

# 復興期のコミュニティ組織における調整機能の維持戦略

Coordination and consensus building strategy of a community based organization in post-disaster revitalization

小林 秀行\*

Hideyuki KOBAYASHI

## 1. はじめに

2011年に発生した東日本大震災に限らず、我が国は大規模な自然災害を幾度も経験し、その都度、被災者は復興への取り組みを行ってきた。多くの被災地において、復興は長期にわたる課題であり、住民の取り組みがどのように行われたのかということは、被災後の地域社会のあり方を大きく左右することにもなる。こうした被災者の動きをより復興に対して効果的なものとするには、被災者に寄り添った復興を実

現する方策の1つであろう。

本研究は、このような復興をめぐる被災者の動きの中でもとくに、地域社会においてコミュニティ組織が行う利害対立の調整という点に焦点を当て、既往災害の再分析を通じて、この調整が行われた経緯と効果を検討し、コミュニティ組織による利害対立の調整にはどのような特徴が見られるかを、明らかにすることを目的としている。

## 2. 災害復興と地域コミュニティ

### 2.1 災害における復興の位置

災害復興を考える際、そもそも復興を必要とするような破壊が社会に生じていることが想起される。災害がもたらす、このような破壊について、「災害はハザードと社会的脆弱性の複合したものである」（田中,2013:277）とされるように、社会が潜在的にもっていた脆弱性が、災

害を契機として顕在化し、人々の生活に実際の影響を及ぼすという、災害の社会・経済的側面へ注目が集まっている。

たとえば吉川（2007）は、災害にともなって起こる社会的・経済的な打撃からの回復を、災害サイクルとして時系列的に表している（図

\* 東京大学大学院 学際情報学府

キーワード：災害, 災害復興, コミュニティ組織, 調整型組織, 対内的調整, 対外的調整

1)。災害サイクルは、災害の発生を契機として、緊急避難や救助・救命が行われる緊急段階、避難所生活や瓦礫撤去が行われる応急段階、住宅再建などの生活再建や地域再生が行われる復旧・復興段階、そして次の災害へ備えるための防災対策が行われる予防段階に移行していくという4つの局面から構成される。

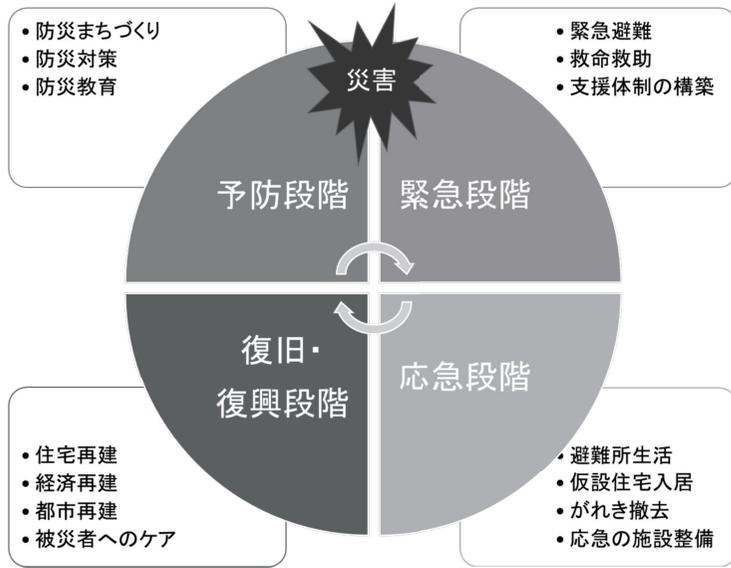


図1 災害サイクル（吉川, 2007）をもとに筆者作成）

なお、復旧・復興というとき、復旧が防災施設などハード面を対象とするのに対して、復興は「災害前とまったく同じ施設、機能にもどすのではなく、地域が災害に見舞われる前以上の活力を備えるように、暮らしと環境を再建していく活動」（林,2003:116）であり、ソフト面をも対象とするという違いがある。

しかし、ソフト面を含むということは、計量的な評価がしづらいということでもあり、何をもって復興と呼ぶかということ自体、現在でも議論が続いている。そこで、まずは復興の概念について整理をしておきたい。

たとえば、復興とは何なのかという問いに対して、日本災害復興学会は自然科学・社会科学双方から災害に関わる研究者・実務担当者を集め「復興とは何かを考える委員会」を開き、復興の概念整理を試みた（日本災害復興学

会,2010）。その取りまとめとして、復興は学問領域や論者によって定義が様々な「多義的な概念」（永松,2010）であり、研究課題から理念・ガバナンス・メカニズム・能力の4つのアプローチに分類できるという整理がなされた。

このうち、復興の概念を取り扱う研究は理念的アプローチに分類され、委員会でも報告を行っている室崎は、「復興とは再生あるいは再建であるが、決して旧態に戻すことではない。震災前と違った『新しい質』を獲得する過程」（室崎,2013:57-58）と災害を契機として変動を起こしていく一連の社会過程に着目している。

室崎のように社会過程へと注目する論者は多く、Smith&Wenger（2007:237）は、「事前の計画策定と事後の対応を通して経験する復旧、再建、そして物理的・社会的・経済的・自然環境的な変容の特異な過程」であるとしており、

大矢根（2007:22）は、さらにコミュニティを構成する住民までを射程に入れ、「『復興』とは何らかのゴールではなくプロセスである（中略）『復興』には共有されるイメージは一義的には存在しない。それに向かって皆で紡ぎ出す物語が復興であり、その過程において『復興』の像が柔軟に描かれ続ける」と定義している。

## 2.2 地域コミュニティにおける復興の難しさ

それでは、復興はなぜその円滑化が難しいのだろうか。社会過程という意味において、復興は具体的には行政や居住、産業など「住民生活を支える諸機能」（浦野,2014:49）の再編という形で整理される。この諸機能の再編を進める際に、行政計画が描く復興像と被災者である住民が描く復興像の間に齟齬が発生する場合があります（塩崎,2014）、解決のために「コンセンサスという意味での妥協を何処に求めるか」（野崎,2013）<sup>1</sup>という合意形成の問題が発生する。この合意形成が、復興という社会過程を円滑に進みにくくする障壁の1つとなっている。既往災害においては、行政主導の計画の下で住民意見が軽視されているという批判的な研究（たとえば山中,2006）も行われており、行政主導に対する抵抗としての「行政と住民の間を媒介する中間集団」（今野,2007:109）の活動が求められることになる。

しかしながら、通常、日常課題を解決するために展開している町内会・自治会、老人会、婦人会などの既存の各種地域組織は、被災者という新たな社会層の代表となることは想定していない。また、組織の構成員全体が被災者とはならない場合もあり、その際には、被災者である

これらの定義に共通するのは、復興は、被災下の地域社会においてコミュニティや地域住民が作り上げた目標像へ至る道筋であると解釈でき、本研究では復興を「被災下の地域社会が新たな地域社会の目標像へ至る社会過程」と定義する。

人々と、被災者ではない人々が、同組織内に併存することになり、既存の地域組織がそのままの形で被災者の代表としての中間集団となることは難しい。加えて言えば、組織自体も災害復興に対応可能な柔軟性を保持していないのが通常である（山下,1998）。そのため、住民による復興の主体となりうるような中間集団としての機能を持ったコミュニティ組織を地域内に求めること自体、既存組織に変更を加えるという意味での再編が求められる。

この再編は、復興という切迫性を持った課題を解決するための緊急対応であり、組織が展開していく一方で、「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）という問題を抱えることにもなる。

とはいえ、復興では既に述べてきたように、復興課題は固定のものではなく変化をしていくものであるから、災害下の地域社会、復興の担い手としてのコミュニティ組織は、復興に携わる限り、この変化に適応していく必要がある。

たとえば、行政や居住、産業の再編というとき、阪神・淡路大震災の分析から、「被災者の

【生活再建】を実現するためには、住まいと収入が必要であり、そのためには地域全体での【都市再建】と【経済再建】が求められ」（生活復興に関する質問紙調査データセット協議会,2014）という階層性があることが指摘されている。

しかし、これらの課題それぞれについて、個別の被災者がとる立場は家族構成、居住形態、職業、被災の程度といった被災者の属性によって影響を受けると考えられ、ある課題について利害を同じくする集団が、別の課題に対してもその集団を維持できる保証はない。このような復興課題の変化にともなう利害関係への変化は、コミュニティ組織に新たな利害対立の調整を要請することになる。この複雑な利害関係についての調整は、不安定性やゆらぎの安定化なしには進めることは難しく、何らかの対応がそこに見られるはずである。

では、この利害対立の調整について、中間集団としてのコミュニティ組織はどのような対応を見せてきたのであろうか。

復興では一般に、利害関係をもった諸組織が「重層的（対抗・協調）にかかわり合って議論を展開」するとされる（大矢根,1999:24）。単独の組織ではなく、複数の組織がかかわり合う

ことによって、複雑な利害関係に対応しようとするという指摘は、復興課題の変化への適応という面から見ても有効な方法であると考えられる。

このとき、複数の組織がかかわり合うということから、利害関係の調整として、組織内部における構成員間の意見の調整と、組織外部における組織間の利害関係の調整という2つの動きの存在を予想することが出来る。

このように先行研究をみると、復興におけるコミュニティ組織では、対内的な組織構成員間の調整という意味でも、対外的な組織間関係の調整という意味でも、調整機能をいかに安定的に保つかという点が重要となってくるように考えられる。

しかし、復興におけるコミュニティ組織を捉えた研究のうち、このような調整機能に焦点を当てた研究は少なく、多くは復興の推移として記述されるのみである。

本研究では、このような問題関心から、既往災害の再検討を行うことによって、コミュニティ組織が復興に向けた取り組みを行う際に、調整機能をもつことが有効であるということについて明らかにすることを試みた。

### 3. 既往災害におけるコミュニティ組織の展開事例

#### 3.1 災害の規模からみるコミュニティ組織

本研究では、コミュニティ組織について北海道南西沖地震と雲仙普賢岳噴火の2事例を取り上げ、地域社会に焦点を当てた復興研究から検討を行いたい。両事例はいずれも被災地に甚大

な被害を及ぼした災害という点で共通しているが、地理的な規模とコミュニティ組織の展開という点で相違点が見られる。

北海道南西沖地震においては、津波の発生に

より奥尻島全域に被害がもたらされたが、青苗地区という約500世帯の集落でとくに甚大であった。奥尻島の行政単位は奥尻町のみであることから、コミュニティ組織の展開は奥尻町単位となったが、実質的には被災程度がもっとも激しい青苗地区住民を中核としたものとなった。また、その役割は、住民の合意形成と行政計画への反映というところに求められた。

対して、雲仙普賢岳噴火は当初、49名の死傷者と、警戒区域設定により立入禁止となった安中地区を中心とする19町内2,028世帯7,134名が被災者とされたが、噴火の長期化と拡大化にともない、経済被害などの間接被害も含めて約4.5万名の島原市民全体が被災者となる事態へと、災害の規模そのものが変化した。コミュニティ組織としては、警戒区域内の被災者団体だけでなく、これを支える島原市中心部の支援団体も立ち上がり、約40組織の連携が図られて

### 3. 2 北海道南西沖地震

2事例の検討について、まず事例とするのは1993年7月12日の北海道南西沖地震、なかでも奥尻島青苗地区における復興である。奥尻島青苗地区は、地震にともなう津波被害を受けて人口1,401名中87名が死亡、504世帯中324世帯が被災という大きな被害を受けた地区である。同地区の復興においては、初期の復興に対して主導的な役割を果たした組織として「奥尻の復興を考える会」があり、その後の長期的な復興で役割を果たした組織としては「南奥尻の活性化を考える会」の存在がある（関,2000）。

そもそも青苗地区では震災以前からの住民組織として、7つの区から選ばれた区長が役員と

いった。

しかし、災害の拡大により、支援団体が被災者団体の性格も持ちはじめると、団体間での利害対立も先鋭化していった。ここでのコミュニティ組織の役割は、住民の合意形成と行政計画への反映と同時に、復興という理念は同じくしながらも、構成員も目的も異なる約40組織の組織間関係を調整するというところに求められた。

以上のように、両事例は被災者の規模に比例して組織の規模という点で差があり、それにもなって活動の中で求められた役割という点でも相違がみられる。この2事例の検討において、組織規模の差、役割の相違に関わらず、調整機能に共通の特徴を見出すことが出来れば、これは他の災害にも適用できる可能性があると考えられる。

なって構成される、青苗連合町内会という組織が存在した。

とはいえ、就労世代のうち漁業関係者や自営業者は全島的な組織である奥尻漁業協同組合、奥尻商工会への関わりの方が深く、町内会への参加は高齢者が中心となっていたために、青苗連合町内会は「町行政の下請けの組織」（若林,2003:325）として、実質的には活動が困難となっていたのが実態であった。

これに対して、地震前年の1992年には、ゲートボール場や子どもの遊び場、グラウンドの設置など、青苗地区のまちづくりによる復興を目的に、商工会や婦人部、青年部、町議など

住民有志により「南奥尻の活性化を考える会」が設立されていた。

しかし、この組織も復興の初期においては、「同会は、いわば、特定の社会層に属する少数の住民を会員としたものであったから、災害によって広範な社会層の多数の被災者が出現したとき、（中略）緊急の課題には応えられないという限界」（若林,2003:325）に直面した。

この状況を背景に、奥尻町の復興計画、とくに防災集団移転事業計画への住民意見の反映を目的として、被災者を中心に全町単位で組織されたのが「奥尻の復興を考える会」である。同会は、奥尻町役場による住民説明会が行われる以前の10月9日に設立され、会長には「南奥尻の活性化を考える会」の会長A氏が兼任で就任した。

会の主な活動としては、設立の背景ともなった防災集団移転事業計画について、住民意向アンケート調査、防災集団移転事業に関する勉強会、北海道庁や奥尻町役場など自治体からの復興に関する情報収集と住民への広報、さらに住民の問い合わせに対する個別相談も、会の活動として行っている。会の性格は、「小回りの利く柔軟なやり方で、住民に有益な情報を提供し、非公式に住民の要望を吸い上げて行政サイドに伝え、行政サイドの活動を補完する機能を発揮」（南・野島,1994:62）した事例の1つと指摘されるように、設立当初から「『対決・要求』型」（横田,1995:53）というよりは、「協調・穏健」型の組織であった。

なお、ここで防災集団移転事業計画について触れておくと、その動きは地震から1月後の8月9日に、北海道庁で「北海道南西沖地震災害

復興対策推進委員会」が立ち上げられたことから始まる。推進委員会ではまちづくり計画の検討を経て、9月24日に全戸高台移転案と一部高台移転案の2案が奥尻町に対して提示された。

奥尻町では、10月1日に「災害復興対策室」を設置し、北海道庁から提示された2案に対して、住民の意向把握を進めていく。前述の通り、1週間後の10月9日には住民側にも「奥尻の復興を考える会」が立ち上がり、同組織が奥尻町との窓口組織の役割を担うことで、住民説明会などによる合意形成が行われた。これらの結果を踏まえて、11月22日の町議会での決議がなされ、最終的な計画決定がなされた（南・野島,1994:60）。

この際、「奥尻の復興を考える会」は「被災者における意見の分散化を防いだり、表明しにくい意見を取り入れたりしながら、結果として被災者の意向調整をしつつ復興計画の共有化をすすめることになった。部分的であれ、この会は復興計画に被災者が参画する役割を担った」（関,2000:193）と評価されている。

しかし、「奥尻の復興を考える会」は、奥尻町全体を単位として立ち上げられてはいたが、被災者団体という性格を持っていたことから、被害の激甚な青苗地区からの参加者が結果的に多数を占めてしまい、「青苗地区の地域集団という性格がみられ」（関,2000:193）た。組織の設立当初は活発な活動を展開したものの、防災集団移転事業について合意が得られて以降は、この齟齬を解決することが出来ずに活動を縮小させ、青苗地区の復興については、A氏が新たに役員に就任した青苗連合町内会がその活動を引き継いでいった。

対して、「南奥尻の活性化を考える会」は、当初は復興に注力すべきであるとして活動を縮小させていたが、「奥尻の復興を考える会」の活動が低調化していった1995年には、「本来、町ないし『奥尻の復興を考える会』によってなされるべき災害ボランティアに対する被災者からの災害後における復興過程に関する報告が、青苗連合町内会と『南奥尻の活性化を考える会』のまちづくり事務局によってなされている」（関,2000:195）など、「奥尻の復興を考える会」に代わって、町内会を補佐する形での活動が見られてくる。これは、初期の復興課題であった防災集団移転事業が完了し、復興まちづくりなどソフト面の復興課題への対応が新たに求められていく中で、「奥尻の復興を考える会」の縮小を踏まえて、青苗地区単位の組織による調整が望まれ、組織の交代が起こっていったと考えることが出来る。

しかし、「南奥尻の活性化を考える会」もまちづくりについて活動を行っていたとはいえ、有志組織であり、また結成も1992年と新しいことから、「奥尻の復興を考える会」のように青苗地区住民の調整を行いつつ、奥尻町役場に対する窓口組織と成り得るかという点では、課

### 3. 3 雲仙普賢岳噴火

続いて見ていくのが、雲仙普賢岳の火山噴火である。この災害は、1990年11月17日から1995年2月まで溶岩の噴出が継続し、最終的な活動終息宣言は1996年5月1日と、5年以上にわたった長期災害である。噴火にともなう火砕流・土石流による被害は、島原市と深江町（2006年の8町合併により現在は南島原市）を

題を抱えていた。

反面、「奥尻の復興を考える会」を引き継いだ青苗連合町内会のみでも、人材や経験の不足から単独で復興を主導していくことは困難であったため、窓口組織としては町内会を置きながらも実質的に調整を行う主体として、地震以前からまちづくりに対して活動を行っていた「南奥尻の活性化を考える会」が展開していったと捉えられる。

この点について若林は、「『南奥尻の活性化を考える会』の会長氏が町内会役員に就任したことにより、特定層の少数の住民から構成される同会よりも全世帯から構成される町内会の方が、広範な問題を扱うには、また町役場と交渉するには、有効であった」（若林,2003:325-326）と指摘している。

このように、北海道南西沖地震における青苗地区の復興過程は、住民意見の調整を担い得る組織をどこに見出すかという点で、「青苗連合町内会」「奥尻の復興を考える会」「南奥尻の活性化を考える会」の3組織が、復興課題の変化にともなって交代や連携を行い、青苗地区として適応していった過程であると見ることが出来る。

中心として死傷者49名、家屋被害は2,511棟に及んだ。このように長期にわたった雲仙普賢岳噴火とその復興過程を横田は、住民レベルでの組織的な対応の変化から、「被災者団体の叢生期（1991.6～8）」「被災者団体の結末期（1991.8～1992.2）」「被災者および被災者団体の葛藤・分裂期（1992.2～1993.4）」「被

災地域全体での協調体制構築期（1993.4～）」という4つの時期に区分できるとしている（横田,2007）。

この4つの時期区分の中で、雲仙普賢岳噴火におけるコミュニティ組織の展開は、コミュニティ組織の連合組織として立ち上げられた「島原生き残り」と復興対策協議会」の動きを中心としてまとめることが出来る。

まず、「被災者団体の叢生期」について見ていきたい。当初、島原市内では直接の死傷者を除けば、警戒区域設定により立入禁止となった安中地区を中心とする19町内2,028世帯7,134名が私有財産に被害を受けた被災者となった。彼ら被災者は、その責任が島原市による警戒区域設定に伴う立入禁止の指示にあったとして、個人補償を求め「被災地域の町内会や職業階層ごとにさまざまな被災者団体を結成」（山下,1998:129）していくという動きが最初期に見られた。

この時期に発足したのが、警戒区域内の既存の地域組織を母体とした通称「五団体」であり、その連合組織としての「普賢岳噴火災害被災者協議会」である。「五団体」は、それぞれ「上木場復興実行委員会」「普賢岳噴火災害流流失家屋被災者の会」は町内会を母体とし、「島原普賢岳噴火災害に立ち向かう被災農業者の会」「普賢岳噴火警戒区域災害に立ち向かう会」「島原市安中漁業協同組合」は経済団体を母体としている。

たとえば、「上木場復興実行委員会」は火砕流の被害を受けた上木場地区で立ち上がった組織であり、同地区内に存在する2町内会が合同で立ち上げた組織である。個人補償の要求とい

う点からも分かる通り、五団体は「『対決・要求』型」（横田,1995:53）の性格を持っており、住民意見の調整や自治体への陳情活動が、その主な活動となった。

ただし、この時期の組織は「規約を作っているところもほとんどなく、また定期的な例会も十分には行われているわけではない。必要な時に、有志が被災者代表として動くための会」（山下,1998:133-134）という臨時の組織であった。

また、同時期には被害を受けていない島原市中心部でも、既存の職能団体や地域組織が被災地への支援を求めた陳情を行っている。ここでも、同様に臨時の組織として、既存の組織を母体に復興へ向けて新たに立ち上げられた支援者組織が見られ、島原市商工会議所の有志によって設立された「島原生き残りを考える会」はその1つである。同会は、7月17日に決起大会を開催し、自治体への陳情活動と、全国からの救援物資への返礼としての「お礼のハガキ」運動を活動の中心としていくことになる。この自治体への陳情という活動内容から、同会の「『対決・要求』型」（横田,1995:53）の性格を見ることが出来る。

また、「島原生き残りを考える会」の会員は約20名と少数ながら、「広く島原市全体という視点から市民としての要求を出し、また他方で被災者支援の立場から被災者救済を強く志向する」（山下,1998:137）という、特定の社会層ではなく島原市全体の復興を視点としていたことから、その後、復興に関わる地域組織の連合体である「島原生き残り」と復興対策協議会」の中心を担っていった組織である。

「被災者団体の叢生期」では、以上のように「『対決・要求』型」（横田,1995:53）の組織が陳情活動をそれぞれに展開していった。そのなかで、被災者団体が住民意見の調整を行ってはいるものの、規約などもない臨時組織であり、また目的も個人補償で一致していたことから各組織個別での動きが中心であり、組織間の調整は行われていない。

続く、「被災者団体の結束期」では、これらの組織が1つの連合組織を形作ることになる。その契機は、組織個別の活動に対して、首都圏在住の同郷団体から、支援を一本化するために窓口組織を求める声が上がったことに始まる。この意見を受けて、「五団体」と「島原生き残りを考える会」が連携し、さらに島原市内の職能団体や地域組織も参加する形で、合計37団体が、「『島原生き残り」と復興対策協議会』の下に結集」（横田,2007:160）した。

「島原生き残り」と復興対策協議会」は、「五団体」と「島原生き残りを考える会」の連携が基本であったことから分かるように、「『対決・要求』型」（横田,1995:53）の組織として諸団体を連合させ、自治体や同郷団体に対する窓口組織の機能を持たせたものである。このため、参加組織間の調整を図る必要も生まれてくる。同会では役員のうち、会長、副会長、会計、事務局を「島原生き残りを考える会」の母体である島原市商工会議所の構成員が担っており、「島原生き残りを考える会」が中心となって調整を担っていたことがうかがえる。そもそも「島原生き残りを考える会」は、被災者支援という視点と島原市全体という視点の両方をお互い兼ねそなえた組織であるから、組織の調整に適し

ていたと考えることが出来る。

「島原生き残り」と復興対策協議会」の活動としては、これまでの活動の経緯を引き継ぎながら、特別立法および災害復興基金による被災者救済と、火山監視体制の強化と噴火終息後の経済復興による被災地支援を求めた署名活動と、国への陳情活動を実施した。この陳情は合計4回にわたり、300億円の雲仙普賢岳災害対策基金が設立されたものの、陳情の主たる目的であった個人補償は認められないという結果となった。

この時期、国への陳情活動のために150名の陳情団を結成するなど、活発な活動が行われたが、島原市民という同郷意識を背景とした高い関心によるものであったがために、関心の落ち着きとともに、活動そのものも縮小傾向とならざるを得なかった（山下,1998:194-195）。

この縮小傾向がみられた「被災者および被災者団体の葛藤・分裂期」は、災害の長期化により、五団体を結成した最初期の被災者が、被災生活の長期化による疲弊によって活動継続の限界を迎え、活動を縮小していった時期である。

同時に、災害の拡大化によって、これまでは支援者として活動をしていたコミュニティ組織の参加者が、利害関係を持つ当事者となっていった時期でもある。

たとえば、1992年2月に発表された、直接の被害を受けた安中地区、上木場地区を含む水無川流域への砂防治山施設計画基本構想について、被災者間で計画の受益者と負担者が分かれるという状況が起こった。このため、計画地域における計画の是非や土地交渉を巡る混乱と、噴火の拡大を背景とした地域間での葛藤と

対立により、「被災者団体のリーダーたちも、もはや団体をまとめる力も気力も失っていた」(山下,1998:150)。

こうして被災者団体の活動が縮小していったことに加え、支援者組織である「島原生き残りを考える会」もまた、活動の縮小に直面することになる。島原市では1992年12月に行われた島原市長選が行われ、この選挙を巡って、「島原生き残り」と復興対策協議会の参加組織間、そして各組織の内部でも支持する候補者が分かれたことにより、政治的な対立が先鋭化し、同会の運営が混乱をきたしている。活動への関心の落ち着きと共に、「被災者団体の結末期」に比べて活動全体が縮小化していた中で、この混乱が1つの契機となり、1992年12月22日に「島原生き残りを考える会」の会長が辞任を表明、同会が中心となって調整を行っていた「島原生き残り」と復興対策協議会も活動を縮小させていった。

結果として、「被災者および被災者団体の葛藤・分裂期」には、「ただ単に停滞していただけでなく、まさに不和不信による分裂期」(山下,1998:153)として、調整の失敗と担い手の消失が起こっていった。

こうした状況が再度転換するのは、「被災地域全体での協調体制構築期」である。この時期には、噴火の更なる拡大を受けて、「住民の間に、島原市民は全て被災者であり、また今後も被災者であり続けるであろうという、運命共同体的な意識が現れてくる」(山下,1998:196)ことを背景に、「島原生き残り」と復興対策協議会が1993年9月より活動を再開することになる。

この時、協議会は組織のあり方を大きく再編しており、活動を縮小させていた被災者団体に代わって、「町内会の連合組織など既存の地域住民組織が要求集約の担い手として機能すると共に、行政との交渉窓口としての正当性を獲得していった」(横田,2007:160)。そして、「対決・要求」型から「協調・穏健」型の「調整型組織」(横田,1995:52)として島原市との協調を見せることで、「この歩み寄りにより、会の目標自体も徐々に穏当なものとなっていった」(山下,1998:159)ことが指摘されている。

その一方で、災害発生直後から活動していた最初期の被災者団体は会での発言権を弱め、議論の中心は、被災者団体がこれまで求め続けてきた個人補償から、島原市民全体の生活再建へと移っていくことになる。すでに、個人補償を求める動きは、国への陳情活動が成果を結ばなかったことで後退しており、むしろ長期化する災害に備えて、島原市の生き残りを図るための支援をいかに求めていくかが議論されていった。そこでは、これまで個人補償を巡って対立していた住民と行政が、島原市全体のために協調を図っていくという動きが見られた。

山下は、以上のような災害発生以降の一連の社会過程を「理想と現実との激しいせめぎ合いの結果(中略)実際的な解決方法が具体的に吟味されていく」(山下,1998:161-162)過程であったと指摘している。

「被災地域全体での協調体制構築期」の動きをコミュニティ組織という視点から見れば、第1に住民意見の調整を図る組織が、被災者団体から町内会など既存組織へと交代したという点が見られる。この要因は「被災者および被災者

団体の葛藤・分裂期」には、すでに見られていたもので、災害の長期化と拡大化により、被災者団体の活動が縮小していたため代替組織が必要であったという点がまず挙げられる。これに加えて、被災者の拡大による利害関係の複雑化に対して、特定の社会層によって構成される被災者団体では、調整を行うことが難しくなっていたという点も挙げられよう。

第2は、地域組織の連合組織である「島原生き残り」と復興対策協議会」が、上記の地域組織の交代を経て、その姿勢そのものを、これまでの「対決・要求」型から「協調・穏健」

#### 4. コミュニティ組織の調整機能

以上のように、「北海道南西沖地震」「雲仙普賢岳噴火」の復興過程を事例として、コミュニティ組織による調整がどのように行われたのかという点を捉えてきた。前者では、青苗地区という504世帯1,901名の集落において、「青苗連合町内会」「奥尻の復興を考える会」「南奥尻の活性化を考える会」の3組織が交代や連携を行いながら、調整を図っていた過程が見られ、後者では、4.5万人の人口を抱える島原市において、被災者団体である「五団体」と支援者組織である「島原生き残りを考える会」の6組織を中心に、「島原生き残り」と復興対策協議会」という連合組織が展開していった過程が見られた。

この過程で、組織による調整として両事例に共通して見られたのが、地域社会内での住民意見の対内的調整、自治体や支援組織への窓口組織としての対外的調整という2つの調整を行う

型の「調整型組織」（横田,1995:52）へと転換し、窓口組織として対外的な調整機能を再度獲得していったという点が見られる。この要因は、やはり、災害の長期化と拡大化に伴う被災者団体の縮小と利害関係の複雑化というところに見られ、個人補償という理想から生活再建という実現可能な解決策を模索する動きへの移り変わりが、結果的には、「調整型組織」による住民と島原市の協調をもたらし、「行政とともに市民一丸となった運動が強化・再編」（山下,1998:160）されていった。

必要を抱えていたという点であり、そして、この2つの調整を行うための調整機能を、地域社会の中でどのように継続的に保っていくのかという点への模索である。

両事例において、この調整を担ったのは、初動的にはともに町内会のような既存の地域組織ではなく、既存の地域社会を母体としながらも被災者自身によって、新たに立ち上げられた被災者団体であり、また、それを支援しようとする支援者組織であった。これは、青苗地区の場合、既存組織が行政下請け的な組織となっているために、自治体と対等な関係を築きにくく、また組織の高齢化によって調整を担えるほどの体力を有していないという理由によるものであった。島原市の場合では、「上木場復興実行委員会」のように町内会を母体とした組織も立ち上げられたが、これもやはり既存の町内会がそのまま復興に対応していった訳ではなく、上

木場地区内の2町内会が合同で立ち上げたもので、被災地である上木場地区を担うために新たな組織が求められたのである。

これらの組織が立ち上げられた契機は、防災集団移転事業や個人補償の実現といった復興課題の認識であり、その活動としては、対内的には住民の意見を集約し、対外的には集約した意見を自治体に提示するという2つの調整が行われた。

しかし、復興事業の完了や災害の長期化と拡大化にともなう状況変化によって、当初、活動の中心となっていた復興課題への関心が薄れ、他の課題へ移り変わっていくと、新たな復興課題に対して、再び調整を図っていく必要が出てくる。この際、両事例におけるコミュニティ組織の対応として共通するのは、調整を担う組織の交代により、地域社会内で調整機能を継続的に確保する動きが見られたことにある。

青苗地区では、「奥尻の復興を考える会」の後退を受けて、「青苗連合町内会」と「南奥尻の活性化を考える会」の2組織が、代表制をもった「青苗連合町内会」を窓口組織としつつ、実質的な調整を「南奥尻の活性化を考える会」が担っていくという形へと移行した。

また、島原市では、「島原生き残りを考える会」を中心として「島原生き残り」と復興対策協議会の活動が展開されていたが、その内部では「五団体」の活動が縮小し、発言権を弱めていったのに対して、町内会など既存組織が台頭し発言権を強めていき、被災地における調整の役割を引き継いでいくとともに、「島原生き残り」と復興対策協議会の活動方針そのものを転換させていった。この際、いずれの事例でも

最終的には「協調・穏健」型の「調整型組織」（横田,1995:52）が、調整を担っている。これは、実現可能性をもった方策の推進による復興が希求されるときに、組織が住民と自治体間を仲介することにより、復興の主体である住民と、復興事業の計画・実施主体である自治体との合意形成が必要とされたためと考えられる。

先行研究にも見られたように、復興に向けた取り組みを行うコミュニティ組織は、「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〈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）という問題を抱えていることから、組織の安定性という意味では、既存組織に比べて強いものとはならない。これに対する適応として、利害関係をもった諸組織が「重層的（対抗・協調）にかかわり合って議論を展開」（大矢根,1999:24）し、複雑な利害関係に対応しようとする。

2事例の検討から分かることは、このかかわり合いにおいて、調整を担う組織は固定ではなく、社会状況の変化にあわせて交代を行っていくということである。さらに言えば、対内的調整と対外的調整という2つの調整を担う組織は、必ずしも1組織ではなく、「青苗連合町内会」と「南奥尻の活性化を考える会」のように分業を図る場合がある。また、島原市では、「島原生き残り」と復興対策協議会が対外的な窓口組織としては一貫して置かれたが、その内部では被災者団体から既存の地域組織へと、対内的な意見調整を行う組織の交代が行われた。

地域社会では、通常、町内会・自治会という排他性を持った組織が、地域の日常課題に包括

的な対応を行っていく。

しかし、災害時には、復興という切迫性を持った課題の存在により、日常課題の解決とは異なった利害調整を行う必要が生まれる。この調整は、町内会・自治会では担うことが困難な場合があり、地域社会ではその代替としてコミュニティ組織が新たに立ち上がる。このコミュニティ組織は、共通の利害を持つ社会層による機能集団の性格を持ち、1地域1組織というわけではなく、複数の組織が展開していく。こうしたコミュニティ組織が重層的にかかわり合うことで、地域社会全体として調整機能を継続的に発揮し続けていくのである。

このような災害後に創発集団として立ち上がるコミュニティ組織の動きは、歴史的な文脈をもつ地域社会という視点では、復興というごく一時期の特異な過程として、顧みられることが少ないのかもしれない。

しかしながら、本研究が明らかにしてきた、

災害という地域社会存立の危機に対して、コミュニティ組織がとった調整機能の維持戦略は、現在も復興の取り組みが続けられる東日本大震災の被災地や、今後に発生する新たな災害に対しても、復興の1方策として提示できる可能性を持つとともに、より一般化した議論として、地域社会の持続可能性を高める方策としても応用可能性があると言える。

ここまで考えてきたとき、次に検討するべきは、本研究が取り上げた2事例も被害の様相が大きく異なっていたように、災害は事例ごとに被害形態や規模、復興課題、コミュニティ組織の構造といったものが異なるという点である。調整機能の維持方法という視点から、これらの災害事例の分析を積み重ね、類型化をすることが出来れば、本研究における議論を一般化することが可能になる。この点については現在、別稿として東日本大震災を事例とした地区比較研究を準備しているところである。

## 註

<sup>1</sup> 2014年11月19日 明治大学科学技術研究所「東日本大震災からの復興」シンポジウムにおける野崎隆一の報告での発言

## 参考文献

- 林春男,2003『命を守る地震防災学』ミネルヴァ書房
- 小林秀行,2014「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—」『日本都市社会学年報』32,pp.115-132
- 今野裕昭,2007「都市インナーエリアの震災復興」浦野正樹・大矢根淳・吉川忠寛編『シリーズ災害と社会2 復興コミュニティ論入門』弘文堂,pp.102-109
- 牧紀男,2013『復興の防災計画 巨大災害に向けて』鹿島出版会
- 永松伸吾,2010「復興とは何かを考える委員会 第14回研究会資料」日本災害復興学会(<http://www.f-gakkai.net/uploads/fukkotowa/100918nagamatsu.pdf>,2015/09/03最終閲覧)
- 南慎一・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』No.4, pp.59-67
- 室崎益輝,2013「災害後の復興のあり方について」『災害復興研究』vol.5,pp.57-63
- 大矢根淳,1999「にきした駅前商店街復興と再開発事業」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・淡路大震災と社会学 第3巻 復興まちづくりの社会学』昭和堂,pp.21-40
- 大矢根淳,2007「被災地におけるコミュニティの復興とは」浦野正樹・大矢根淳・吉川忠寛編『シリーズ災害と社会2 復興コミュニティ論入門』弘文堂,pp.18-23

- 日本災害復興学会,2010「復興とは何かを考える委員会」 (<http://f-gakkai.net/modules/tinyd2/index.php?id=1>,2015/09/03最終閲覧)
- 生活復興に関する質問紙調査データセット協議会,2014「復興の教科書」 (<http://fukko.org/>,2015/09/03最終閲覧)
- 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
- 関孝敏,2000「激甚被災地における地域生活の再建過程：北海道南西沖地震における奥尻町青苗地区の場合」『北海道大学文学研究科紀要』第102号,pp.129-202
- 鈴木広,1998「問題と方法」鈴木広編『災害都市の研究—鳥原市と普賢岳』九州大学出版会,pp.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,pp.275-328
- 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 復興まちづくりの社会学』昭和堂,pp.101-111
- 浦野正樹,2014「東日本大震災における<住民生活を支える諸機能>の再編」『シニア社会学会「災害と地域社会」研究会2013年度報告』pp.43-51
- 若林佳史,2003『災害の心理学とその周辺—北海道南西沖地震の被災地へのコミュニティ・アプローチ—』多賀出版
- 山中茂樹,2006「災害復興基本法への道」『先端社会研究』vol.5,pp.287-324
- 山下祐介,1998「被災者団体と住民運動」鈴木広編『災害都市の研究 鳥原市と普賢岳』九州大学出版会,pp.125-164
- 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,pp.45-58
- 横田尚俊,2007「雲仙普賢岳災害」浦野正樹・大矢根淳・吉川忠寛編『シリーズ災害と社会2 復興コミュニティ論入門』弘文堂,pp.158-162
- 吉川忠寛,2007「復旧・復興の諸類型」浦野正樹・大矢根淳・吉川忠寛編『シリーズ災害と社会2 復興コミュニティ論入門』弘文堂,pp.36-48
- Smith,G.P. and Wenger,D.,2007,Sustainable Disaster Recovery, Operationalizing An Exiting Agenda, H. Rodriguez, E.L. Quarantelli and R.R.Dynes (eds.) ,Handbook of DISASTER RESEARCH,Springer,pp.234-257



小林 秀行 (こばやし・ひでゆき)

[生年月] 1985年7月7日

[出身大学または最終学歴] 東京大学大学院 学際情報学府 学際情報学専攻 修士課程修了 (修士：学際情報学)

[専攻領域] 災害社会学、地域社会学

[主たる著書・論文] (3本まで、タイトル・発行誌名あるいは発行機関名)

「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—」『日本都市社会学会年報』32

「SNSを通じた防災教育による防災知識構造の拡大と深化」『災害情報』No.13

「復興の取り組みに対する住民参加の現状と課題—東日本大震災における仮設住宅居住者を事例として—」『日本災害復興学会論文集』第7号

[所属] 東京大学大学院 学際情報学府 学際情報学専攻 社会情報学コース、田中淳研究室 博士課程

[所属学会] 地域社会学会、日本都市社会学会、日本災害復興学会、日本災害情報学会など

# Coordination and consensus building strategy of a community based organization in post-disaster revitalization

Hideyuki KOBAYASHI\*

This study examines the process of consensus building and coordination in a local community undergoing disaster revitalization. It reviews the revitalization process in a local community that was impacted by the earthquake southwest of Hokkaido in 1993 and by the eruption of Mt. Fugen from (1991 to 1995) .

Coordination in local post-disaster revitalization can be divided into two types of activities. The first is domestic coordination or consensus building among community residents.

The second is inter-organizational coordination, which involves consensus building with local government, community-based organizations, and intermediary organizations.

In the area studied, several community-based organizations participated in these coordination activities, dividing the work among them, to ensure effective coordination throughout the process. The author concludes that this means of coordination is an effective way of allowing the disaster revitalization process to proceed smoothly.

---

Graduate School of Interdisciplinary Information Studies, The University of Tokyo

**Key Words** : disaster, disaster revitalization, community-based organization, coordinating organization, domestic coordination, inter-organizational coordination.