論文

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——

Study on adjustment of opinion in disaster revitalization process:
The Case of Miyagino

小林秀行
Hideyuki KOBAYASHI

Adjustment is an important issue to solve conflict or antipathy about disaster revitalization in sociology. The purpose of this paper is to describe the process in which residents of a disaster damaged area adjust differences of opinion around revitalization by using the case study of Minamigamou and Shihama, Miyagino, Sendai.

After the Great East Japan Earthquake, Sendai city office designed disaster danger area including Minamigamou and Shihama areas that it planned mass relocation project. The anti-relocation movement against this plan is a turning point that residents of these two areas deal with revitalization positively. After that plan revised, residents of Minamigamou and Shihama established new institution for revitalization as the name of “Minamigamou Hukkoubu” and “Shinhama Hukkou no Kai”. Two institutions have been worked to solve 3 issues, “housing reconstruction and relocation” “dropout of younger members” “construction plan of evacuation tower and road” by adjustment differences of opinion. As a result, “Minamigamou Hukkoubu” succeeded to keep their community through collision but “Shinhama Hukkou no Kai” failed to keep their community.

The academic significance of this research is as follows. An important thing of adjustment which is practiced by community organizations under disaster revitalization process is that how institutions keep the backing of their residents’ opinion. “Minamigamou Hukkoubu” has practiced “being receptive to various opinion” “guaranteeing multiple routes to participate” “guaranteeing multiple opportunities to participate” to retain the backing of it. Then, “Minamigamou Hukkoubu” has maintained its position which is the representative organization of residents through some fails on negotiation with Sendai city office. On the other hand, “Shinhama Hukkou no Kai” has not practiced these three things sufficiently. So, it failed to keep the backing of their residents’ opinion.

1. 問題の所在

東日本大震災の発生から3年が経とうとしている。被災地が復興に向けて取り組みを続けてきた、この3年の間、復興への住民参加、住民意見の反映は常に重要視されてきた。

社会学の立場においても災害復興における住民参加について、近年、研究の蓄積がなされている〔例えば今野, 1999; 浦野・大矢根・吉川編, 2007; 室井, 2011〕が、首都直下地震、東海・東南海地震の切迫性が高まる我が国において、被害軽減とその後の速やかな復興の為には、さらなる研究、議論の蓄積が必要と考えられる。この問題は決して理念的な問題ではなく、たとえば阪神淡路大震災の復興において、当時の被災自治体であった神戸市が、被災住民との意見調整を十分に行わないままに策定した都市計画案に対して、今日まで続く大きな批判があったわけである〔飯塚, 2013: 90-101〕。

一方で、復興においては迅速性が求められる。神戸市が、上述のような批判を受けながらも、早急な計画策定に動いたことが、震災から2ヶ月後という短期での「神戸市復興ガイドライン」策定に繋がった事も事実ではある。しかし、この点についても、行政主導の計画がもたらす問題に対する多くの批判的な研究〔例えば塩崎ほか, 2005: 192; 山中, 2006〕が行われ、迅速性という問題においても、行政主導に対抗するために、住民参加は求められているのである。

とはいえ、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く、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。山下祐介が、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踏まえてのものであろう〔山下, 2013: 43-45〕。

住民における、長期的な復興を担う主体についての研究は、雲仙普賢岳噴火〔鈴木, 1998〕から展開し、北海道南西沖地震〔南・野島, 1994〕、阪神淡路大震災〔例えば宮定, 2007〕、新潟県中越地震〔松井, 2008〕などを事例として研究がなされている。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など住民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¹⁾。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。横田尚俊はこのような組織を、対決・要求型の組織とは異なる、「調整型組織」〔横田, 1995: 52〕と定義し、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、鈴木広の分析が明快である。鈴木は、長期災害という問題に対して、コミュニティの成員が個々に対処するのか、一丸となって対処するのかという二択

を迫られた時、もしコミュニティを維持したままに復興を成し遂げようとするのであれば、「実態としてのコミュニティ」と「規範としてのコミュニティ」[鈴木, 1998: 32-33]との間に、現実的な方向性を見出し、地域コミュニティを形成していかざるを得ないと指摘している。このための解決策の1つが、上述したような調整型組織、住民組織による住民意見の調整なのである。この調整という視点は、既往の災害においても重視されてきた視点であり、また、東日本大震災をテーマとして取り扱う幾つかの学会においても、論点の1つとなっている²⁾。

2. 調査の概要

しかしながら、震災以降の研究動向をみるところ、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見受けられる。その反面、両地域の間位置する仙南平野部に関しては、事例研究は少数に留まる[例えば石川, 2011; 星山, 2012]。なお、ここでの仙南平野部とは、宮城県南部の仙台市、名取市、岩沼市、亶理町、山元町の5市町を指すものとする。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極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向けた防災を考える上で、本震災における仙南平野部の被災について、事例研究を行っておく意義は大きいと考えられる。

本稿では、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用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が主であり、それに対する自治体の復興方針は名取市を除いて、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、内陸移転を求める住民の反対を受け、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向けた活動として動きが見られたものは、筆者の調査の限りでは21組織(表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。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

表1 仙南平野部における復興のための地域住民組織一覧

市町	組織	組織の趣意・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
	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
岩沼市	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
	NPOがんばっ！玉浦	コミュニティ再生・農業再生	あり	なし
名取市	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
	北釜被災者の会	復興まちづくり・防災集団移転	あり	あり
亶理町	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
	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	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)

ら分析したところ、表1に示した通り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ており、行政協調型の交渉という調整型組織の特徴を十分満たしていないとみられたため除外し、仙台市内の3組織を対象とした。

各組織に対する調査に先立って、災害調査の道義性を鑑み、仙台市の復興状況及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2組織については調査可能と考えられ、また両地区の調整型組織の代表者を紹介頂けたため、宮城県仙台市宮城野区南蒲生地区、同区新浜地区を調査対象地として最終的に決定した³⁾。両地区は、ともに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(図1)。

調査は2012年8月末より開始し、南蒲生地区については、後述する南蒲生復興部部長H氏に対する1時間程度の聞き取り調査を2回、さらに2014年2月現在に至るまで、毎月の

(出典：仙台市, 2011, 「災害危険区域図 (A3 版・条例第 2 条第 5 号)」より筆者一部改変)

図1 南蒲生・新浜地区の位置と災害危険区域

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、述べ27回⁴⁾実施し、現在も継続中である。新浜地区については、2013年1月に新浜復興の会世話人代表E氏に対する聞き取り調査を実施した。この聞き取り調査の結果、地区の復興は、初動段階において深刻な問題が発生していることが明らかとなった。同地区における観察調査は、地区の混乱を助長させる可能性がある事から中止し、復興情報誌の記者や地区の復興を支援する専門家に対して、4半期に1度程度の頻度で復興状況の聞き取り調査の実施および、復興情報誌や新聞記事による文献調査を行うに留めている。

よって、以降では南蒲生地区における観察調査の結果を中心に取り扱い、新浜地区については、比較対象として簡単な説明を行うに留めるものとする。

3. 南蒲生地区

3.1 南蒲生地区の概況

本稿が分析の中心とした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、このような住民組織による調整が、復興の取り組みが始まった段階から一貫して行われてきた地区である。

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指し、地区の人口は892人290世帯(2011年2月時点)である⁵⁾。農業地帯である仙南平野部の北側に位置し、全世帯のうち約80世帯程が農家である。また、防風・防砂林として、伝統的な屋敷林である居久根の景観が形成されていた地区でもある。地勢としては、海拔5mほどの丘状の土地

であり、鎌倉期頃には既に集落が形成されていた。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受けた武家が移住しており、現在でも地区の名望家として扱われている。今次震災の復興においても、活動の中心に一族から複数名が位置していることは、地縁関係の強固さを物語るものといえよう。とはいえ、戦後以降から、県道の開通や宅地化など徐々に開発も進んでいる。

東日本大震災では、太平洋および七北田川の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%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見る限り、地区の約7割の家屋は津波による被害を受けたものの、流失は免れている。

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始められたのであろうか。

3.2 南蒲生地区の住民組織

3.2.1 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。住民は同年の7月頃から仮設住宅への入居を開始しており、この時期には、避難生活が一段落を迎えていた。地区内は未だに瓦礫、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事もあり、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、仙台市が10月上旬に発表した復興計画の中間案において、南蒲生地区は地区を東西に分ける県道塩釜亘理線以东の全域が災害危険区域に指定され、南蒲生地区住民290世帯のうち119世帯が集団移転の対象となる事が判明した。この案に対して、現地再建を求める南蒲生地区住民は、南蒲生町内会を代表として、仙台市に対して危険区域指定の再検討を要請した。その後、仙台市側でも県道のかさ上げによる第2線堤化⁶⁾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。

南蒲生地区は、復興に向けて仙台市の縮小案を受け容れる一方で、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、当初の構想では町内会を中心として、婦人会や老人会といった地区内の既存組織の長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

る能力が求められた為とのことである。

なお、南蒲生復興部は2012年1月15日の町内会総会で、住民の承認を受けて設立されたが、この総会では町内会役員の交替も起こっており、町内会長はこの時点から地区の希望家へと交替している。定年退職後から町内会に携わるT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」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、新たに60代男性のH氏が据えられることとなった。H氏は地区の出身ではあったが、会社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、H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用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、H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。H氏はそれまで町内会への関与が薄かったものの、このようなネットワークを通じて、町内会長からの打診を受け、復興部部長の役職を引き受けることとなった。

H氏は、復興への方針として、「まちづくりには地域産業が伴い、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、住宅再建と新たな地域産業形成による地域再生を打ち出した。そして、復興に向けて「参加する人は、相手の意見を否定せずに平等な立場で受け止めてほしい」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。

3.2.2 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、復興に向けた議論の場として毎週（現在は隔週）の定例会と、毎月の町内会説明会を開催している。また、住民意見の集約の為に、一般住民を集めての会議やワークショップも開催している。組織としては町内会の1部会だが、復興に関わる判断については、町会の承認を待たずに、事後に追認を受ける形で意思決定を行う事が出来る。これは通常の町内会の意思決定過程から逸脱した方法であり、この意味で、復興部は地区の復興の為に、既存の体制を変更して特別に組織された部会であるといえる。

復興部の主要な構成員である復興部員は、これまで町内会への参加が高かった世帯主層を中心に、一部、若手住民も含まれており、定例会への出席率は最低でも5割以上を保っている。ただし、ほとんどが旧住民であり、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向けて、地区の体制を一新して臨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、新住民を含む一般住民の活動への参加経路が無いわけではなく、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求める発言がされている。一般住民の参加としては、世帯主層である60代以上の男性を中心に、ワークショップや町内会説明会への参加が主である。参加者数は、活動の内容によっても変動するが、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。

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

3.3 南蒲生地区の復興過程

3.3.1 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。仙台市の復興計画の修正によって、一部を除いて現地再建が可能とはなったものの、地区住民の中には、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、一口に住宅再建と言っても、方法は様々であり、更にその先の地域再生という段階にまでなれば、希望はさらに細分化されることが予想された。

復興部では、住民意向の集約の為に、2012年1月からの1年間で、アンケート調査を2回、ワークショップを3回、再建方法別の住民検討会を各8回実施している。この際、復興部は、H氏が「喧嘩にはいけないという事は、当初から口を酸っぱくして言ってきた」と語るように、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さないよう、現地再建派と移転再建派ごとに議論を集約し、両集団を仲介することで、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通り、147世帯中の89世帯（60.5%）が現地再建を希望している（表2）。エリア別に見た際には、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。

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

表2 南蒲生町内会による住宅再建意向調査

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	
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%

(出典：南蒲生復興部会議資料より筆者作成)

表3 南蒲生町内会による住宅再建状況調査

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

(出典：南蒲生復興部会議資料より筆者作成)

再建を希望していることになる。

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、何らかの制約を受けて、やむをえず現地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、住宅再建に加えて、地場産業再生やコミュニティ再生といった復興まちづくりに対する検討が行われるようになる。その反面で、ワークショップや再建方法別の住民検討会では、住宅再建の議論が中心となり、復興まちづくりの議論は後置される状況が続いた。結果から述べれば、復興まちづくりはこの後、2013年初頭までは一連の活動によって得られた住民意見をもとに、復興部の中心となっている数名が独自に推進したのが実際である。

この後、2013年3月に住民による復興計画である「南蒲生復興まちづくり基本計画」[南蒲生町内会, 2013] が策定され、住民の住宅再建意向もほぼ確定する。加えて、この時期には後述する避難道路・避難施設をどのように整備するかという課題が持ち上がり、以降、住民の意識が急速に復興まちづくりへと向かっていく事になる。

3.3.2 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。前述の通り、復興部は活動への自由な参加を認めており、活動を開始した時期には20代～50代という地区の若手層も参加していた。

しかし、実際の議論では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、復興部内での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向けて具体的な活動を始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、全員が地区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始めたが、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、地区の伝統である居久根を含む緑と地域コミュニティの再生を目標とした。活動は月1回の定例会と、休日を利用したの清掃・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、自分たちで出来ることからやっていきたい」(Y氏)、「えんの会は、地域の青年団のようにしたい」(N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がもっとも大きい。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得る。

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向けて、町内会役員や復興部部長との間で組織間の連携が模索されている。復興部部長が、地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見える。

だが、同会の活動は、復興部との連携を構築する事には成功したものの、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⁷⁾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、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分かれ、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、新たに地区清掃と街路緑化活動へ移すことになる。

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中で生まれたものである。更に、復興部で議論された課題を持ちかえり、若手としての意見を復興部へとあげるという経路が用意された事は、地区の復興をはかるうえで重要であろう。この

意味で、えんの会は復興に向けた地域再編の動きの1つであると考えることが出来る。

3.3.3 避難施設・避難道路整備

復興部が直面する課題の最後の1つが、避難施設・避難道路整備についての議論である。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。

南蒲生地区では、南北2ヶ所での避難タワー建設が計画されており、これについては、2012年12月に仙台市消防局による避難施設説明会で、計画案が地区側に伝えられた。対する復興部の方針としては、将来における津波の危険性が避けられない以上、避難施設の早期建設は望むものの、地区の田園風景の中に、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為、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。このような理由から、復興部は現行計画の変更を求め、住民意見の集約を経て、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。

結果としては、住民案は採択されず、現行計画通りに避難タワーを建設し、住民の日常利用は黙認するという実態利用面での幾分の配慮をしたのみで決着した。地区住民は、この結果に全面的な賛同はしておらず、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利用面での検討へと議論が移行している。

そうした経緯から、2013年11月時点において議論の主軸となっているのは、地区内の道路拡幅による避難道路整備と、県道塩釜亘理線かさ上げ部分の交差点立体化である。このうち避難道路整備については、仙台市の復興計画において既に内陸部への主要な避難道路の拡幅が決定しており、復興部では拡幅計画の更なる拡充を要望している。対して、交差点立体化については現行計画で円滑な避難は可能とする仙台市と、円滑な避難は困難であるとする復興部の間で合意がみられていない。現在も、復興部により交差点立体化を求める申し入れは続けられているが、復興部部長からは、計画変更は恐らく難しく、現行計画のまま、平面交差点設置となるであろうという旨が伝えられている。

このような動きを経て、復興部では今後の展開として、津波浸水高の標識設置など、防災意識を高める啓発活動を行うと共に、避難タワーの建設を待って、避難施設・避難道路完成後を想定した避難訓練の実施を計画している。

以上のように、復興部は避難施設・避難道路の整備について、2012年12月に仙台市側

から計画案を提示されて以降、住民意見をとりまとめ、その実現を要請する活動を続けてきたものの、住民意見のほとんどが、仙台市の計画には採択されないという結果となった。

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見せず、計画案に妥協し、実態利用の中で住民意見をどのように実現するかという方向での活動が行われている。このような妥協が成立した背景は、現地の観察調査の限りでは、これ以上の計画変更を求めても実現は不可能であり、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上で問題がある、という判断があったとみることができる。

4. 宮城野区新浜地区

4.1 新浜地区の概況と新浜復興の会

述べてきたような南蒲生地区の取り組みに対して、復興に向けた住民組織が立ち上がりながらも、調整に困難を抱えているのが新浜地区である。新浜町内会を範囲とする新浜地区は、南蒲生地区の南側に隣接した農村集落であり、災害危険区域の縮小を経て地区内の一部が居住可能となった点など、南蒲生地区とほぼ同様の状況にあるが、被害程度は新浜地区がやや大きい。地区は約140世帯からなり、南蒲生地区の半数程度である。

復興のための住民組織としては、2012年2月に「新浜復興の会（以下：復興の会）」を組織している。復興の会は、町内会役員および地区内にある19のコミュニティ組織の代表者から構成され、うち10名によって会を中心的に運営する世話人会が組織されている。南蒲生復興部とは異なり、組織を構成する町内会役員や組織の代表者らは、震災以前から変わっておらず、地区における住民自治の体制は震災以前と同様のまま維持されている。

活動としては、地区住民の住宅再建意向の取りまとめと、助成制度拡充などの仙台市への申し入れ、そして新浜地区のまちづくりの3点が主な内容である。このうち、まちづくりが課題として大きく取り上げられるようになるのは、2013年以降の事であり、2012年の段階では住宅再建意向と仙台市への申し入れ事項の取りまとめが、会の中心的課題であった。

現在は、住民の住宅再建方針もまとまったことから、町内会の下部組織として「新浜町内会復興部委員会」へと再編されており、復興に向けたまちづくりや防災対策を中心的課題としている。防災対策では、南蒲生地区と同じく避難タワー建設と避難道路整備について、仙台市との交渉が行われている。交渉の結果も、仙台市の提示した計画案に沿った避難タワー建設と避難道路というものであり、組織課題やその結果という面から見て、復興の会は南蒲生復興部と近似していると考えることが出来る。

活動の手法としても、世話人会を中心にワークショップやまち歩きなどが行われている。ただし、南蒲生地区とは異なり、一般住民へ活動の経過や結果を説明する住民説明会

については重視されていない。説明会は、仙台市への要望書に対する回答が来た際など、大きな変化が起きた場合に随時開催するものとしており、定期的な開催はされていない。

4.2 復興過程における調整の困難

新浜地区における調整が困難となった要因は、2011年10月に仙台市より発表された災害危険区域指定への対応にさかのぼる事が出来る。この際、新浜町内会は、仙台市に対する災害危険区域指定の再検討を求める申し入れを、町内会臨時総会で決議し、実施した。この臨時総会は、震災後の混乱の中で町内会の全世帯に承認が得られたわけではなく、早急に申し入れを行わなければ、災害危険区域指定の解除が困難になるという切迫感に包まれた中で、緊急的な措置として、連絡が付き参加可能な世帯のみで決議されたものであった。この後、仙台市によって災害危険区域指定の縮小が行われた際には、新浜地区についても一部の現地再建が可能となった。

しかし、新浜地区の場合、臨時総会に参加しなかった住民には、災害危険区域の範囲内で実施される防災集団移転事業に参加し、低費用での内陸部移転を希望していた住民が約40世帯存在していた。彼ら移転再建派のうち、災害危険区域の縮小によって、防災集団移転事業に参加できなくなった住民（以下：区域外移転派）は、全住民の合意を取らずに決議を強行した町内会に対して強く抗議を行った。一方、町内会長であるS氏も、新浜地区の復興は現地再建を基本にするという姿勢を打ち出したことから、現地再建派と区域外移転派は地区内において対立することとなる。この2派の対立は、住みなれた地区への継続居住を望む高齢層と、家族の安全確保のために内陸移転を求める若手層という形で、世代的な対立でもあり、2012年から2013年初めの段階では、世帯内での意見対立によって親子間の会話が断絶した世帯も見られた事が、聞き取り調査より明らかになっている。

とはいえ、世話人の代表をするE氏は「何もしなかったから危険区域になったと言えば、現地再建の人に今度は（不満を）言われたろう」と述べており、当時の状況として、全住民が納得する方法をとることは難しかったことも一面の事実ではあろう。

地区の復興を担う復興の会は、世話人の選出や組織の活動方針について、現地再建派と移転再建派の両派双方の尊重を重視し、一方の派閥を支持するという動きは行われなかった。しかし、世話人会における移転再建派とは、災害危険区域内で集団移転事業の対象となる移転再建派住民を指し、区域外移転派は、町内会への不満から復興の会とは別に独自の活動を実施する形となった。

E氏は組織設立以来のこの状況を憂い、復興の会でも彼らの移転再建に対して行政支援を求めるなど、対立の解消を模索していたが、区域外移転派の活動に同席し、意見を聞きたいというE氏の申し入れも断られたという。聞き取り調査における、E氏の「現地再建をする人たちには（町内会に）拒否反応をもっている人もいる」という発言は、このような住民の対立を物語るものである。現在においても両組織は、個別に議論をする状況が継

続しており、地区住民が派閥を問わずに1つの場集って全体での議論を行うことは、いままもって困難な状況という。

新浜地区の復興過程をまとめれば、新浜地区は南蒲生地区と同様に「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」という3つの課題に直面したが、「Ⅱ：若手の離脱」が災害危険区域再指定の時期という早期に発生した。そして、復興の会は、この際に起こった復興の会の基盤である町内会と、地区の若手層である区域外移転派との間の対立を、現在に至るまで解決しきれていない。そのため、復興の会は調整型組織としての性格を持って組織されながら、地区の若手層を復興への動きに取り込むことが出来ず、地区全体の意見集約に困難を抱えていると考えられる。

5. 考察

5.1 南蒲生復興部の評価

南蒲生地区と新浜地区の事例を比較してみた時、両地区は既存の地域住民組織の体制を利用した復興を担う組織の立ち上げと、組織が取り組んだ課題についてはほぼ同様でありながら、住民による復興に向けた取り組みの状況には大きな差異が発生したといえる。これを、本稿の関心である復興を担う住民組織による調整という点からみたとき、両地区のもっとも大きな相違点は、組織自体が住民による支持を得られていたか否か、という点に集約される。そして、この支持の有無を規定したものは、「多様な意見の受容」「一般住民の参加経路の確保」「一般住民の参加機会の確保」の3点にあると考えられる。

復興部の活動は、既存の町内会体制再編の一部として組織され、地域内に対立構造を作り出すことは阻止する、という活動方針に沿い、3期に整理される復興過程において、「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調整を図ってきた。

この取り組みのなかで、復興部は常に、「相手の意見を否定せずに平等な立場で受け止めてほしい」(H氏)という理念を提示し続け、また、組織自身が復興を主導するわけではなく、住民意見を集約・調整して計画化し、その計画が住民の意思に沿っているかを確認し、住民の確認を受けた計画を実現化していくという過程を繰り返し続けた事が、活動の特徴といえる。

この事実は極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の中で、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に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持ち、復興部を支持しないということも十分に起こり得る。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扱われていることの意義は大きい。その要因として、多様な意見の受容、一般住民の参加経路と参加機会の確保という活動方針に対する住民の支持があり、住民は、復興部の失敗に対して、地区全体の代弁者として活動した結果の失敗であるならば、それは1つの結果として受忍し、善後策を検討すべきであるという判断に至ったと考えることができる。

5.2 新浜復興の会の評価

対して、新浜地区の場合、既存の町内会体制を変更せずに復興の会を組織した際に、町内会長と若手を中心にした区域外移転派の対立が、復興の会と区域外移転派の対立へとすり替わった。この過程で、復興の会は区域外移転派住民を軽視しており、多様な意見の受容を行っていないと理解されたと考えられる。

また、復興の会の特徴として、一般住民の参加経路と参加機会の確保に対する視点が弱い事があげられる。復興の会は、組織構造のみを見れば既存の地域住民組織による連絡協議会であり、住民を広く参加させ議論する構造ではない。さらに、その組織の内部に世話人会という執行部が編成され、方針や計画の策定といった組織の中核的な活動への一般住民の参加経路は、十分に用意されているとは言い難い。

一般住民の参加機会についても、一般住民への説明会は重視されておらず、説明会開催の必要があるか否かは復興の会によって決定される。このことは、現地再建派や移転再建派にとっては、復興の会による地区の復興の主導とも考えられようが、区域外移転派の支持を向上させるものとはならなかった。

つまり、復興の会は、既存の地域自治の体制をそのまま復興に適用し、現地再建派と移転再建派の復興を主導したものの、区域外移転派には自派の軽視と捉えられ、地区住民全体の支持を受けた調整型組織とはなりきれなかったといえよう。

5.3 結語

これまでみてきたように、本稿では、地区住民による災害復興の取り組みにおいて、地方都市である島原市の事例から指摘された「調整型組織」[横田, 1995: 52]による調整、すなわち意見集約と行政協調型の交渉が住民による復興に有効である事を、大都市である仙台市郊外の2地区を比較することにより示した。

その中で、本稿による新たな知見として強調すべき事は、次の通りである。調整型組織は意見集約と行政協調型の交渉という活動方針をもって設立されるが、この方針が有効に機能するためには、調整型組織による多様な意見の受容、一般住民の参加経路と参加機会の確保によって、住民の支持を維持する事が必要になるという点である。このことは復興を進める際の課題となる、「地域住民組織(まちづくり協議会など)の決定権の不安定性や、既存のく地域住民を代表表出するためのしくみのゆらぎ」[浦野, 1999: 101-102]

を、既存の体制を基盤としながらも、復興に向けて地区の代表を改めて表出し、安定化させた決定権を住民で共有するという社会過程であったとみることができる。その意味で、新浜地区における調整型組織の困難は、組織設立そのものが誤っていた訳ではなかったといえよう。

南蒲生地区と新浜地区の活動が、異なる結果となった最大の要因は、この安定化させた決定権を住民で共有するという社会過程の失敗であった。新浜地区に限らず、被災後の混乱により住民の招集や議論が困難な一方、可能な限り速やかに、行政機関に対して住民意見を提出しなければならないという状況は、災害時には、往々にして起こり得ることである。時間的制約の中で、初動における意見集約がいささか強引となることは、現実的にやむを得ない所もある。しかし、その後、状況がある程度の落ち着きをみせた段階では、地区全体として復興をどのように進めれば良いかを、慎重に議論していかなければならない。

本稿の知見からは、この時、組織のリーダーが住民からの多様な意見を集める体制を構築できるかどうか、災害以前に培ってきた地区の社会関係を維持し、活用できるかどうか、復興に向けた長期的な活動の基盤を作るうえで、重要であるといえよう。

とはいえ、調整型組織があらゆる問題に対応できるわけではない。両地区における「避難施設・避難道路」の問題のように、複数地域にまたがる広域的な課題に対して、単位町内会規模の活動では限界がある。地域コミュニティレベルでは十分な対応が行えない課題に対して、調整型組織がどのような対策を取りうるかという点は、今後の検討課題とした。

付記

本稿は平成25年度笹川科学研究助成「災害復興過程におけるアドホック組織の有効性についての研究～東日本大震災における仙台市南蒲生の復興過程を事例として～」の成果の一部である。最後に、調査にご協力頂いた被災住民ならびに支援団体・仙台市役所の皆様に感謝の意を表すると共に、1日も早い復興を祈念させていただきます。

注

- 1) 阪神淡路大震災は都市部の災害であったが、被害が甚大であった長田区などでは、当時でもコミュニティが維持されており、住民による復興への取り組みが注目された。
- 2) 2013年度の災害復興学会では「復興を巡る葛藤と対立」をテーマにシンポジウムが開催された。また、地域社会学会の研究例会も、テーマの1つを復興における調整としている。
- 3) 地域コミュニティ論では一般に、コミュニティの範囲を「地域」と称するが、仙台市の文書ではこの範囲を「地区」という表現で記述しており、本稿ではこれに則り南蒲生に関する記述については、「地区」という表現を用いる。
- 4) 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。
- 5) 町内会加入世帯数は震災後の転居などで減少しており、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。

- 6) 第2線堤とは、主堤の後背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及び市道岡田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用いる。
- 7) 2012年11月に町内会が実施したアンケート調査において、復興まちづくりの課題について質問がなされたが、回答した90世帯のうち、回答数上位となった避難施設整備76世帯(84.4%)、排水機能の復旧45世帯(50.0%)、旧街道の整備・拡幅26世帯(28.9%)に対して、居久根再生を重視したのは3世帯(3.3%)であった。

文献リスト

- 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.
- 飯塚智規, 2013, 『震災復興における被災地のガバナンス——被災自治体の復興課題と取り組み』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——愛と希望の復興」『都市計画』60(3): 36-38.
- 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, 204-215.
- 松井克浩, 2008, 『中越地震の記憶——人の絆と復興への道』高志書院.
- 南蒲生町内会, 2013, 『南蒲生復興まちづくり基本計画』.
- 南 真一・野島義照, 1994, 「奥尻町災害復興計画案と住民の復興イメージについて」『地域安全学会論文報告集』4: 59-67.
- 宮定 章, 2007, 「都市インナーエリアの震災復興——御蔵の事例」浦野正樹・大矢根淳・吉川忠寛編『復興コミュニティ論入門』弘文堂, 113-118.
- 室井研二, 2011, 『都市化と災害——とある集中豪雨災害の社会的モノグラフ』大学教育出版会.
- 大堀 研, 2013, 「災害後の計画策定と住民参加とが両立する条件についての考察——岩手県釜石市の事例」『地域社会学会年報』25: 127-142.
- 仙台市, 2011, 「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』11.
- 塩崎賢明・西川榮一・出口俊一・兵庫県震災復興研究センター編, 2005, 『大震災10年と災害列島』クリエイツかもがわ.
- 鈴木 広, 1998, 「問題と方法」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, 1-54.
- 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, 275-328.
- 谷 謙二, 2012, 「小地域別にみた東日本大震災被災地における死亡者及び死亡率の分析」『埼玉大学教育学部地理学研究報告』32: 1-26.
- 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):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・淡路大震災の社会学第3巻——復興・防災まちづくりの社会学』昭和堂, 101-111.

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

山中茂樹, 2006, 「災害復興基本法への道」『先端社会研究』5:287-324.

山下祐介, 2013, 「広域システム災害と主体性への問い——中心-周縁関係を踏まえて」『東日本大震災と社会学』ミネルヴァ書房, 27-46.

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

(こばやし ひでゆき／東京大学大学院博士課程)

(原稿受付 2013年12月7日 掲載決定 2014年5月5日)