

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 8 月 19 日現在

機関番号：23803

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2014～2016

課題番号：26510012

研究課題名(和文) 震災復興における周縁的インサイダーの役割とその影響力形成のメカニズムに関する研究

研究課題名(英文) Research on the role of peripheral insider in disaster recovery and the mechanism of its formation of influence

研究代表者

金川 幸司 (kanagawa, koji)

静岡県立大学・shizuoka・教授

研究者番号：00341470

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,700,000円

研究成果の概要(和文)：東日本大震災の復興過程において、外部からの支援を受けた新しい住民組織が、多くの役割を果たした。特に、復興まちづくりにおいて、既存地域組織と行政の意思決定に対して、オルタナティブな方法を提示し、既存のガバナンス構造に一定の変容を与えていることを確認した。また、2004年にスマトラ沖地震による津波の被災を受けたインドネシアバンダアチェにおいては、海外からのドナーの支援によって女性の自助グループが形成され、家計に対する女性の貢献度が高まったとの評価ができる。両地域での調査結果から周縁的インサイダーの存在と役割、さらには、ローカルガバナンスの変容への影響が確認できた。

研究成果の概要(英文)：This research conducted an international comparison between Japan and Indonesia after the damage inflicted by a tsunami. In Japan, Minami Sanriku town, which was damaged by the tsunami in 2011, was surveyed. Many new organizations have been set up after the disaster. We observed that some organizations affected the public decision making which had previously been dominated by local government and conventional community organizations in this area. Banda-Ache in Indonesia, which was affected by the tsunami in 2004 was surveyed for the comparative research. We observed the characteristics that the oversea donors who supported women's mutual groups. With this support, they could start small businesses, and in many cases, contribute to household income. For the comparison of two countries, we can conclude that during the recovery phase, new actor generated by support from outside. In addition to that, during the recovery phase, local governance has slightly transformed to new stage.

研究分野：公共政策

キーワード：ソーシャルキャピタル レジリエンス 境界架橋者 ガバナンス コミュニティ NGO 地縁組織

## 1. 研究開始当初の背景

(1)大規模災害から地域が復興していく過程においては、最終的には被災地のコミュニティ自身が自律的に復興の主体となっていくことが必要である。そのためには、コミュニティがどのような形でエンパワメントされるかが課題である。

(2)コミュニティの中に存在する周縁的インサイダーがどのように顕在化し、復興に寄与するのか、さらに、ローカルガバナンスに与える影響を与えるのかに関して、そのメカニズムの精緻化を図ることが必要である。

## 2. 研究の目的

(1)東日本大震災における復興まちづくりは、防潮堤の設置、かさ上げ、高台移転といったハードの問題、さらには、住民の就業状況(漁業者、水産加工業者、商業者、漁場としての付加価値などの生活復興などの多くのものが絡んでいる。

従って、ソーシャル・キャピタルやコミュニティ・エンパワメントといった概念だけで地域の復興過程が説明できるわけではないことは確かである。しかしながら、震災は「機会の窓」といわれるように、大規模災害を通して新しいアクターが登場し、従来の秩序や既得権の打破、さらには、新しいビジネスの発生に結びつくことが多く見られる。本調査では、上記の主要要因を念頭に置きながらも、その中で特に住民エンパワメントにおける周縁的インサイダーの役割に焦点を当て、さらにそれらのアクターがどのような過程を経て顕在化し、復興過程にどのようなインパクトを与えるかについて東日本大震災とインドネシアのスマトラ沖地震による復興過程を比較しつつ、明らかにする。

## 3. 研究の方法

(1)研究においては、インタビュー調査を中心とした質的調査を中心に一部アンケート調査も並行して行った。対象は、宮城県南三陸町を中心とした行政、NPO法人、一般社団法人、地縁組織(自治会、契約講)等である。

(2)インドネシアにおいては、2004年の津波によって被災したバンダアチエの4つの集落(2カ所は都市部、2カ所は農村部)に対して、村長、宗教指導者、行政へのインタビューを行ったほか、集落住民へのアンケート調査を行った。また、地元のシャクアラ大学において、ワークショップを開催し、意見交換を行った。

## 4. 研究成果

(1)本研究では、東日本大震災の被災地における復興調査、スマトラ沖地震の同調査を行い、それらを比較しながら以下の知見を得た。

## (2)東日本大震災における復興調査

### 南三陸町と歌津地区

本調査では、南三陸町宇多津地区を主要フィールドとして調査を行った。歌津地区では、2005年の合併後、旧役場に設置された「総合支所」が、住民サービスの総合窓口として機能してきた。また、「地区公民館」を拠点として生涯教育活動、青少年育成活動が展開され、公民館併設の「地域振興センター」が地域づくり団体を育成支援する役割を担ってきた。地区内には、17の「行政区」が存在するが、「自治会」はこの行政区を単位として組織化されている。歌津地区の地域自治において特筆すべきなのは、地縁的共同組織である「契約講」(契約会)の存在である。海難救助、農作業の結(ゆい)、家普請・屋根葺の手伝いなど、村落生活上の相互扶助を主な目的として江戸期より形成されてきた契約講は、基本的に行政区単位で存在し、その数は歌津地区全体で22にのぼる。

歌津の契約講は、今もその伝統的な相互扶助機能を一定程度保持し、現在も地域自治組織として歌津地区の集落運営の中心を担い、地域コミュニティの意思決定に大きな影響力を及ぼしている。契約講は任意団体ではあるものの、町への陳情窓口や行政区長(町の特別職・非常勤職員)、各種団体役員の選任機関として機能している。このため、行政においても、契約講を行政区(自治会)と並んで地域自治の基礎単位と捉えている。

### 南三陸町における被災後の地域組織

被災から1年後あたりの復旧から復興へと移行する段階で、住民自身による多くの地域組織が誕生している。それらは、任意団体の場合もあるが、NPO法人、一般社団法人の場合もあり、合計11が確認出来ている(今井、金川、後、2015)。活動内容は、教育、産業、観光、まちづくりなど、何らかの形で復興を支援する団体であり、多くの場合は、外部からの人的、金銭的支援を受けて活動している。また、これらの組織は、単独で設立・運営されているのではなく、既成団体(商工会等)や地縁組織(契約講等)との様々な結びつきの中で活動している。

### 一般社団法人復興みなさん会

これらの組織の中で、特筆すべき組織として、「一般社団法人復興みなさん会」をあげることができる。この団体は、住民間の絆の再生とコミュニティの再構築による本格復興の実現をミッションに掲げ、南三陸町内の住民有志が2011年10月に設立した団体である(2014年5月に社団法人化)。中心メンバーはいずれも、宮城大学地域連携センターの復興まちづくり推進員として、コミュニティと大学等の外部機関のつなぎ役を果たしてきた人物であり、うち歌津地区のメンバーは、地区内を中心に活動している。

同団体は、仮設住宅での住宅地図づくりや

草花の植栽などの交流活動を展開するとともに、(一社)東北こんそ等と連携し、「復興てらこ屋」などの学習会を開催したり、災害公営住宅居住者向けの「くらしの懇談会」を、町と協働で催したりしてきた。また、ニューズレターの発行等により、住民によるまちづくり活動の情報共有も進めている。

#### すばらしい歌津をつくる協議会

壊滅的な被害のなか、地区レベルでいち早く応急対応に動いた組織が、「すばらしい歌津をつくる協議会」である。協議会は、1950年代の生活改善・合理化運動(新生活運動)にルーツを持つ地域における普及・啓発運動の推進機関であり、会員は契約会、行政区、産業団体(農協・漁協・商工会)、婦人会など、歌津地区(旧歌津町)の各界団体代表約60名で構成され、行政と地域のパイプ役としての役割を担ってきた。

協議会は、平時は公民館を拠点に花いっぱい運動や自然保護活動等の啓発や安全安心の地域づくり活動などを行っていたが、東日本大震災発生時には、山間部の集落が被災した沿岸部の支援を自主的に行った。そして、混乱が続くなか、旧歌津町職員であった会長のリーダーシップのもと、地区の被災者支援の拠点として活動を続けた。

この間、仮設住宅の入居や復興公営住宅の整備、高台移転の進捗状況など、その時々に必要な情報を伝えた。復旧・復興段階になると、協議会は防災集団移転促進事業説明会やまちづくり勉強会なども開催し、外部から地区への支援窓口となり、全国からボランティア団体を受け入れ、地区の個人・団体とのマッチングも請け負った。さらに、支援の受け入れを契機に始まった全国各地のボランティア団体との交流活動を発展させ、ネットワークの拡大にも努めた。

協議会では、そうした交流先の団体の協力も得て、オリジナル・グッズの製作・販売も手がけはじめた。このグッズ製作・販売は、協議会活動の原資の確保だけでなく、被災地のコミュニティ再生、しごと創出という観点から、継続して取り組まれ、作り手の高齢女性らにとって、地域の人々と関わる機会と貴重な現金収入をもたらす手段となった。

#### まちづくり協議会と高台移転の会の設立

復興後の高台移転(防災集団移転)は、契約会と町主導で行われたが、契約会は住民の一部しか加入しておらず、別の候補地を模索する動きも一部の住民の間で始まった。最終的には、対立から協議、既存構造の中への決定の組み込みと進んでいくのであるが、その中で大きな役割を果たしたのが宮城大学及び(一社)東北コンソーシアムがバックアップした地元住民の復興推進員であり、すばらしい歌津をつくる協議会だったと言える。

これらのアクターは、外部との連携も取り、個別事業も行いながら、地域でのプレゼンス

を高め、町と契約会主導の地域づくりに対してオルタナティブな道を提示し、熟議民主主義に基づいて、合意形成を導き出し、周縁的インサイダーとして、地域の縦型のガバナンス構造に水平的なガバナンス構造を組み入れていったと評価できる。

#### (2)インド洋大津波からの復興事例

##### インドネシアの事例

スマトラ沖地震とそれによる津波は、広範囲な国々、それも途上国に大きな被害を与えた。各国ともに、異なった復興形態をとったが、最も重要な視点は、生活復興と、住宅復興であったと言える。

##### インドネシア集落調査の概要

移転に際しては、民主的手続きが取られたところと、トップダウンで進められ、ほとんど、住民の参加が見られなかったところもある。生活復興に関しては、どの地域も緊急支援としてCFW、食糧支援などがなされており、国際NGOによる支援の巨大さが見られる。しかし、何のコーディネーションもなく様々な支援が行われているケースがあり、国際NGOの支援合戦の中で、無駄な資金が使われた側面がある。

一方で、生活復興に関しては、マイクロファイナンス、起業支援、女性の自助グループへの支援などが行われており、成功の大小はあるものの、これらによる収入が家計収入を補填し、被災前よりは家計収入の多様化が見られる。

##### アチェ地域における復興の特徴

途上国全般にみられる地方政府の力量の弱さは、そのコーディネート能力の弱さに表れている。NGOは、大きな役割を果たしたが、支援の集中したところとそうでないところがみられ、復興に大きな差異が生じた(山尾、2011)。政府の調整能力の弱さは、被災後復興庁(BRR)を設置するまでは特に顕著に見られた。

また、コミュニティ(ガンボン)の役割が大きく、移転に際しても、基本的には、コミュニティ単位の移転、復興が行われた。コミュニティにおいては、リーダーとしての村長、ツウハプット(長老)、イマム・ムナサ(宗教指導者)の役割が復興に大きな影響を与えた。また、漁業主体の地域であるため、産業分野のリーダー組織であるパングリマ・ライオット(PL)の調整に果たした役割は大きい。

##### アチェにおける復興とガバナンスの特徴

NGOは、物量において圧倒的な影響力を与えたが、人々の心の復興といった側面においては、イスラム教の存在や、家族、近隣のネットワークといった結束型のソーシャルキャピタルの強さが指摘できる。

そういった中で、マイクロファイナンス、PKK(女性グループ)などを通じた起業支援

により、コミュニティビジネス、自助活動が行われ、産業構造が多様化したとともに、そういった活動を通じて女性が収入の道を確認し、家計収入の多様化が見られた。

### (3) 両国比較から見た結論と政策的含意

平成の合併による防災力の空洞化が指摘される中で(小原、2013)、インドネシアのガンポンのような、コミュニティレベルにある程度フォーマルな自治構造を構築しておくこと、外部からの支援をいかに内発的なものに変えていくかといったコミュニティ・エンパワメントの側面、コミュニティの結束の強さなどインドネシアの復興過程からは、一定の示唆が得られたと思われる。残された課題として、周縁的インサイダーとしての女性の互助グループや起業による経済的な影響がどの程度持続的なものであるのか、そして、両国で見られた地域のガバナンス構造の変容が今後どのように地域に影響を与えていくのか、継続的に調査を進めることによって明らかにしていきたいと考える。

### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 2 1 件)

今井良広、金川幸司、後房雄、コミュニティ・レジリエンスとソーシャル・キャピタル - 南三陸町における震災復興の取り組みから -、経営と情報、第 27 巻第 2 号、2015、  
査読有

[https://u-shizuoka-ken.repo.nii.ac.jp/?action=pages\\_view\\_main&active\\_action=repository\\_view\\_main\\_item\\_detail&item\\_id=2302&item\\_no=1&page\\_id=13&block\\_id=21](https://u-shizuoka-ken.repo.nii.ac.jp/?action=pages_view_main&active_action=repository_view_main_item_detail&item_id=2302&item_no=1&page_id=13&block_id=21)

金川幸司・岸昭雄「災害弱者としての幼児、妊婦に対する防災教育とそのインパクト - SROI の視点を手がかりとして -」経営情報イノベーション研究、第 3 号、2014

〔学会発表〕(計 8 件)

今井良広、金川幸司、高田篤、合併旧町のレジリエンス - 南三陸町歌津地区を事例に -、日本公共政策学会(富山大学)2017年6月18日

金川幸司、バンダアチェの被災集落における居住移転と生活復興、日本公共政策学会(日本大学)2016年6月12日

〔図書〕(計 7 件)

マリリン・テイラー(著)、牧里毎治、金川

幸司(監訳)、ミネルヴァ書房、コミュニティをエンパワメントするには何が必要か：行政との権力・公共性の共有、2017、428

吉田忠彦、岡本仁宏、後房雄 他、法律文化社、市民社会論、2017、338

金川幸司 他『日本のソーシャルビジネス』日本政策金融公庫総合研究所編、pp.143-168、2015、

〔産業財産権〕

出願状況(計 0 件)

取得状況(計 0 件)

〔その他〕

ホームページ等

### 6. 研究組織

#### (1) 研究代表者

金川 幸司 (KANAGAWA, Koji)

静岡県立大学・経営情報学部・教授

研究者番号：00341470

#### (2) 研究分担者

後 房雄 (USHIRO, Fusao)

名古屋大学・大学院法学研究科・教授

研究者番号：20151855

#### (3) 研究分担者

岡本 仁宏 (OKAMOTO, Masahiro)

関西学院大学・法学部・教授

研究者番号：20169155

#### (4) 研究分担者

吉田 忠彦 (YOSHIDA, Tadahiko)

近畿大学・経営学部・教授

研究者番号：20210700

#### (5) 研究分担者

日詰 一幸 (HIZUME, Kazuyuki)

静岡大学・人文社会科学部・教授

研究者番号：30241152

#### (6) 研究分担者

東郷 寛 (TOGO, Hiroshi)

近畿大学・経営学部・准教授

研究者番号：10469249

#### (7) 研究協力者

今井 良広 (IMAI, Yoshihiro)

兵庫県地域創生課長

#### (8) 研究協力者

高田 篤 (TAKADA, Atsushi)

一般社団法人復興みなさん会