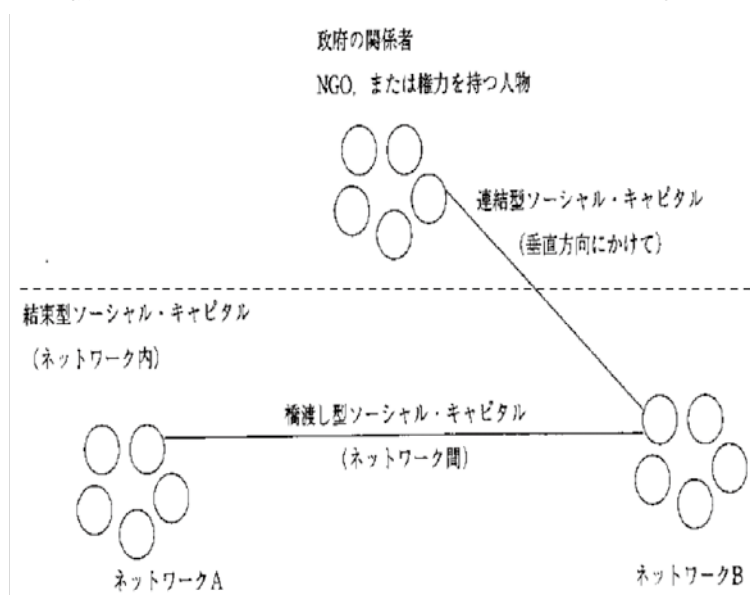


表1 震災復興におけるソーシャルキャピタルの成果と課題

ソーシャル キャピタルの種類	震災後の つながりの例	成果	課題
結束型 (Bonding)	地域内での団結、自助グループ	ピアサポート、帰属意識、地域への愛着、孤立防止、安心感・希望の創出	他の社会的弱者・マイノリティの差別・排除
橋渡し型 (Bridging)	NPOの水平的ネットワーク、セクターを超えたつながり	多様で専門的な支援、新規事業の創出	結束型ソーシャルキャピタルや他のネットワークへの不利益・毀損
連結型 (Linking)	政府・行政・財団・メディア（新聞・TV）へのアクセス	ボランティア、寄付、金銭的・非金銭的支援の獲得	資源へのアクセス・支援の格差

出所：日本NPO学会編（2017）

3. 事例調査の手法およびヒアリング調査実施先団体

複数の NPO や行政へのヒアリングを通じて、各団体の実施した（あるいはしている）活動によって地域のソーシャルキャピタルが形成されたかどうか、またされた場合にはどのように形成されたかといったことに関する情報を収集し、ソーシャルキャピタルの形成とそのソーシャルキャピタルがどのように震災復興プロセスに寄与したかについて分析する。収集する情報についてはうまくいった点とあわせてうまくいかなかった、あるいは対立を生んだようなネガティブな点も整理する。

本調査においては、復興過程における地域のソーシャルキャピタルをテーマとして、地域で活動している団体に調査を依頼することにした。また、その活動者が現場で見聞きしたり感じたりした定性的なものを拾い上げるために大きな調査の目的と視点のみを提供し、半構造ヒアリングを実施することにした。提示した項目は表 2 のとおりである。

表 2 調査の目的と視点

本調査の目的	地域（あるいは地域住民）が被災から立ち直る（回復、レジリエンス）過程において、ソーシャルキャピタル（地域内外のつながり）がどのように寄与したか。
本調査の視点	①時間の視点：災害復興の段階・局面（フェーズ） ②動き／結果の視点：「立ち直り」にどのような影響があったか ③原因の視点：ソーシャルキャピタル（社会関係資本） （1）地域コミュニティ内のつながり／規範 （2）地域内の人と地域外とのつながり／規範 （3）地域の人・組織と政府・行政のつながり／規範 ④正負の視点：『つながり』が復興に正（プラス、ポジティブ）に働いた点、負（マイナス、ネガティブ）に作用した点

調査は、2017 年 8 月～11 月にかけて行った。調査先の選定は、仮設住宅や災害復興公営住宅での活動を実施した NPO や行政、また復興過程で地域住民を多く巻き込んだことで多くの注目を集めた団体を選定することにした。言い換えると、災害フェーズで捉えたと、復旧・復興期に活動した団体が対象となった。復旧・復興期を分けて考えるならば、仮設住宅での活動を行ってきた団体は復旧・復興期の前期、災害公営住宅での活動を実施している団体はその後期に該当すると捉えられる。

調査対象として取り上げた団体や活動は、表 3 のとおりである。

表3 ヒアリング調査実施先

No	団体名（調査実施日）	活動分野、選定理由	主たる所在地
1	NPO 法人アスイク （2017年8月24日）	貧困をはじめ、家庭環境で課題を抱えている子どもに対する学習支援。企業・行政との協働で実施。 仙台市に所在する団体であり、震災を契機に活動が開始された。また復興過程で行政や企業との協働が進み、活動規模が急速に拡大しており、現在は仙台市を越えて数多くの宮城県内の自治体で活動を展開している。宮城県においては事業規模の成長や子どもの貧困や不遇に対する活動をしている卓越した事例である。	仙台市
2	NPO 法人つながりデザインセンター・あすと長町 （2017年9月29日）	仮設住宅や災害復興公営住宅の居住者をはじめ、NPO や大学が連携してゆるやかにヒト・モノ・コトをつなげる。 仙台市の内陸に位置する場所に設置された仮設住宅で活動が開始された。仮設住宅での活動時期に全国から多くの団体がプログラム提供に訪れた。仮設住宅において実施されたプログラム数が最も多いと考えられ、顕著な事例である。	仙台市
3	南蒲生地区町内会復興部 （2017年10月10日）	町内会に復興部を立ち上げた。住民主体で復興計画を市に提案し、アクションプランへ。 仙台市内沿岸部に位置する町内会である。集団防災移転が地域の課題として投げられた中で、町内会の中に新たに復興を中心に据えた部門ができた事例である。また、平時の町内会の中心人物でない住民が台頭し、かつ民間の団体の支援を受けながらまちづくりを検討した稀有な事例である。	仙台市
4	認定 NPO 法人底上げ （2017年9月27日）	気仙沼や南三陸町をはじめとする地域において、高校生を対象につながりづくりだけでなく、地域や社会に貢献する人材の形成に寄与している。 宮城県の中規模都市（人口6万人台）に所在し、震災を契機に活動が開始されている。特に高校生を対象にエンパワメント活動を実施している事例である。	気仙沼市
5	NPO 法人石巻復興連携センター（やっぺす） （2017年8月21日）	女性のエンパワメントをはじめ、地域住民それぞれが主役になれるようなイベント開催を中心に様々な場づくりを展開。 宮城県の第2の都市（人口14万人台）に所在し、震災を契機に活動が開始され、特に女性と子どもを対象にコミュニティのエンパワメント活動を実施している事例であり、人のつながりや人材育成を重要視している。また、企業との連携事業において卓越しており、宮城県における地方都市での重要なモデルである。	石巻市
6	多賀城市役所 （2017年9月29日）	行政。市民文化創造局。 宮城県の中規模都市（人口6万人台）で、仙台市に隣接している自治体である。 災害復興公営住宅のコミュニティ形成の支援を行っている。行政が震災を契機に新たに形成されるコミュニティにおいて自治会・町内会づくりの支援を行うことや、地域の他の自治会や町内会との連携を図っている重要な事例である。	多賀城市
7	栗原市役所 （2017年11月28日）	行政。危機管理課。 宮城県の中規模都市（人口6万人台）であり、県の北西部に位置し、岩手県と秋田県と接している自治体である。 2008年の岩手・宮城内陸地震で甚大な被害を受けた地域であり、その後意識の向上が強く見られ、防災に力が入れている。また、地域のつながりの強さを生かした防災活動が行われている。	栗原市

4. ヒアリング調査ーソーシャルキャピタルの形成と復興過程

4.1 団体の活動の展開とソーシャルキャピタルの活用および形成

それぞれの事例をまとめた上で、災害フェーズにもとづいてソーシャルキャピタルの役割と復興へどのように寄与したかを整理する。

4.1.1 NPO 法人アスク

避難所で、教育を受けられない子どもたちの様子を見て、学生ボランティアなどの協力を得て、避難所にいる子どもたちへの教育サービスを提供しはじめたところが団体設立のきっかけとなっている。その活動を行う中で、家庭が抱える課題などを認識し、その問題に着目し、現在は家庭環境に依存する貧困などの課題を抱える子どもたちに教育サービスを中心に提供している。

これらのサービス供給を受ける子どもたちへのサービス供給の難しいところは、地域でその存在をあまり明確にすると家庭環境を露出してしまうことである。都市部のコミュニティにおいては、そのような点を加味すると、地域の自治会が提供するよりはNPOが提供する方が適切となる。NPOとしてはそのサービス供給から対価を十分に得られにくいところもあるため、企業や行政との協働関係を築くことが重要となる。現在、宮城県内で仙台市をはじめ複数の自治体と協働し、委託事業として支援活動を実施している。また、子どもの支援をする場所を事務所だけでなく、民間企業と協働し、会議室などのスペースを提供してもらい活動を実施している。

サービスの受け手としても、所得というプライバシー情報が日頃生活を営む地域で共有されてしまわないかということも気になるところである。NPOとサービスを受給している住民との信頼関係の構築が重要となるし、アスクの活動の仕方もそういったことに配慮をしつつ展開されているところである。

この課題は特定の地域だけの課題というよりは社会的な課題となっており、一団体だけでの取り組みでは不十分である。また、個人・家庭が行政と直接的に関係を持つ生活支援以外の面での支援を受けようと思うと、その間に立つNPOの存在は重要である。また、活動の性格上、NPOとしても独自資金でこれらの活動をするのは難しい。そういった点で、アスクは活動を行うとともに政策提案も実施することで、行政とのリンキング・ソーシャルキャピタルを形成していると言える。また、一団体が多くの地域にサービス提供を行うことが難しいことから、他の地域のNPOや関心のある人々とのブリッジング・ソーシャルキャピタルを形成することによって取り組みを広げているところである。

4.1.2 NPO 法人つながりデザインセンター・あすと長町

「あすと長町」は仮設住宅の名称である。あすと長町の仮設住宅は、戸数で見ると、県内で最大規模となる233戸が準備された場所である。東日本大震災から1か月経たないうちに準備され、2011年4月には入居が可能な状況となっていた^{*25}。あすと長町は、JRおよび仙台市営地下鉄の長町駅近

* 25 JR 東日本とURが所有している場所であり、構造物がなかったために素早く仮設住宅の設置に至った。

くにあったが、長町は仙台市中心部に近く、沿岸部よりは内陸部に位置する。津波被害を受けた沿岸部の被災地域から見ると、他に建設された仮設住宅に比べて地理的に遠かった。なお、当該仮設住宅は2016年にすべて撤去された。

あすと長町の一つの特徴として入居方法を挙げることができる。開設当初は、5世帯10人以上を1組とすることが入居の申し込みの条件となっていた。言い換えれば、一定の範囲においてコミュニティ（つながり）の関係を維持したままのグループが複数入居することが期待された。しかし、仙台市中の内陸であることや被災地から距離があったこともあり、入居者が集まらない結果となった。そこで、終盤は初期に設定した条件は関係なく、誰でも入居が可能となった。なお、入居者構成は仙台市内からの入居者が76.1%、うち54%が沿岸部、22.1%が内陸部であった。

初期のキーパーソンとしてA氏という方がいた。避難所で同郷出身者を探して5組で入居した。外部支援を歓迎するという方針でいた。他にメディアであすと長町を知った団体が支援に来たということである。

仮設住宅に入居している段階で緊急の救援期は過ぎているという点から、災害フェーズとしては復旧・復興期の活動として位置付けられる。この期間に結果として、105団体という数多くの団体が仮設住宅においてイベントなどの活動を行った。2011年6月から2014年10月までの間の集計では、実施回数がもっとも多かった団体は傾聴に関する活動をしている団体で、71回を数えている。また、東北工業大学B研究室が行った「仮設カスタマイズお助け隊」のような環境整備の活動も見られている。

ヒアリングからは、実は誰か内部の人とのブリッジング（橋渡し）によって団体を呼び込んだものではなく、むしろメディアなどで取り上げられたことなどによって、それまでに縁がなかった人々が訪れたということであった。ソーシャルキャピタルの視点から見ると、必ずしも事前に実際の「ネットワーク」としてのブリッジング・ソーシャルキャピタルを持たなくてもよいとは言えるが、「外部支援歓迎」という「規範・信頼」面でのブリッジング・ソーシャルキャピタルを有していたことにより（開放的あるいは高い一般的信頼）、受け入れへの抵抗が少なかったと言える。しかしながら、同様の状況でメディアに取り上げられる機会が少なかった仮設住宅では同じような支援活動状況は見られていないことに鑑みると、あすと長町では偶然や外部からのアクセス条件のよさが功を奏したとも言える。

イベントが多いことの結果は住民の意識に帰着している。住民の声としては、「住み続けたい」というものが多かったという。その理由としては、「イベントが毎日のようにあるし」、「自治会や見守りの人がいるので」というものが挙げられていた。とはいえ、仮設住宅の場合は撤去することが前提となっているので、仮設住宅のコミュニティに形成された自治会はいずれ解散することになる。あすと長町ではコミュニティ継承に向けて、「あすと長町コミュニティ構築を考える会」が2012年6月に発足し、68世帯が参加した。発起人は、自治会長（当時）のC氏であった。

仙台市が災害復興公営住宅について公募買取型の仕組みを作ったこともあり、その提案づくりのワークショップを2012年7月から2013年2月にかけて、東北工業大学教員のB氏が中心になって実施している。ここでは、参加した人々がどのような生活をどのような場所でしたいかという共通の

希望を議論する場にもなっていると同時に、心的な変化として前向きになれたということがあった。

公募の結果については落選とはなったが、3棟の災害復興公営住宅に82世帯があすと長町の仮設住宅から入居した（全体では320世帯）。多目的ルームが各階の日当たりのよい場所に設置されるなど配慮がなされた建物ではあったが、水回りなどの設備がなかったため、集まったりするには不便もあり、使用がほとんどなされず、住民も管理をするのを放棄し、仙台市に鍵を返納している。

災害発生からを振り返ると、2011年4月からはまずコミュニティの形成が課題となり、その後、コミュニティの継承が課題となり、2015年4月の災害復興公営住宅への移動に伴い、新たな場所でのコミュニティの再形成あるいは形成が問題となった。具体的には、コミュニティの課題を自治会任せにするのかといったことや、これまでに仮設住宅での支援活動を実施した団体との関係を継続するのかといったことがあった。また、入居者の高齢化や孤立化が進むことも容易に想定されたことから、コミュニティのあり方を検討することは喫緊の課題となった。

そのような背景のもと、「つながりデザインセンター・あすと長町」が設立されることとなった。これまでの経緯もあり、東北工業大学教員のB氏が中心となるとともに、代表理事には住民側の代表者として、「あすと長町コミュニティ構築を考える会」の代表のC氏が就任した。この団体の構成メンバーは、支援団体が中心である。

支援団体同士の間ができたことにより、仮設住宅での振り返りができ、新たな発見もあった。仮設住宅で支援しているとき、支援団体からすると「いつも同じような人ばかりが来ている」と感じていたとのことであるが、よく検証してみると、団体ごとに参加者が異なっていることが判明した。言い換えれば、多様な支援（団体）がくると多様な人（住民）がくるということでもあり、住民みんなの居場所となっていたことがうかがえる。

ソーシャルキャピタルの視点から見ると、外部からの団体、特に非営利で活動をしているという点でNPOが介入しているが、それが住民同士のコミュニティ形成のための潤滑油となっていたと言える。特に復興や生活再生の精神的に不安定な時期において、かつ従前のコミュニティが欠如する中で、コミュニティに自身を登場させるために、NPOなどによるイベントが足を向けさせるきっかけとなった。また、そのようにして仮設住宅ではあるが、新たに形成された隣近所の人々によるボンディング（結束）型のソーシャルキャピタルのコミュニティが形成されたことが、コミュニティの継承を考え、行動に移す土台にもなっている。

支援団体で構成されている「つながりデザインセンター・あすと長町」は2016年12月に特定非営利活動法人として法人格を有するに至った。法人格を有したことは言い換えれば、活動の継続性を高める意思が強くなることを意味している。現在、「あすと食堂」という活動があり、各公営住宅で月に1回、食堂を開催し、住民および支援団体やボランティアが、食事を用意し、300円で提供している。住民の交流の場として活用されている。これらの活動の成果とも受け止められるが、自治会の活動も活性化している様子があるという。ブリッジング・ソーシャルキャピタルの醸成がボンディング・ソーシャルキャピタルの形成にも寄与しているという見方もできる。

4.1.3 南蒲生地区町内会復興部

仙台市南蒲生地区では、2012（平成24）年1月に町内会の下部組織「復興部」を新設。それぞれの立場の「部員」20人が中心となり、「南蒲生復興まちづくり基本計画」の検討をスタートした。復興部は、全世帯アンケートの結果や住民ワークショップの意見を参考に協議を重ね、南蒲生復興まちづくり基本計画の原案をまとめた。同年12月、町内会が原案を承認し、仙台市に提案するまで、会議やワークショップ、報告会などは50回を超えていた。

この合意形成には、NPO法人都市デザインワークスが果たした役割も大きい。震災後、仙台市がまちづくりコンサルタントを派遣する仕組みを作り、同法人は、仙台市から依頼され、南蒲生地区で伴走型支援を行い、町内会構築までを担うこととなった。都市デザインワークスは、住民同士の話し合いを支援し、市と調整しながら住民の声を反映した計画づくりを導いた。毎週開催される復興部会議や住民ワークショップを進行した。その際の意見、南蒲生地区の歴史や魅力資源、アンケート結果分析などを整理した資料を提示するなど、住民が客観的な判断ができるよう心がけてきた。

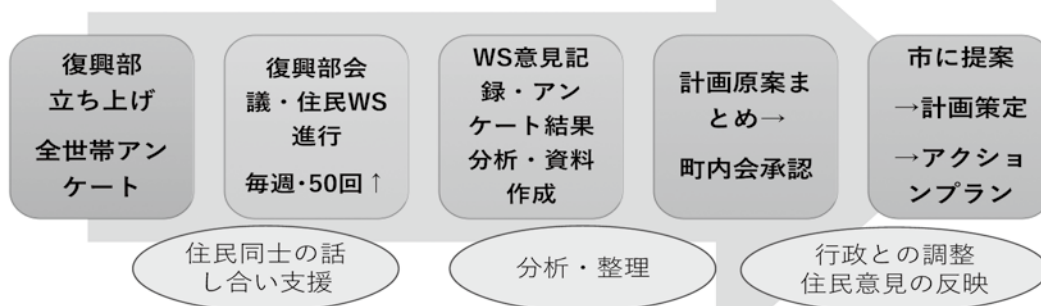
この地域で課題となっていたのは集団防災移転について各自が検討可能なことである。現地での再建も可能な地域であるが、そのほかにも個人で移転して現地で合流する、集団で移転する、という3パターンについてそれぞれ誰がどのように対応するかについて合意形成が必要であった。

震災復興を経て、30代、40代が班単位ではなく、それを超えた町内会全体でネットワークの形成を進めるようになったことは特筆される。

図2 復興の合意形成にNPO関わった事例

復興の合意形成にNPO関わった事例： 仙台市南蒲生地区xNPO法人都市デザインワークス

- ・仙台市南蒲生地区町内会「復興部」（2012年1月、部員20名）
- ・NPO法人都市デザインワークス
（仙台市派遣まちづくりコンサルタント）



出所：榊原進「まちづくりに取り組むNPO法人都市デザインワークス」
東北大学経済学部非営利組織論ゼミナール講演会、2014年12月3日
NPO法人都市デザインワークス <http://www.udworks.net/works/create/minami-gamo>
南蒲生復興5年史作成委員会（2016）『南蒲生復興5年史』南蒲生町内会 をふまえて作成

出所：榊原（2014），NPO法人都市デザインワークス*²⁶
南蒲生復興5年史作成委員会（2016）をもとに筆者作成

* 26 <http://www.udworks.net/works/create/minami-gamo>（2017年10月11日閲覧）

4.1.4 認定 NPO 法人底上げ

認定 NPO 法人底上げは、東日本大震災後に宮城県気仙沼市で立ち上がった。震災直後に、首都圏からボランティアに来ていたメンバーを中心に、震災で勉強ができない高校生のために、他団体から誘われて、公民館などで学習支援事業を始めたのがきっかけであった。その後、徐々に「まちのために何かやりたい」という高校生の熱い想いや声を聴き、学習に留まらず、広範囲な活動支援を行うようになった。

「できる感覚を、うごく楽しみを、生きる喜びを全ての若者に」をフィロソフィーとして掲げる底上げは、気仙沼市と南三陸町を主軸に高校生のコミュニティ形成に取り組んでいる。主体性を持って生きる若者を増やす活動の一環である。

多くの高校生が参加するようになったのは、普段親や学校でやりたいことを話すと否定されたりするが、「素直に話すと想いを受け止めてくれる大人がいるという新鮮な感覚」や「やりたいことを応援してくれる大人なんだ!」という「信頼感」が生まれたことによる。コミュニティの中で高校生との信頼関係を構築することで、高校生の本音の話や親や教師には話しづらいことを引き出し、そうすることで高校生が「自分が本当にやりたいこと」を見つけだせるように導き、それをまちの資源を使いながら実現に向けてサポートしている。

さらに派生して、地元高校生と地域外の高校生とのつながりを作ったり、地元の大人とのつながりを作ったりする活動も行っている。東北沿岸部の高校生を中心に、地元の大人も巻き込んで話し合いと交流を行う「東北高校生交流会」や、月に一度、町内の高校生と大人が食事をしながら交流する「底上げ Drinks」も行っている。大人側には高校生の話を聞きたいというニーズもある。いきなり底上げの活動に入ってくるのに抵抗がある高校生にも、入り口としてのイベントを増やしたり、地元の面白い人物の紹介も行っている。こうした活動を通して、U ターンや地元に着定する若者が増加している。

底上げが目指しているのは、高校生自身の深堀を助けることで彼らの視野が広がったり本音で話せる機会が増えることである。高校生が自己深堀によって見つけた「やりたいこと」を実現するフィールドは地元であり、地元の資源や人とのつながりで活動している。地元から離れたと思っていた学生も、地元の魅力や、魅力的な地元の大人を再発見する機会が自然と多くなる。結果として地元に戻ってきたい、残りたいと考える学生や若者が増えている。底上げはこうした若者への向き合い方をまち全体で行えるような状態にしたいと考えている。

団体や活動者に対する期待感を提供することが、寄付者や報告会への参加者にもつながっている。例えば、「君たち面白そう」、「エネルギーがある」、「このコミュニティに入ると何か自分も変わるかも」、「面白いものが得られるかも」、というワクワク感である。

気仙沼市との連携で「まち大学 PJ」などを実施している。これは、起業や市民活動の活発化などで人が育つことが、「まちのハッピー」につながると考え、既存のプログラムや団体をつなげるプラットフォーム事業である。

底上げが関係者との信頼構築において、苦労していることもある。例えば、学校は少しずつ理解が

ある人も増えているが、まだ不十分な点もあるので、言葉を共有したり、共通の考え方を見つけたりして協力者を広げていきたいと考えている。また、高校生が活動に感化されて、昨日までと違う夢を語ると、親に不信感を持たれることもある。しかし、ビジョンを共有すれば分かってもらえることも多いので、保護者向けの報告会も実施している。

若者が地域とつながって、主体性を育むことが、気仙沼という地域の活性化にもつながっていく。底上げが「伴走者」と呼ぶ若者に真摯に向き合い、自己深掘を手伝う大人を増やすことで、まち自体が若者の自主性や活動を応援するような仕組みを作っていくことを目指している。

底上げは、高校生には「想いを受け止めてくれる」大人がいるという安心感を、関係者や地元民には「面白そう」、「自分も変わるかも」というワクワク感や期待感を抱かせている。関係者や地元の人たちと共有できる言葉や考え方を探し、ビジョンを共有し、丁寧に地道に説明したり活動を行うことで、「信頼関係」を構築している。こうして育んだ信頼感を基盤に、高校生、その保護者、地元の大人たち、行政や他団体とも連携して、大人と若者が交流したり、「面白い地元の人」を紹介したりするなど、ブリッジング型のソーシャルキャピタルを形成し、次々に広げていく機会や場、プラットフォームを提供することで、まちを担う若者のUターンや人材育成にもつながっている。

団体の設立趣旨にある「地域に根差した活動を通し郷土愛を育む」というボンディング型のソーシャルキャピタルをふまえて、若者と大人、地域内外の人がつながり、「新しい社会やワクワクする地元をつくることができる人材を育成」を行うことが、ひいては気仙沼市というまちの活性化にもつながるというビジョンや考え方の共有が、多様な世代の人や組織がつながり連携する上でも重要である。

4.1.5 NPO 法人石巻復興連携センター（やっぺす）

石巻復興連携センター（通称、やっぺす）は東日本大震災後に立ち上がった団体である。活動の主体となっているメンバーが偶然にも災害が起きる前にNPOでの活動を始めていることもあるが、被災を受けて、新たにこの団体を立ち上げている。ただし、被災前のネットワークが生きていることもあり、そのネットワークを通じて、震災時にカネやヒトが流入するが、復興がひと段落するとカネは止まり、ヒトは流出することがあるという過去の災害教訓を得ている。そのことから、地元での人材育成を中心的な考えとして持っている。

仮設住宅での支援では、そこにコミュニティがない上、支援依存の状況となっていることを感知し、自立支援となるよう、対価を一定程度得る形でのサービスを提供することにした。また、特に子育て中の母親などが被災によって生活が不安定になることによって精神的にも不安定になりがちな状況も生まれていたことから、子どもの成長へも影響があるのではないかと懸念したこともあり、きっかけづくりになる場を作り、人づくりへ貢献したいと考えて活動を展開している。

サービスの供給方法としては、地域の人を持つ能力を活かすことを重点とし、「全員が主役のまちづくり」をコンセプトに活動を行っている。この活動の中で、つながる人がつながるという状況が生まれているという。また、あわせて外部の刺激を地域にもたらすことにつながっているが、有名人へ積極的なアプローチを行い、地域での講演会などの実現に至っている。他にも、防災への関心を高め

るために企業との協働によるグッズの作成と販売や企業研修なども手掛けていることから、支援の面の強い事業も含めても組織経営全体として自立した形となっている。

サービスを供給できる可能性のある人々や普段の地域住民の関係では拠り所が見つかりにくい住民がこの活動に関心を持っている様子がうかがえ、特にブリッジング型のソーシャルキャピタルの形成に寄与している。

4.1.6 多賀城市役所

多賀城市は、震災前の人口が6.3万人（2010年国勢調査）であったのが、震災を経て2015年には6.2万人となっている。沿岸部に位置し、仙台市の宮城野区に隣接している。東日本大震災時には沿岸部での被害があった。

今回ヒアリングで対応いただいたのは、多賀城市の地域コミュニティ課（被災当時）であり、平時には町内会支援を行う部署であったが、東日本大震災時には、市民活動支援と被災地域のコミュニティ形成支援を行っている。市内に4棟のマンションタイプの災害復興公営住宅が建設され、被災者（多くは市内から）がそれらの公営住宅に入居した。

最初に160戸を有する災害復興公営住宅が建設された。住宅の中のコミュニティづくりについては初期に必要なのは福祉関係であり、生活支援が行われるが、入居が安定するとコミュニティを形成するための支援が必要となる。例えば、お茶のみ場といった場づくりから、清掃などのいわゆる自治会的な機能を持たせるようにすることが必要である。全般としてはお互いが支え合えるような関係づくりが重要となる。

やはり、被災後にいろいろな課題を抱えて入居する人々が、自治会を自発的かつ自律的に形成していくのは難しい。例えば、多賀城市のある災害復興公営住宅では自治会の立ち上がりまで半年ほどかかっている。希望や期待を求めて入居する人は多くないこともあると考えられるが、どうしても自治会運営などについての考え方で不一致が出てしまうという。

そこで、行政が場をセッティングし、コミュニティ形成につながる課題について住民同士が話し合えるように調整を行っている。場のセッティングとあわせて重要となる役割は、住民による合意形成をサポートすることであるという。

ソーシャルキャピタルの視点から考えると、ボンディング・ソーシャルキャピタルの形成に寄与するコミュニティに住む住民同士の時間や経験の共有が欠如しているため、自治会の基礎となるものが弱く合意に至ることが難しくなっていると言える。また、行政とのリンキング・ソーシャルキャピタルの視点から考えると、復興過程における補助金関係の情報などについては、専門的な知識や経験が必要とされることが多いため、行政との関係を有することで情報の伝播また獲得、活用へと至る可能性が高まるであろう。

行政以外にも社会福祉協議会などの地域の活動主体もあるが、あわせて総務省の復興支援員制度を利用し、4人の復興支援員（多賀城市では地域支援員と呼んでおり、現在30代1人、50代2人、60代1人が活動中）が地域住民とのやりとりを進めている。現在、役割として担っているのは、地域住民がどこに伝えて良いか分からない情報を行政に持ち帰り、地域の情報をつなぐというものである。

この点も上記のソーシャルキャピタルの視点から見ると、リンキング型のソーシャルキャピタルの欠如を地域支援員が存在することによって補っており、そのことにより政府や行政の支援が受けられやすくなっていると言える。

多賀城市で建設した災害復興公営住宅4棟のうち2棟は被災地に建てられており、もともとその地域に居住していた人が入居している。そこではコミュニティ形成に向けてのある程度の基礎があると考えられる。それでもコミュニティがそっくりそのまま移ってくるわけではないので、自治会づくりや合意形成のできる自治会を作り上げていく必要がある。また、そのようなことができると、必要に応じ、その公営住宅が所在する地域との関係構築が必要となる。特に、多賀城市で建設された災害復興公営住宅の規模は1棟あたり270世帯から50世帯ほどになっており、独立した自治会とするには小さく、近隣の自治会への編入が適当であると考えられている。結果として、班の規模として自治会に編入された災害復興公営住宅もある。

ソーシャルキャピタルの視点から見ると、復興過程で災害復興公営住宅内だけで閉じたコミュニティを形成するのではなく、面的な広がりのあるコミュニティに連結させるという試みは重要であると考えられる。言い換えれば、隣近所という面でのボンディング・ソーシャルキャピタルの形成も重要であるが、地理的な面での広がりがある中で情報共有ができたり、規範や人間関係が構築されうるという点は、ブリッジング型のソーシャルキャピタルの形成に寄与することが想定される。

多賀城市の災害復興公営住宅の事例では、例えばNPOなどの外部にいる団体からの支援ということとはほとんど見られていない。この点については多賀城の町内会と行政との関係にある可能性もある。多賀城市では47ある町内会の会長は、47の行政区の区長（市の非常勤職員）の役割を担っている。町内会と行政区の線引きが同じものとなっているため、完全に合致した形で2つの役割が進行する。リンキング型のソーシャルキャピタルが制度的にすべての町内会との間に組み込まれていると言える。強さの濃淡はあると考えられるが、ネットワークが欠如していないことは重要な要素であると言えるし、そのことによって行政による施策や事業が展開されやすくなっているとも考えられる。詳細な分析が必要であるが、NPO法人の数が同規模の周辺自治体に比べても少ないことはこのことに基づく結果の可能性もある。

4.1.7 栗原市役所

2005年の栗原郡全10町村による合併前にも防災計画はおのおのの町村にあり、2007年度に栗原市の防災計画が策定された。この計画を策定するにあたって考慮しているのは1978年の宮城県沖地震であり、また何かしらの震災がありうことは想定していた。また、2007年度にはコミュニティの一括交付金制度が始まったが、もともと行政区長と行政の連携があり、その仕組みの上に資金の活用も委任したという流れになっている。行政区長と行政のやりとりがずっとあることはリンキング・ソーシャルキャピタルを形成してきたと言える。

それでも地域コミュニティ内のつながりの強化が必要であるという認識はあった。2008年3月には255の行政区（行政区の合併があり実際は252）すべてにおいて自主防災組織を立ち上げた。2011年度には、それぞれの自主防災組織で対応ができるようにと、発電機、塗工機、コードリールなどが

252 の行政区に配布された。また、自主防災組織の訓練を行うために必要な事業に対して補助をすることも決めており、事業費の3分の2（最大3万円）が助成金として支出されている。実態としては、140～145 くらいの自主防災組織から申請がなされている。自主防災組織の倉庫（上限20万円）についても半数が助成金をもとに整備しているが、ほかの行政区では以前からある倉庫を利用しているようである。

2012 年度からは防災マップや地域のマップを作成することについても地域住民で行うことを求めており、レクチャー用のビデオを行政が提供し、また印刷予算（上限5万円）もついている。社会福祉協議会からも作成支援事業として大学教員を招聘する仕組みが用意されている。岩手・宮城内陸地震や東日本大震災などの災害が続いていることから住民の防災意識が高まっていることもあり、移動市民セミナーにも防災の講話を入れる要請が多くなっている。また、2008 年6月14日に起った岩手・宮城内陸地震を記念して、防災の日として訓練を行っている。2011 年から自主防災組織も出てきており、応急手当をはじめ、防災に関わる様々な活動の実施が続いている。さらに、備蓄や避難所運営の担当は社会福祉課になるが、備蓄年数を5年としているものは3年が経った時点で地域に物資を回している。地域ではその物資を使うことで、防災への意識を高めるひとつの機会になっていると考えられる。ほかにも、天候などの状況によっては公共の防災無線が各家庭で聞こえないことから、防災無線の個別受信機を組織のうち2人（区長、代表など）の自宅に設置する取り組みを行っている。

仕組みを作る一方、いつも役員が活動をしている状況が続いていることから、防災指導員の養成に力を入れている。2017 年1月時点で、市内の391 人の住民が防災指導員の資格を取得している。また、防災講演会などのフォローアップ研修を行い、指導員が活動を進めていけるように行政の支援を受けている。普段からつきあいが比較的密である地域が多いことから、防災指導員の取り組みをはじめ、いかに防災に関わる仕組みを整備するかが重要である。

防災指導員が活動するにしても地域のつながりや意欲がどのようにあるかという地域の状態も重要な要素である。自主防災組織の立ち上げ時にも乗り気だった地区とそうではなかった地区もあり、地域差がある。その要因のひとつは地区の規模の問題であり、世帯数が相当数あるところもあれば15 世帯くらいしかない地区もある。また、人材の欠如の問題もあり、高齢化が進み防災活動に手が回らない地区もある。その一方で、敬老会を持ち回りで自宅開催できるなど、地域活動を支えられる地域もある。そのほかにも、これまでに災害経験のある地域であるか、今後のリスクがどの程度あるかという自然環境の問題も地域差を生み出す要因となっている。

防災意識が高い地域では、道路の封鎖権限を地域住民に与えて欲しいという要望もある。国道・県道については国や県と協議したものの実現に至っていないが、農道・林道・市道についてはその権限を認め、地域住民で対応するためのカラーコーンを配布している。地域で自主的に活動しようという規範が醸成されつつある。

4.2 ヒアリング調査からのファインディング

本調査では7つの団体からヒアリング調査を行った。選定した団体は、政令指定都市である仙台市をはじめ、第2の都市である石巻市、また宮城県内の中規模市である栗原市や気仙沼市に所在してい

る。法人格で見ると、NPO 法人、認定 NPO 法人、町内会、行政が対象となっている。

地域の特性により震災時あるいは復興時、ひいては将来に向けての課題が異なるため、活動の狙いも変わってくる。例えば人材の流出が多い宮城県の地方部ではその課題が震災時に著しく顕在化する。認定 NPO 法人底上げが取り組むのはそのような地域である。地方部だけでなく都市部でも同じ課題が生じることもある。子どもの貧困はその典型例であり、したがって全県を対象に活動を展開する NPO 法人アスイクのように広く活動を行える体力のある団体が活躍している。また、震災後、多くの人々が精神的に困窮した。特に子育て世代は今後の不安の中で路頭に迷った。NPO 法人石巻復興連携センターはそのような状況の中、女性のエンパワメントを中心に子どものケアを行い、かつ地域の人材育成に寄与しようとしている。自治会・町内会問題は経済成長が始まった頃からずっと課題になっているが、日頃のつきあいの深さがあってもなくても非常時のまちづくりには向かない。外部の専門家の協力によって将来ビジョンを描く作業が必要であろう。南蒲生地区町内会復興部はその成功事例であると言える。

市役所も被災時に圧倒的に人手不足となる中、被災者で構成されるコミュニティ形成に尽力する場面に直面する。近年は避難所や仮設住宅は住民の主体的な活動が定着しつつあるが、終の住処にもなりうる、かつきちんとした住宅である災害復興公営住宅のコミュニティ形成については避難所から仮設住宅、仮設住宅から復興住宅という移動過程の中でコミュニティの再形成が強いられることが多い。二度目の人間関係づくりは人々のモチベーションが不足する傾向にある。また、災害復興公営住宅にそれなりの世帯数が入居するが、周辺の地域との自治会・町内会単位での関係づくりもありフォーカスはされないが重要な課題である。日頃の地域との関係づくりと、地域住民が自主的に活動するように環境を整備していくことは重要であることが多賀城市や栗原市で確認された。

ソーシャルキャピタルの視点から見ると、今回取り上げた NPO、町内会、そして行政の活動では地域内の人間関係を形成するという共通点がある。ただし、人と人とのつながりでもつながり方は異なり、あるいはつなげようと思う主旨や方法も異なる。NPO 法人石巻復興連携センターのスタンスでは、地域の人々が持つ能力を基礎に関心のある人たちが集まる傾向にある。底上げの活動ではまずは同じ地域の高校生がまとまり、その後、離れた高校生とつながることができ、強いつながりと弱いつながりを並行して醸成していると捉えられる。行政のコミュニティ形成では地域で助け合える、いわば強いつながりを期待していると言える。

5. 結論——復興過程におけるソーシャルキャピタルの役割とネガティブな側面

本調査で得た情報を整理して、NPO や行政などの活動がどのようにソーシャルキャピタルを形成し、震災復興プロセスで正（あるいは負）の影響をもたらしているか、そしていかにコミュニティのレジリエンスの向上に寄与しているかについてエビデンスを集約したい。

災害からの復興を見るとき、災害発生時からの時間を軸としたフェーズによって被災者や地域住民のおかれる環境が異なる。そこで、ヒアリングで得た情報をもとにそれぞれの団体がどのような時期にソーシャルキャピタルの形成に寄与したかについてまとめた。本研究で取り上げた団体は災害から

72 時間といった緊急期に活躍したというよりは生活復興に向けた時間の中で活躍した団体がほとんどである。言い換えると、復旧期と復興期の活動事例に焦点を当てている。それでも、避難所や仮設住宅で活動する復旧・復興前期と、仮設住宅から災害復興公営住宅に移るような時期や、自宅再建を遂げつつ、地域の再建を果たしていこうとする時期、すなわち復旧・復興後期とにわけて考えることは実施している活動の目的や志向が変わってくることから重要であるだろう。

表4は本調査でヒアリングした団体がどのようなソーシャルキャピタルの形成に寄与したかを整理したものである。また表5は、それらの団体のヒアリングから得たソーシャルキャピタル形成の概要を整理したものである。両方をあわせて災害フェーズで見たときにどの団体がどのようなソーシャルキャピタルを活用して、地域の復興とレジリエンスに寄与したかについて分類を行った。復旧・復興の前期においてボンディング型ソーシャルキャピタルの形成に寄与した事例としては、あすと長町と南蒲生地区町内会復興部が挙げられる。仮設住宅におけるこれらのNPOなどのコーディネートによって、コミュニティが形成され、自治機能や自律性を高めるという役割を担った。同じ前期にブリッジング型のソーシャルキャピタルを形成する役割を担った団体もあり、アスイクや石巻復興連携センターなどが該当する。仮設住宅におけるコミュニティの住民が地域外からの訪問者を歓迎するといった開放的な規範を住民たちが持っていたこともあり、その他の要因もあったが、広範囲の地域からNPOをはじめとする支援者を集めることができた。

復旧・復興後期において、よりその役割を担った団体がある。特にボンディング型のソーシャルキャピタルの醸成に力を発揮したのは、同じくあすと長町、南蒲生地区町内会復興部に加えて底上げがある。災害復興公営住宅においてコミュニティを構成する住民の関係を強化するような活動を実施し、自治会の意識の高まりと活性化を導くことができたり、地域の若い世代に地域での広い人的つながりを形成するだけでなく、地域に対する愛着などのコミットメントが得られるような活動を広げている。ブリッジング型ソーシャルキャピタルについては、災害復興公営住宅におけるコミュニティや地域の中での課題に対して地域外の団体による支援を受け入れることができたことや、それぞれの地域の団体との協働関係を構築することによって課題解決を進めてきた団体がある。特に復興過程ということもあり、もともとあったブリッジング型ソーシャルキャピタルも機能しているが、加えて活動過程で強化されている様子がうかがえた。後期にはリンキング型のソーシャルキャピタルも活用された。地域において震災前からあった貧困などを原因とする地域あるいは社会的な生活課題あるいは潜在的課題が震災で広く顕在化したことによって、NPOが企業や行政と協働することが進んだ。自治機能が成立していないコミュニティに対して行政が率先して支援することで、その地域住民が行政の提供する補助金などにアクセスすることが可能になったり、行政と住民の間に位置付けられる専門員によって行政と住民の情報共有を図ることができた。さらには、行政と地域住民が物資などの物理的な支援だけでなく、防災に寄与する人材を育成するという長期的な視点も含めたレジリエンスの強化が図られている。

あすと長町や南蒲生地区町内会復興部は、フェーズが変わっても基本的にはひとつの小さな地域内のコミュニティ形成（ボンディング・ソーシャルキャピタル）を進めるための検討を重ねている。ただし、あすと長町の場合は、そのコミュニティでプログラムを提供するために集まっている外部の団

体も多くあり、そういった意味では地域外の世界とのコネクション（ブリッジング・ソーシャルキャピタル）を提供しているとも言える。行政との関係をうまく築いているアスイクでは、行政でうまく提供できないサービスを行政との協働関係（リンキング）を活用して地域住民に供給している。

表 4 災害フェーズとソーシャルキャピタルの形成に寄与した事例（筆者作成）

	ボンディング	ブリッジング	リンキング
復旧・復興期 （前期）	あすと長町 南蒲生地区町内会復興部	アスイク、あすと長町、 石巻復興連携センター	
復旧・復興期 （後期）	あすと長町、南蒲生地区 町内会復興部、底上げ	アスイク、底上げ	アスイク、多賀城市、栗原市

表 5 災害フェーズとソーシャルキャピタルの形成（筆者作成）

	ボンディング	ブリッジング	リンキング
復旧・復興期 （前期）	仮設住宅における NPO などのコーディネートによって、そこにコミュニティが形成され、自治機能および自律性が高まった。	仮設住宅におけるコミュニティの住民が地域外からの訪問者を歓迎する開放的な規範があったことを基礎に、広範囲の地域から NPO をはじめとする支援者を得ることができた。	（市の規模によって、自治会を媒体とする行政と地域住民との平時の関係構築が異なる）
復旧・復興期 （後期）	災害復興公営住宅において NPO などによる事業によって、コミュニティを構成する住民の関係が強化され、自治会の意識の高まりと活性化が得られた。	災害復興公営住宅におけるコミュニティや地域の中での課題に対して地域外の団体による支援を受け入れることができた。また、それぞれの地域の団体との協働関係を構築することによって課題解決を進めた。	地域における貧困などを原因とする地域あるいは社会的な生活課題に対して、NPO が企業や行政と協働することで、課題を持つ住民が教育などのサービスを受けることが可能となった。災害復興公営住宅において自治機能が成立していないコミュニティに対して行政が率先して支援することで、その地域住民が行政の提供する補助金などにアクセスすることが可能になった。また、行政と住民の間に位置付けられる専門員によって行政と住民の情報共有を図ることができた。

ソーシャルキャピタルの形成によって地域の復興や回復に正の影響を与えることに注目が集まるが、ネガティブな面も見られる。単純なものとしては、政策的にも過去の災害からの教訓としても、地域コミュニティを残したまま仮設住宅や災害復興公営住宅などの新しい場所に移転することが望ましいとされ、うまくそのまま移転できた集落などもある。コミュニティがそのまま移転することで清掃当番がすぐに決まったりするなど円滑な面もあるが、もともとの地域コミュニティが高齢化などで弱体

化しつつある状況も多く見られている。したがって、ボンディング型のソーシャルキャピタルを残しても、そのまま場所を移すだけでは立ち直りに向けた住民の力が不十分となる。平時に問題を抱えている場合には、円滑に外の力を導入したり、住民の多様性を生み出すようなことも検討することが必要である。

その他にも複数の事例で同じ問題が挙げられた。再建の道は地域住民ごとに異なるが、再建方法が異なると金銭面での補償も異なる。このとき補償の大きさに対して損得勘定がなされてしまいがちである。自力再建の道を選ぶ住民は個人で費用を賄う面が大きくなる反面、公営住宅などに入ると補助される部分が大きくなる。このようなことを原因にブリッジング型のソーシャルキャピタルが毀損されてしまいかねない。

仮設住宅や災害復興公営住宅で新しくできた自治会をはじめとするコミュニティでもやはり順調に滑り出さない面もある。時間と経験を長く共有できておらず、地域の規範が不十分であることに原因があると考えられるが、特にリーダー的存在として引っ張ろうとする人とコミュニティの構成メンバーの間での意見の不一致が出て、自律的な解消が難しい場面も見られている。

これらのことを整理すると、災害からの立ち直りのためにコミュニティのボンディング型のソーシャルキャピタルが基礎的な部分として重要になると同時に、外部からの情報や支援の流入が必要となる場面も多いことから、ブリッジング型ないしはリンキング型のソーシャルキャピタルが重要となる。このとき内部の人々にそれらのソーシャルキャピタルを持たないことも多いため、NPO や行政などが率先した役割を担うことが重要になると言える。

謝辞

本研究のヒアリング調査にご協力をいただきました皆様に重ねて感謝の意を申し上げます。誠にありがとうございます。

参考文献

- 榊原進 (2014)「まちづくりに取り組む NPO 法人都市デザインワークス」東北大学経済学部非営利組織論ゼミナール講演会, 2014 年 12 月 3 日
- 日本 NPO 学会編 (2017)「東日本大震災後設立の NPO における活動実態と今後の展望 調査報告書」日本 NPO 学会震災特別プロジェクト東北班
- 南蒲生復興 5 年史作成委員会 (2016)「南蒲生復興 5 年史」南蒲生町内会
- Aldrich, Daniel P. (2012) *Building Resilience: Social Capital in Post-Disaster Recovery*, Chicago University Press. [石田祐・藤澤由和訳 (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ー地域再建とレジリエンスの構築」ミネルヴァ書房]
- 認定 NPO 法人底上げ <http://sokoage.org/> (2017 年 11 月 30 日閲覧)
- NPO 法人都市デザインワークス <http://www.udworks.net/works/create/minami-gamo> (2017 年 11 月 30 日閲覧)

福島県双葉郡葛尾村の事例

一般社団法人 葛力創造舎

下枝 浩徳

1. 調査概要

福島県双葉郡の旧原発避難地域では、6年にも及ぶ長期避難により急激に過疎化が進んだ。復興において地域維持をどのように行っていくかが最優先である。これに対して原発避難地域で最も人口が小さくソーシャルキャピタルが残っていたと思われる中山間地域の葛尾村を事例にエッセンスを得て、他の旧原発避難地域や世界の復興の事例と比較をして最終的な復興に関する、また、地域維持に関するソーシャルキャピタルの重要性について具体例を交えながらまとめることを本調査の目的とする。

2. 調査背景

福島県双葉郡は2011年の原発災害により避難地域となり、住民が全国にバラバラに避難していった。その後、国は徐々に避難指示を解除し、2017年春までに帰還困難区域を除くすべての指示が解除されたが、帰還者は多くなく、もともとの過疎化に拍車がかかった状況となっている。

葛尾村では、2016年6月に避難指示が解除されたが、1年後の人口は、震災前の約1,500人に対して190人程度である。しかも帰村住民のほとんどは高齢者で、将来的な人口見通しも300人程度にとどまる。また、村の基幹産業だった第一次産品も、人口減少と風評被害で震災前の規模での生産・販売は不可能である。

双葉郡の他の各町村でも同様に、帰還住民は元の人口の1割程度である。

3. 問題意識

復興に関しての議論はいくつかのテーマを設けることができるが、旧原発避難地域ではそもそも地域の持続が危ぶまれている。そこで、ソーシャルキャピタルがどのように地域維持に関わるかを調査したいと考えた。資金がない、資源がない、人がいない条件下でも住民がお互い助け合いワークシェアリングを行う必要があるからである。震災前からソーシャルキャピタルは衰退していたが、それでも生かす手法があるのではないかと考えた。日本全国が人口減少と超高齢化社会に向かう中で、葛尾村から地域持続とソーシャルキャピタルがどのように結びつくかをまとめ、双葉郡、日本の過疎地域での地域維持への基礎調査としたい。

●ソーシャルキャピタルの定義

アメリカの政治学者でソーシャルキャピタルの概念の提唱者でもあるロバート・D. パットナムによれば、ソーシャル・キャピタルとは「人々の協調行動を活発にすることによって社会の効率性を改善できる、信頼、規範、ネットワークといった社会組織の特徴」である（パットナム, 1993）。

葛尾村では、信頼（例：住民の物の貸し借り、お金の貸し借り、労働の貸し借り、玄関に鍵を掛けない。家族構成や関係が共有されている）、規範（例：お互いに甘えすぎず一定のルールが存在している）、ネットワーク（例：会って話すことを基本のコミュニケーションとし、情報や行動を共有する）の文化が残っていた。これに対し、都市化により社会がシステム化されてからのまちづくりの手法は、文化よりも効率を優先する傾向がある。

復興において、信頼、規範、ネットワークが存在する集落では、システムは枷になり復興を遅らせているようであった。例えば、復興ツアーを企画するときに、システム的なアプローチでは地域への収入を第一に考えるが、規範をもとにしたアプローチでは関係づくりを第一に考える。結果、システム的なアプローチが行われている現状では住民が望む方向に復興は進まず、行政と住民の分離があったように思われる。

ソーシャルキャピタルは、住民の主体性が重要となる。その意味では、地域は企業ではないため、収入よりも関係性を大事にしなければソーシャルキャピタルは発揮されず、醸成もされない。

葛尾村でインタビューをした結果、基本的に顔と顔とのコミュニケーションが関係性を構築するツールであり、農作業などの共同がお互いの信頼を構築していたことがうかがえる。このことはパットナムによるソーシャルキャピタルの定義に当てはまる。

4. 調査対象地域

今回の調査では、原発避難地域が残る福島県双葉郡を対象とした。さらに、中山間地域では今でも信頼、規範、ネットワークなどのソーシャルキャピタルが都市部に比べ強く残っており、これに該当する町村は双葉郡8町村のうち、川内村と葛尾村であった。また、ソーシャルキャピタルが成立するには関係性が重要でもあるので、当団体がフィールドとしている葛尾村を軸に震災前、震災後で定点観測を行った。

4.1 福島県双葉郡葛尾村

4.1.1 葛尾村の概要

葛尾村は阿武隈山系の双葉郡北部に位置し、北東に浪江町、北西に二本松市、西南に田村市がある。農業を主軸とした産業形態を目標にしてきたが、米の生産調整や葉たばこ農家の後継者不足など、厳しい状況にある。

明治維新後も荘屋で村政を治め、明治初期に荘屋が廃止されて区長政治となった。区会所は双葉郡富岡町にあり、第24区と称した。1883（明治16）年4月から各村合併の戸長制度が実施された。

1889（明治 22）年 4 月に町村制度が実施され、上野川、野川、落合、葛尾の 4 か村を合併して葛尾村とし、津島 5 か村を合併して津島村として、津島・葛尾組合村が誕生し、津島村に役場を置き、行政を行っていた。1923（大正 12）年 3 月 31 日には両村が分離し、葛尾村として発足するに至った。

4.1.2 葛尾村の人口

葛尾村の 2017（平成 29）年 8 月 1 日の人口は表 1 のとおりである。2011（平成 23）年 3 月 11 日時点では 1,567 人であった。

表 1 葛尾村の人口（2017 年 8 月 1 日現在） 出所：葛尾村 HP * 27

住民登録数	1,462
実際の居住人口	162

葛尾村の人口は、1955（昭和 30）年の国勢調査時における 3,062 人をピークに減少傾向となり、2010（平成 22）年には、約半分の 1,531 人となった。その中で、2011（平成 23）年 3 月 11 日の東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所事故の影響により、全村民が福島県内外の仮設住宅に避難した。2016（平成 28）年 6 月 12 日に帰還困難区域を除く地域の避難指示が解除された。現在の居住人口は 162 人である。

4.1.3 高齢化率

2015（平成 27）年の住民基本台帳による葛尾村の人口ピラミッドは、年少人口（0～14 歳）の割合が約 10%と低く、生産年齢人口（15～64 歳）が約 55%、老年人口（65 歳以上）が 35%であり、老年人口が多く、若年人口が少ない逆ピラミッド型に近い人口構造となっている * 28。さらに特徴的なものとして、生産年齢人口の中でも働き盛りで家族を形成していると考えられる 30 歳代後半から 40 歳代にかけての人口が男女とも少なくなっている。

また、生産年齢人口では 55 歳から 64 歳の人口が男女とも多く、数年後には老年人口となることから、今後は少子高齢化が一層進むことが予想される。

4.2 福島県双葉郡

双葉郡は福島県浜通りの郡で、以下の 6 町 2 村を含む。

広野町（ひろのまち）／楡葉町（ならはまち）／富岡町（とみおかまち）／
川内村（かわうちむら）／大熊町（おおくままち）／双葉町（ふたばまち）／
浪江町（なみえまち）／葛尾村（かつらおむら）

* 27 <http://www.katsurao.org/>（2017 年 8 月 10 日閲覧）

* 28 http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/daityo/gaiyou.html（2017 年 8 月 10 日閲覧）

双葉郡の町人口は表2のとおりである。

表2 双葉郡の人口 出所：双葉郡未来会議（2017）「ふたばいんぷお」

自治体名	人口（2011年3月11日）	人口（2017年夏）	居住人口（2017年夏）
広野町	5,490	4,926	3,998
楢葉町	8,011	7,215	1,740
富岡町	15,937	13,329	170
川内村	3,038	2,729	2,181
大熊町	11,505	10,589	0
双葉町	7,140	6,120	0
浪江町	21,434	18,218	264
葛尾村	1,567	1,462	162
計	74,122	64,588	8,515

表2を見ると、葛尾村がほかの7町村と比べて人口が極めて少ないことがよく分かる。震災復興にソーシャルキャピタルがどのように貢献するか可視化するために、震災以前から人口が少なく住民同士の交流が多かった葛尾村とその他の旧原発地域を比較した。

5. 事例の提示

地域の維持に関わる活動に関して、表3に示すカテゴリごとに成功例と失敗例を伺うべく、インタビューを実施した。

表3 インタビュー実施先一覧

カテゴリ	葛尾村	双葉郡	海外
住民	葛尾村野行行政区	双葉郡未来会議	国際連合人間居住計画
防災	葛尾村消防団	双葉地方広域市町村圏 組合消防本部	
教育	葛尾村教育委員会	福島県双葉郡教育復興 ビジョン推進協議会	
産業	葛尾村農業委員会	NPO 法人 JIN	

5.1 葛尾村での事例

5.1.1 （住民）葛尾村野行行政区 Aさん

インタビュー日時：2017年8月4日

インタビュー場所：葛尾村復興公営住宅（三春町恵下越）

インタビュー内容：

葛尾村の自治体の一つ、野行地区の行政区長。行政区は町内会にあたる。祭りの運営や草刈りの実施など、住民によって組織された親睦、共通の利益の促進、地域自治のための地縁団体である。震災前は年に2回の祭りや年に1度の草刈りを行っていた。集落の顔なじみの人たちが集まって決めごとをし、交友を深めていた。さらに昭和40年代は地域自治（教育、産業、防災、文化伝承、冠婚葬祭など）のほとんどが集落で完結していた。しかし、交通革命、農業の機械化、若者の流出により地域の連携は薄れていった。集落では事務を行うものが少なく、勤め人が多いということで、事務作業は役場や社会福祉協議会が補完することが多くなっていた。震災後は、バラバラに避難したため集落の住民がどこにいるか分からない状況となった。新しく復興公営住宅ができたが、横のつながりがなくなり、集落単位でなく村単位で決めごとをすることが増えた。

5.1.2 （防災）葛尾村消防団 Bさん

インタビュー日時：2017年9月6日

インタビュー場所：Bさん自宅（郡山市）

インタビュー内容：

消防団は、常勤の消防職員が勤務する消防署とは異なり、火災や大規模災害発生時に自宅や職場から現場へ駆けつけ、その地域での経験を活かした消火活動・救助活動を行う、非常勤特別職の地方公務員である。震災前は、村に在住の団員が120人程度いた。災害発生時の対応、地域の見回り、防災呼びかけ、地域イベントなどの警護や成人教育の場となっていた。防災時の初動対応は消防署より早く、消火に必要な水理の確保は消防署より情報を持っていた。震災後、村在住の団員は5人になってしまった。葛尾村の外にいる団員が多いため、役場職員に消防団員になってもらい、初期消火できる体制構築を行っている。また、双葉郡広域で連携体制を作る流れもある。

5.1.3 （教育）葛尾村教育委員会 Cさん

インタビュー日時：2017年8月3日

インタビュー場所：葛尾村役場（葛尾村）

インタビュー内容：

1948（昭和23）年に制定された教育委員会法により、地方における教育事務を処理する執行機関として整備された組織である。昔から学校の中だけでなく、生涯教育も重視していた。震災前の葛尾村では、学校と地域の交流が盛んだった。例えば小学校でのジャガイモ掘りやそば打ち体験の際には地域の住民が畑や手を貸し、毎年行っていた。また、生涯学習やスポーツ少年団などを通して礼儀、世代間や同世代のつながりを指導していた。震災後は一人一人への細かなサポートを意識し、地元について考える機会を増やし、更にアクティブラーニングを取り入れた。

5.1.4 （産業）葛尾村農業委員会 Dさん

インタビュー日時：2017年8月4日

インタビュー場所：葛尾村放射線検査所（葛尾村）

インタビュー内容：

1951（昭和26）年に制定された農地法農業委員会法によって生まれた組織である。農業委員会の仕事は農地の相続・利用変更・転用の申請書類の審査業務などがある。震災前にも結の機能は廃れつつあったが、震災後はほぼなくなってしまった。それは個人の考え方が変わってしまったことが原因だと考えている。葛尾村に村民が住んでいて、これからもずっと住み続けると考えていた頃は、「いやでも協力しなきゃ」と多くの人が考えていたが、今は誰がどこに住んでいて、誰が田んぼを耕しているのか分からない。現在葛尾村で農業を続けている人はかなり減った。近隣の三春町で新たに田んぼを借りている人もいるが、そのような人は新しいつながりができて、葛尾村には戻ってこないかもしれない。震災後は農業従事者が減り、だれが田んぼを耕しているのか分からない状態となった。労働力の貸し借りという意味の結は消滅してしまったが、物をあげたり返したり、というやり方で残っている。

村民が日ごろから声を掛け合う関係性だったからこそ、震災後に部落単位で避難し、避難所での孤立を免れた。

5.2 双葉郡での事例

5.2.1 （住民）双葉郡未来会議 Eさん

インタビュー日時：2017年8月4日

インタビュー場所：双葉郡未来会議事務所（いわき市）

インタビュー内容：

震災以降、離れてしまった双葉8町村の住民同士の寄り合いの場になればと思い、始めた住民同士の緩やかなネットワークである。震災前はそれぞれの町村ごとで住民同士が完結することが多く、住民の広域ネットワークはなかった。震災後に、住民のつながりを作るために設立した。

5.2.2 （防災）双葉地方広域市町村圏組合消防本部 Fさん

インタビュー日時：2017年9月4日

インタビュー場所：双葉地方広域市町村圏組合消防本部（楡葉町）

インタビュー内容：

1972（昭和47）年に発足し双葉地方広域市町村圏組合の事業の一つとして消防の部分を担うようになった。震災前は地域密着型の消防の仕事で住人に寄り添った属人的なやり方だった。9割以上の職員が地元の間人で、都市部の消防組織より比較的普段から近所の住民と顔見知りだった。業務としては、夜間警戒や各種講習会、各学校避難訓練、防災教室、イベント開催などを行っており、災害対応はもちろん、防災教育や地域防災の向上に尽力していた。原発被害時、他の公共機関は避難指示区域から移動する中、双葉広域消防だけは郡内にとどまった。全国各地からこの地域を支援するために派遣された精鋭部隊も「地域の方のためにここまでやるのか」と驚いた。震災後、職員が急激に入れ替わった。また、災害の件数も減った。人がいないから、起こりようがない。災害が起こらないのはよいことだが、しかし、新人の育つ場がないということである。新人の育成には訓練に多くの時間を

割いている。現在は町の見まわり隊や警戒隊ができて、初動対応をしてもらえることが多い。

5.2.3 （教育）福島県双葉郡教育復興ビジョン推進協議会 Gさん

インタビュー日時：2017年9月5日

インタビュー場所：喫茶店（郡山市）

インタビュー内容：

震災後に住民が分散し、仮設住宅に残っている人はお年寄りが多いという状態で、子どもがおらず地域で育てるという背景で作られ、双葉郡全域の教育にかかわる活動をしている。子どもが減ってしまったために1つの学校では難しいことも、数校でまとまれば何かできると考えて立ち上げられた。現在行っている活動は「ふるさと創造学」「絆交流会」「地域学校協働本部の地域コーディネーター」である。ふるさと創造学では、子供未来会議での子どもたちの「座って受ける授業はつまらない」という意見を受けてアクティブラーニングを取り入れた。地域に対する学校の役割は、通常であれば地域に根差し、その地域の未来に貢献する、つまり次の産業を担ってくれる人材を育てることである。しかし現在、町の存続は大変な状況にある。また、復興は今の我々世代の問題であり、子どもをしばらくつckerべきではないという考え方もあり、私自身もそう思う部分がある。今後新しい地域を作っていくためには以前住んでいた住民がすぐには帰ってこないことも念頭に置きながら、これから新しく町にやってくる人も受け入れて、融合していくことが大事だと考えている。すぐに問題が出てくるかどうか分からないし、必ずしも良い変化となるかどうか分からないが、以前とは違う町になっていくことも含め、変化を恐れずにやっていくということではないか。

5.2.4 （産業）NPO 法人 JIN Hさん

インタビュー日時：2017年9月5日

インタビュー場所：NPO 法人 JIN 事務所（浪江町）

インタビュー内容：

町の存続のため若者を呼び込むことを目的として、継続可能な営農を考案している。震災前は別の業務をしていた。震災後、浪江町に居住地を完全に移した人は1割程度である。トルコキキョウを用いて毎年、年収500～1,000万円を定常的に稼げる方法を提案した。住民力が生まれるためには、自分の生活に余力のあることが必要で、住民とは、「そこで活動している人」という新たな定義づけが必要である。

5.3 海外での事例

5.3.1 国連ハビタット Iさん

インタビュー日時：2017年9月9日

インタビュー場所：Iさん自宅（福岡県糸島市）

インタビュー内容：

国連ハビタット（国際連合人間居住計画）は、国連システムの中で、人の住まい（human

settlements)を中心にインフラ整備や都市政策・計画などを担う国連機関である*²⁹。特に開発途上国における戦争災害や自然災害後の復興を多数手掛けている。国連ハビタットでは災害復興事業において、被災した住民を復興プロセスの中心に置く「People's Process (ピープルズプロセス)」による住宅や町の再建・復興を行っている。住民たちが復興計画を策定し、優先順位などを決定、資材や業者の選定、工程管理、資金管理などを行うが、そのために住民たちは組織化し、ハビタットはその組織(コミュニティ開発協議会)を契約の当事者として支援している。また、住民たちの組織化を促進し、SWOT分析や地域のマッピング、計画策定、優先順位の決定、住民協議のファシリテーションなど側面からサポートしていくことなども役割である。ハビタットによれば住民組織による復興事業のほうが、意志決定が早く、コストも低く、作業期間も短いという結果が得られている。何よりも「自分たちで決めた」町に対する満足度は大変高く、技術的なスキルや経験が町や村に残るため、その後の修理や改築が住民たちの手で可能となるなど、持続的な運営も期待できる。

6. 分析

6.1 葛尾村におけるソーシャルキャピタルと地域持続との関係の震災前後の変化

●形を変えて今も残るソーシャルキャピタル

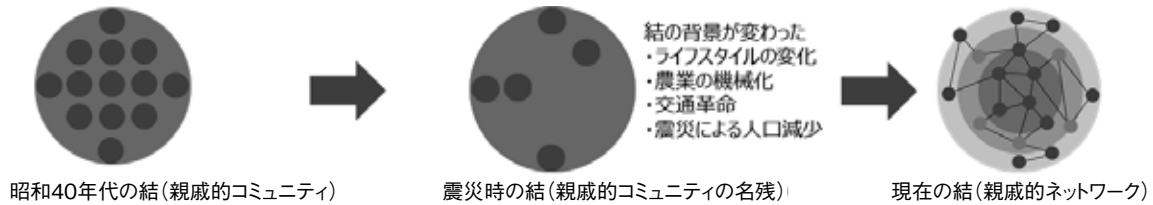
葛尾村には震災前に比べて人が多く住んでいないため、地域維持が難しくなっている。ソーシャルキャピタルの前提条件である顔の見える関係が衰退してきていた。それは昭和40年代(1965年以降)ごろから、交通革命による行動範囲の広がりや農業の機械化、ワークスタイルのサラリーマン化、それらに伴うライフスタイルの変化が起きたためである。かつて人々は集落単位で結を軸に、農業を主な生業として生活していた。人々が顔と顔を合わせてつながる範囲、すなわち、顔の見える範囲がソーシャルキャピタルの領域であった。しかしライフスタイルの変化により生活圏が広範囲になった。また、人々のつながり方も顔と顔のみでなく、電話やSNSが使われるようになった。このことによりソーシャルキャピタルの領域は自宅から車で移動できる範囲やインターネット空間に広がり、以前とは形を変えて存在している、と言える。また、震災後は行政がソーシャルキャピタル領域の一部分を肩代わりして地域維持を行っている。

●あらたなソーシャルキャピタルの可能性

機械化や交通革命などによってソーシャルキャピタルは減少したが、逆に今は遠方に居住していてもつながりやすいため、それぞれの分野ごとにより広域でネットワークが形成されようとしている。昭和40年代頃までは親密な面的なつながりであったが、現在は各点を結ぶ格子状のつながりである、と言える。

* 29 <http://www.unhabitat.org/> (2017年8月10日閲覧)

図1 葛尾村におけるコミュニティの変遷（筆者作成）



6.2 葛尾村のソーシャルキャピタル事例と双葉郡の他町村との比較

●不便ゆえに残ったソーシャルキャピタル

葛尾村は双葉郡の他町村に比べ、買い物をするにも、病院に行くにも、物理的に不便であった。しかし、それゆえに都市部に比べ、ソーシャルキャピタルが残っていた。人の記憶にソーシャルキャピタルが残っている。それが震災課題に向かって共通の価値観として作用し、意思の統合、ネットワークの再構築、意思決定を速めた。実際に震災直後はほかの町村が個人単位で避難したのに比べ、葛尾村では集落単位で避難が行われた。それがセーフティネットの機能維持にもつながった。

6.3 葛尾村のソーシャルキャピタル事例と世界の他地域との比較

国連ハビタットは、9万人近い犠牲者が発生した2005年のパキスタンの大地震の際に、日本の結に似たピープルズプロセスを用いて約4年の間に80万軒を超える住宅を復興している。

葛尾村との共通点は、集落において信頼関係に基づく規範があることである。日本では農作業をもとにした互助の精神があり、アジア太平洋地域では寺院やモスクなど象徴的な施設を中心に相互扶助の精神のもとで助け合って存続してきた。

集落が都市化することにより、規範はシステムに代わっていく。しかし、今回調査の軸となった葛尾村では規範が形を変え存続しており、復興に対する住民の主体性を担保していた。

7. 結論

7.1 ソーシャルキャピタルの発生、継続、定着に重要な要素

ソーシャルキャピタルの発生、継続、定着の要素を表4にまとめた。ソーシャルキャピタルの発生に関する要素は、媒体となる物理的な土地や情報プラットフォームがあることである。また、継続に関する要素は、全体を取り仕切る象徴的リーダーや実務を行うマネージャーがいることである。そして、定着に関する要素は、ソーシャルキャピタルを積み重ねていく厚みを持たせるために、平面から立体の格子状の組織になることや、一つの自治体で完結せず、周辺の自治体ともつながっていくことである。

表 4 ソーシャルキャピタルの発生・継続・定着それぞれの要素（筆者作成）

項目	要素
発生	土地や情報プラットフォームなどの媒体があること
継続	象徴的なリーダー、実務を担うマネージャーがいること
定着	他の地域へ広がっていくこと

7.2 ソーシャルキャピタルが地域持続に重要な理由

行政サービスがどんなに充実していても、ソーシャルキャピタルこそが人の幸福を担保する。地域で役割を持ち、社会につながっていることによりオーナーシップが生まれ、住民による主体的な地域づくりが行われる。人口が少なくなり、資金や資源が乏しい今後の地域においては、住民の主体的な活動が地域の存続に重要な鍵となる。

参考文献

- 双葉郡未来会議（2017）震災関連データ「ふたばいんふお～はなれていてもおとなりさん～」, p.3
 Putnam R (1993) *Making democracy work: civic tradition in modern Italy*, Princeton University Press. [河田潤一和訳（2001）「哲学する民主主義」NTT出版]
 葛尾村 人口と世帯 <http://www.katsurao.org/>（2017年12月25日閲覧）
 総務省 住民基本台帳等 http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/daityo/gaiyou.html（2017年12月25日閲覧）

総括

本報告書の総括として、各地域の調査担当者の報告概要と今後の期待を述べていきたい。

筒井報告では、岩手県大船渡市および陸前高田市の地域コミュニティのソーシャルキャピタルについてインタビューを行い、まとめている。筒井は、第一に、地域の相互扶助というコミュニティ内の力について、年齢や性別に分かれたグループは地域のイベントが結節点として機能し、地域の総合力としてのレジリエンス（回復力）を高めていると述べている。第二に、行政との関係について、お祭りやイベントの地域間交流や行政職員と住民組織が近いこともソーシャルキャピタルであるが、巨大なインフラによる「防波堤神話」のソーシャルキャピタルは負の側面を強調している、と指摘している。第三に、「口伝・伝承」といった伝統・文化が地域のソーシャルキャピタルとして考える必要を述べている。一方、防災・減災における「リーダーシップ」をソーシャルキャピタルと呼ぶことについては、リーダー選出のプロセスや限定されてきた女性の役割を含めてより検証が必要だと述べている点は興味深い。それらの点は、次の調査に期待したい。

飯塚報告では、宮城県気仙沼市の事例を紹介し、浦島地区における防災集団移転、舞根の防潮堤に頼らないまちづくり、唐桑の郷土芸能、崎浜の大漁唄込、鮎立の大漁唄込、小鯖神止り七福神舞、松園の虎舞、宿の打囃子についてのソーシャルキャピタルやレジリエンスの事例を紹介している。ソーシャルキャピタルは、災害が発生する前の平常時にはそれを活用した地域のつながりの強化と活性化が求められ、災害からの復旧や復興については地域に存在していたソーシャルキャピタルを維持したり、再生するような政策や復興計画が必要であるという重要な点を指摘している。また、飯島報告では、ソーシャルキャピタルにおけるキーパーソンや日本国際ボランティアセンター（JVC）など外部者の役割、ネットワークとして機能、特にジェンダーとしての女性たちの役割を重要している点は注目したい。2017年11月27日に仙台で行った各調査担当者による中間報告会では、ソーシャルキャピタルがどのようなときに機能するのかの事例として、保存会が一つのグループに過ぎず、村には他にも様々なグループやつながりがあるのか、コミュニティという視点から見たときにどのような点がうまくいったのかを明らかにしてほしい、という指摘があった。その点は次回調査を期待したい。

石田・西出報告は、宮城県仙台市、石巻市、栗原市、気仙沼市にあるNPO法人、認定NPO法人、町内会、行政など7つの団体から広くヒアリングを行い、レジリエンスと呼ばれる「地域や地域住民が被災地から立ち直る過程」において、ソーシャルキャピタルがどのように寄与したのか調査している。特に、アルドリッチに依拠したソーシャルキャピタルを、結束型（Bonding）、橋渡し型（Bridging）、連結型（Linking）の3つに分類して、復旧・復興の前後期におけるソーシャルキャピタルが果たした役割を分析したことは特徴的で、大変評価できる。「あすと長町」の災害復興公営住宅などソーシャルキャピタルの多くのユニークな事例を紹介する一方、南蒲生地区の集団移転の合意形成のプロセスや多賀城市の災害復興公営住宅においてNPOなど外部の支援がなく、その他の再建方法が異なる場合の金銭面の補償、リーダーと構成メンバー間の意見の不一致などソーシャルキャピタルのネガティブな事例を豊富に紹介しており、重要な指摘がいくつもある。内部者がソーシャルキャピタルを持たない場合、NPO、行政など外部者の果たす役割の重要性を再認識している。中間報告会

では、コミュニティのソーシャルキャピタルが石巻市や多賀城市のような漁村と「あすと長町」などの都市ではどのように違うのか、という質問が出された。それらの点は次回の調査に期待したい。

下枝報告は、旧原発地域である福島県双葉郡葛尾村の地域の持続性について住民、防災、教育、産業の4つの分野について、関係者から聞き取り調査を行い、ソーシャルキャピタルの重要性についてまとめている。ソーシャルキャピタルとしての「結」は、ライフスタイルの変化、交通革命、農業の機械化などで変化してきているが、本家、親戚、他地域に住む孫などと電話やインターネットで広域のネットワーク作りがなされている。つながりを媒介するもの（食物、お祭りなど）や村独自の情報ネットワークを活用して、放射線の状況や村民の状況を村が情報収集して、避難行動に活かしていたという。葛尾村では、双葉群の他の町村に比べソーシャルキャピタルが残っており、それが震災直後の集落単位での避難行動、震災後の課題に向けて、意思の統合、ネットワークの再構築、意思決定を速めたという。中間報告会では、下枝は村独自の伝統的文化としては、横のつながりを可視化できる「盆踊り」が重要であると述べている。また、2005年のパキスタン大地震におけるハビタットによるピープルズプロセスでの住宅復興支援と比較し、集落における葛尾村との共通性について信頼関係に基づく規範をあげている。本報告は、原発被災地域の葛尾村におけるソーシャルキャピタルの事例のエビデンスを残すという点で非常に貴重なものである。その一方で、強制避難区域が解除された葛尾村に人々がなぜ戻ってきたのか、葛尾村の様な原発被害地域のレジリエンスがどこまで可能なのかという問題はまだその過程にあり実証が難しく、今後の調査を期待したい。

以上、4つの報告をまとめると、それぞれの地域や活動でソーシャルキャピタルの多様性・独自性・地域性やコミュニティのレジリエンスを認識できるということであり、逆にソーシャルキャピタルのネガティブな事例もいくつかあった。これらの報告を通じて、ソーシャルキャピタルの特徴として以下のようなキーワードを挙げるができる。コミュニティに由来からある伝統、祭り、世代間の協力と相違、リーダーの存在の有効性、ジェンダーとしての女性の役割の重要性、集団移転や帰還地域の住民のモチベーション（やる気）の維持、NGO、NPO、行政、大学など外部者の役割とネットワークの重要性、農村型、漁村型、都市型のそれぞれのソーシャルキャピタルのあり方、それぞれの地域に合った、巨大なインフラによる「防波堤神話」に頼らないリノベーション（イノベーション）の創出、などである。コミュニティのレジリエンスのエビデンスとして、ソーシャルキャピタルの存続のあり方や機能のあり方を検証すること、つまりどのようにすればソーシャルキャピタルが存続するのか、あるいは存続しないのか、機能するのか、しないのかを明らかにしていくことがより重要である。

本調査では、多様な事例をソーシャルキャピタルの視点から見ることができた。貴重なエビデンスを残していくことは重要であり、防災・減災に携わる関係者にとっての財産でもある。今後の報告がJCC-DRRだけでなく、東日本大震災の記録として防災の観点からも歴史的な遺産として残していく必要がある。

最後に、本調査のインタビューなどでお世話になった方々に心から感謝申し上げます。

JCC-DRR ソーシャルキャピタル調査 選考委員
重田 康博

編集後記

「ソーシャルキャピタル」という言葉は、コミュニティづくりやフレイル（年齢に伴い筋力や精神力など心身の活力が低下した状態を指し、高齢者の「衰弱・虚弱」などに代わる表現）の予防との関係性など、高齢化社会や医療介護分野でも注目されるようになっている。例えば、ソーシャルキャピタルが高い地域に住んでいる高齢者の方が心身の健康が良好で、抑うつや虚弱の平均得点が低いことが医療関連雑誌で紹介されている。

本報告書の編集に関わり、「人やコミュニティが持つ力」やコミュニティのレジリエンスについて深く考える機会を得た。私は東日本大震災で被災した自治体の被災者支援業務に数年間携わっているが、災害とソーシャルキャピタルとの関係性は、今の日本が抱える大きな課題、すなわち少子（超）高齢化や過疎化、そして介護問題や地域包括ケアシステム構築との関係性につながっているように思う。例えば、東日本大震災の被災市町村は高齢化率が高く、避難生活の長期化は被災者の多くが高齢者であることから、課題の多くは一致している。

高齢化社会ではフレイル予防が活性化の鍵である。災害復興でのコミュニティ力の役割や、復興していく中でフレイル予防の大きな柱である「活発な生活（社会参加）」は、「人やコミュニティが持つ力」と深く関係している。高いソーシャルキャピタルおよびコミュニティのレジリエンスは、突然の災害の影響や災害によって生じる過疎化地域の拡大などのリスクや、少子高齢化・過疎化などの課題がある中で、元気な高齢者を増やし、住民の生き方を活性化させていくための鍵となる。

本報告書が、災害を焦点にしてなかなか数値化できない「人やコミュニティが持つ力」のエビデンス収集に着目したことにより、ソーシャルキャピタルという観点が、高齢化社会や地域包括ケアシステム構築などを含む様々な分野の中でも活かされていくであろうことが示唆されていることは、とても大きな意義があると言える。

JCC-DRR ソーシャルキャピタル調査 事務局

小林 ひとみ

ソーシャルキャピタル(社会関係資本)と復興プロセスの相関性 調査報告書

A Report of Social Capital and its Correlation with Recovery Processes

発行日：2018 年 2 月 28 日

発 行：防災・減災日本 CSO ネットワーク（JCC-DRR） URL：<http://jcc-drr.net/>

事務局：●特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター（JANIC）

〒 169-0051 東京都新宿区西早稲田 2-3-18 アバコビル 5F

TEL：03-5292-2911 FAX：03-5292-2911 URL：<http://www.janic.org/>

●特定非営利活動法人 CWS Japan

〒 169-0051 東京都新宿区西早稲田 2-3-18 日本キリスト教会館 25 号室

TEL：03-6457-6840 FAX：03-6457-6840 URL：<https://www.cwsjapan.org/>

●一般社団法人 ピースボート災害ボランティアセンター

〒 169-0075 東京都新宿区高田馬場 3-13-1-2F

TEL：03-3363-7967 FAX：03-3362-6073 URL：<https://pbv.or.jp/>

編 集：小林 ひとみ（復興庁岩手復興局岩泉町役場派遣地域包括支援センター 復興支援専門員）

堀内 葵（国際協力 NGO センター アドボカシー・コミュニケーショングループ）

編集協力：大橋 正明（聖心女子大学人間関係学科 教授）

小美野 剛（CWS Japan 事務局長）

重田 康博（宇都宮大学国際学部 教授）

水澤 恵（国際協力 NGO センター アドボカシー・コミュニケーション マネージャー）

印刷・製本：ベータテラフォト印刷株式会社

本書の一部、または全部を無断で転載することを禁じます。



防災・減災
日本 CSO ネットワーク