

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 22 日現在

機関番号：31302

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2012～2015

課題番号：24730431

研究課題名(和文) 東日本大震災による通学圏・通勤圏・生活圏の変容と持続可能な地域公共交通のスキーム

研究課題名(英文) The Great East Japan Earthquake and the Change of Disaster Victims' Lives

研究代表者

齊藤 康則 (Saito, Yasunori)

東北学院大学・経済学部・准教授

研究者番号：00516081

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,000,000円

研究成果の概要(和文)：2011年に発生した東日本大震災は多くの被災者を生み出すことになったが、大津波そして原発事故の発生により、遠隔地への広域避難を余儀なくされた人々も少なくない。本研究がテーマとするのは、こうした突然の生活圏の変容と、被災者の新たな生活課題の生起である。なかでも、応急仮設住宅から災害復興公営住宅への「転換期」における、被災者の主体化のプロセス、ボランティア・NPOなど支援者との相互作用について、インテンシブなフィールドワークを踏まえた記述・分析をおこなった。

研究成果の概要(英文)：The Great East Japan Earthquake in 2011 brought many disaster victims. Some of them were forced to evacuate to outside their municipalities because of not only the huge tsunami but also the nuclear accident. This study is about the sudden transformation of spheres of their daily lives and the occurrence of their new life problems. This study, based on intensive interview surveys, describes the process of their rehabilitation from disaster and the social interactions between disaster victims and supporters such as volunteer groups and non-profit organizations, in the transition period from temporary housing to permanent housing.

研究分野：社会学

キーワード：東日本大震災 応急仮設住宅 みなし仮設 津波被災 原発被災 ボランティア NPO 支援

1. 研究開始当初の背景

(1) 2011年3月11日の東日本大震災により、すでに少子高齢化による人口減少が進展していた東北地方の津波・原発被災地では、鉄道・バスなど公共交通機関に象徴される社会的共同消費手段(生活関連社会資本)の一層の衰退により、地域住民の通学圏・通勤圏・生活圏の変容と日常生活構造の変化が予想された。被災地において、災後も持続可能な地域社会のあり方を模索するには、自助・共助・公助の役割分担論の再検討も重要な課題となる。

2. 研究の目的

応急仮設住宅から恒久住宅(災害復興公営住宅、現地再建/移転再建)へ被災者の生活の場が変化していく「転換期」に照準し、東日本大震災の大津波により被災した自治体(宮城県仙台市・石巻市)、原発事故により放射能汚染の影響を受けた自治体(福島県南相馬市・相馬市・新地町)、そして行政界を超えて避難した人々を受け入れた自治体(山形県山形市)を主なフィールドとして、災害の発生にともなう突然の生活圏の変容、被災者の新たな生活課題の生起、そこでの被災当事者の主体化のプロセスとボランティア・NPO等支援者との相互行為、等について考察する。ただし、地域公共交通そのものの復興が遅れたこともあり(仙石線の再開は2015年5月、常磐線の再開は2016年12月(予定))、「持続可能な地域公共交通のスキーム」というテーマについては十分に検討することが不可能だった。この点は今後の調査研究に期したいと思う。

3. 研究の方法

既存調査研究の踏査、ならびに行政職員、ボランティア・NPO関係者、被災当事者に対するヒアリング調査に基づく。なお、学会発表、論文執筆に際しては、上記の被調査者を特定できるような情報を公表しない点に配慮した。

4. 研究成果

(1) NPO型の仮設支援(仙台市太白区)

あすと長町仮設は仙台市で最初のプレハブ仮設である。1次入居の段階ではコミュニティ型(複数世帯を単位とした入居)を中心としていたが、2次、3次と経過するにつれて地域的にバラバラとなり、県外からの入居者も多く見られるようになった。そもそも太白区内には津波被災地域が存在しないため、行政サイドには当初、戸惑いもあったという。

このあすと長町仮設で支援にあっているのが、ホームレス支援・障害者雇用・児童虐待防止などに取りくむ福祉系NPOの連合体である。この団体は緊急雇用創出基金事業によって「絆支援員」を雇用し(「絆支援員」の多くは震災による失業者)、プレハブ仮設の周辺地域の連合町内会、民児協(民生委員

児童委員)とも連携しながら、孤独死を防止するための訪問活動を展開してきた。

その仮設支援の特徴は、就労支援を視野に入れている点にある。「あすと長町仮設の場合、3/11以前から生活課題を持っていた人が多い」(ヒアリング)とされるように、少なくない入居者が一層の社会的困窮化に直面している。そこで軽作業などの「コミュニティ・ワークサロン」を行うことで、一般就労へのつなぎを図ろうとしたのである。

(2) 臨時職員型の仮設支援(仙台市若林区)

若林区のプレハブ仮設には、区の独自施策として臨時職員が配置されることになった。その中には避難所段階から運営に当たってきた者もあり、彼/彼女が仮設段階でも住宅管理、被災者支援を担うことで「知った顔の継続」(ヒアリング)を通じた支援の連続性を担保している。また、「まちづくり推進課-地域連携職員-管理人」という庁内体制の構築には、津波被災地域の集団移転問題を円滑化させたいという行政意図も認められよう。

さて、区内最大の仮設団地(約200世帯)では2名の臨時職員が配置され、外部の機関・団体と積極的に連携を図ってきた。その結果、高齢者を対象とした健康体操(区家庭健康課)、子どもを対象とした学習支援(学生サークル)、遊び場(児童系NPO)、移動図書館(大手印刷会社)などの活動・事業が、中長期にわたって継続されてきた。

(3) みなし仮設(借り上げ仮設)の問題点とその支援

東日本大震災における二次避難の特徴として、民間賃貸住宅の借り上げという居住類型の多さを指摘できるが、この傾向はとりわけ仙台市で顕著である。被災地全体では応急仮設住宅39.5%、見なし仮設47.7%であるのに対して、仙台市では各々14.1%、81.2%である。なお、みなし仮設8,000世帯のうち市内の移動は2,000世帯と推測され、残りの6,000世帯は県内外の津波被災地域、福島県の前被災地域からの地域間移動(いわゆる広域避難)である。

ここで取り上げたいのは、プレハブ仮設とみなし仮設の「支援格差」による共同社会関係の弱体化である。物資の提供やイベントの開催が集中するプレハブ仮設とは対照的に、民間賃貸住宅の空室を活用したみなし仮設は点在する「見えない仮設」として、物質的な支援から排除されてきた。そして前者から後者の入居者に対して「お金のある人がアパートを先に見つけて入ったのではないか」(ヒアリング)という声が寄せられたこともある。こうした心理的な隙間が復興まちづくりにどのような影響を与えていくのか。この点に注視して、共同社会関係を持続させるための方法を考えていく必要がある。

さて、みなし仮設入居者への支援として、

遅ればせながら情報提供と相談援助が事業化されるに至ったことも指摘しておきたい。前者として「震災復興地域かわら版みらいん」(市民局)、後者として「地域支えあいセンター」(健康福祉局)などの具体例を挙げることができる。このうち「地域支えあいセンター」は40名程度の生活相談支援員を雇用し、リスクの高い入居者の個別訪問に当たるだけでなく、「転換期」以降は災害復興公営住宅においても友愛訪問を実施している。

(4) 原発事故下の市民団体の(再)組織化とネットワーク化

相馬市では震災以前から活動していた2つの市民団体が、震災直後から被災者支援に取り組みはじめる。一つは10年来、松川浦の環境保全活動を展開してきた環境系NPOであり、もう一つはこの2~3年にわたって近隣の清掃活動を行ってきた同級生グループである。前者は避難所の炊き出し、仮設住宅・在宅被災者の実態調査や物資配布などを、後者はガレキ撤去にはじまり仮設入居者のペット避難所の運営、小・中学校への扇風機の設置などを、それぞれ手掛けてきた。いずれも震災以前からの(地域外との)ネットワークを活用してボランティアや支援物資を集めることで、被災者と支援者をつないでいった。

このように震災以前から活動していた市民団体、そして原発事故に直面する中で立ち上がった相馬市内の住民組織、さらに被災地外からの支援活動(被災地児童サマーキャンプなど)を結びつける役割を果たしたのが、5~6年ほど事業を継続してきた2つのコミュニティカフェである。一方はTwitterやFacebookを通して被災地内外へと情報を発信し、他方はface-to-faceのコミュニケーションによって(原発問題で先行していた)福島、郡山地域とのネットワークを構築する。そして両者の協働によるミーティングに、それまで個別的に活動していた団体・組織が集結していった。

従来「運動が盛り上がらない」「横につながれない土地」(ヒアリング)であった相馬地域での動きは、市民活動の噴出とも表現できるものである。そこには、女性だけでなく、子どもの安全・安心という喫緊のテーマを介して、土建業の社長やJC出身の事業者、行政マンなど、どちらかと言えば市民活動・NPOの領域とは距離を保ってきた30~40代の男性が積極的に参加している。こうした傾向は隣接する新地町でも同様に認められる。

一方、一部地域が「警戒区域」に指定された南相馬市では、域外から多くの団体が流入し、被災者支援、地域再生などさまざまな活動を展開することになった。当初は団体同士の活動領域が重複し、対立局面に陥る傾向も見られたが、2011年秋に行われたダイアログ(対話イベント)を通して、緩やかなコミュニケーション関係が築かれると同時に、「子

どものため」のイベントが積極展開されるようになったといえる。

(5) 原発周辺地域における現在の生活課題
相双地域の地域課題を考えるうえで、放射能汚染の問題に触れないわけにはいかない。これまで住民主導で校庭、通学路の線量測定が行われてきたが、除染後の汚泥保管をめぐる合意形成、測定器の校正など、いくつかの問題点を抱えている。また、食品経由の内部被曝に対応して「市民測定所」の設立へと動きつつあるものの、こちらも測定器の性能、検出限界などテクニカルな課題に直面している。そうした状況下で、東大工学部(東海村)との連携が図られてきたことは、この地にとって一条の光となったといえる。

だが、放射能汚染が地域住民の関係性に大きな影を落としていることも事実である。(自力で)避難できた住民とできなかった住民との意思疎通は難しくなっている。また、同様の放射能被害を受けている農業者と漁業者は、地縁・血縁の歴史的な隙間もあって団結することが難しかった。「『絆』というのは、むしろ他所から来た人にとってのテーマではないのか」(ヒアリング)と言われるように、原発被災地ではコミュニティ再生の方向性をなかなか見い出すことができなかった。

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5件)

齊藤康則, 2012, 「原発被災地における 逗留者の「活動の論理」 原発45km圏 = 相馬市におけるボランティアとネットワーク」『震災学』(荒蝦夷/東北学院大学) 1: 156-185.

齊藤康則, 2014, 「みなし仮設と生活支援 東日本大震災・仙台市における災後3年間の制度と活動の展開」『復興』(日本災害復興学会) 10: 35-45. (招待有)

齊藤康則, 2015, 「復興支援活動から見た行政システムと市民社会の「災後」 仙台市「六郷・七郷コミネット」「若林区復興応援隊」への関わりから」『震災学』(荒蝦夷/東北学院大学) 6: 245-265.

齊藤康則, 2016, 「非営利組織の男性常勤職員のライフヒストリーとキャリア意識 東日本大震災の被災3県をフィールドとして」『生協総研賞・第12回助成事業研究論文集』(生協総合研究所) 78-93.

齊藤康則, 2016, 「仮設住宅におけるコミュニティ形成を再考する 東日本大震災「あすと長町仮設住宅」における生活課

題とネットワークの展開」『地域社会学会
年報』61-75.(査読有)

[学会発表](計6件)

齊藤康則, 2012, 「仮設住宅における支援
活動の展開と課題 東日本大震災に
ける仙台市W区を事例として」地域社会学会
第37回大会(慶應義塾大学)

齊藤康則, 2013, 「福島県浜通り北部にお
ける支援活動の展開とその課題 被災
者とよそ者のネットワークに注目して」地
域社会学会第38回大会(立命館大学/仏
教大学)

齊藤康則, 2014, 「仙台市における「仮設
住宅ガバナンス」 プレハブ仮設/みな
し仮設、行政/社協/NPO」地域社会学会
研究例会(東京大学)(招待有)

齊藤康則, 2014, 「仮設住宅政策の再検討
被災/非被災自治体における生活支
援の取り組み」東北社会学会研究例会(東
北大学)(招待有)

齊藤康則, 2016, 「非営利組織で働く男性
の意味世界 変化する社会経済、災害復
興の途上にあるNPO「第二世代」の生活史」
日本NPO学会「市民社会研究フォーラム」
(東北大学)(招待有)

齊藤康則, 2016, 「非営利組織で働く男性
の意味世界 若者は地域形成主体たり
うるか?」地域社会学会第41回大会(桜
美林大学)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

齊藤 康則 (SAITO, Yasunori)
東北学院大学・経済学部・准教授
研究者番号: 00516081