

## 主論文の要約

### 論文題目

長期的災害復興におけるコミュニティ・ガバナンス  
——東日本大震災の津波被災地域を事例として

Community Governance in Long-term Disaster Recovery: Case Study of Areas  
Affected by Tsunami in the Great East Japan Earthquake

所属 環境学研究科 社会環境学専攻

氏名 辻 岳史

### 論文内容の要約

本論文は、2011年3月11日に発生した東日本大震災の津波被災地域における5年間の災害復興過程の事例比較分析をもとに、被災地域におけるコミュニティレベルのガバナンスと、復興の地域的多様性との関係を分析したものである。

第1章では、本論文の問題意識を論じた。

第1節では、東日本大震災の災害復興政策からみえてくる問題を論じた。政府は震災発生後、復興政策を主導し、様々な復興制度を構築した。しかしながら、同じく政府の復興政策の影響下にあり、同様の制度条件のもとでも、東日本大震災の津波被災地域における災害復興の進捗状況には地域的な多様性がみられる。なぜ、災害復興の局面で、このような地域的な多様性があらわれるのだろうか。

第2節では、東日本大震災の津波被災地域を対象とする政府の復興政策と、甚大な津波被害をうけた宮城県の政策対応について論じた。震災発生後、政府は被災地復興の中心的手法として、社会空間の再編をひきおこす基盤整備事業を用いる方針を定めた。そして、政府は復興事業の財源の確保と復興政策を展開する体制を整備した。他方で宮城県は「創造的復興」の理念のもと、大規模な公共・土木事業をもとに復興事業を進めるべく、被災市町の復興計画策定を支援していった。その結果、津波被災地域では復興事業として防災集団移転促進事業・被災市街地復興土地地区画整理事業をはじめとする基盤整備事業が各地で実施される運びとなった。しかしながら、画一性や硬直性が指摘される本震災における復興政策の条件下で、被災地域が自律的に決定できることは少なくない。被災地域の市町村行政と地域住民は、適用する復興事業の内容や、復興計画の策定および復興事業の運用における住民参加の方法を決定しうる。そして、復興を通じて地域社会像を構想することができる。

第3節では、本論文の事例対象地域について説明する。本節では宮城県の地域開発史と、地

域社会の構造変動について概説した。そして、事例対象地域である女川町・東松島市・名取市の震災発生前の社会経済状況、津波被害、復興事業を確認した。女川町・東松島市は石巻都市圏、名取市は仙台都市圏の衛星都市として、第二次世界対戦後を通じて第一次産業の衰退と都市化・混住地域化を経験していた。そして震災発生後の三市町は、ともに甚大な津波被害をうけ、大規模な復興事業を展開している。しかしながら、女川町と東松島市は復興事業の進捗が早く、名取市は復興事業の進捗が遅れている。

第4節では、本論文の構成を提示した。

第2章では、本論文の視座と方法を提示した。

第1節では、災害復興という社会現象を理解するための理論的視座として「ガバナンス」を提示し、災害復興の局面においては特に地域コミュニティ（以降、「コミュニティ」と表記）におけるガバナンスに着目する意義があることを示した。

第2節では、本論文で用いる災害復興の概念を定義し、先行研究において提示された規定要因について批判的検討を加えた。本節では災害復興の規定要因および有力な仮説として考えられてきた「ソーシャル・キャピタル」と「ガバナンスの質」を検討したうえで、双方の論点を整理した。そして、ソーシャル・キャピタル概念のみで災害復興を分析・説明することの限界を示したうえで、ガバナンスの質を災害復興の仮説として再評価する必要性を指摘した。

第3節では、ガバナンス論の研究史をレビューした。本節ではとりわけ1980年代以降のガバナンス論の論点および、コミュニティレベルのガバナンスにかんする議論について確認した。そして、その論点の災害復興研究への適用可能性について論じた。

第4節では、本論文の分析枠組みを示した。本節では、はじめに本論文のリサーチクエスチョン——「なぜ、災害復興の地域的多様性がみられるのだろうか」——を示した。本論文では、震災発生前後の地域ごとの「コミュニティ・ガバナンスの質」の違いによって復興政策のパフォーマンスが発揮された結果、災害復興の地域的多様性が生じると仮定した。そして復興政策のパフォーマンスを復興計画・復興事業にかかわる政治決定の早さ、コンフリクトの発生程度によって評価した。続いて、本論文の分析概念として「長期的災害復興」「コミュニティ・ガバナンス」を示し、後者について指標の設定と操作化を行った。コミュニティ・ガバナンスの質は「コミュニティの構成」と「コミュニティの機能」に規定される。前者は前災害期に構成され、コミュニティの水平的統合と垂直的統合によって異なる類型を示す。後者は、震災発生後の復興計画の策定過程および復興事業の運営過程で発揮されるものであり、本論文では行政組織が適用した住民参加、ステークホルダーの構成、コミュニティ組織による政策提言の影響から測定した。

第5節では、調査方法について説明した。

第3章から第5章では、東日本大震災における津波被災地域の事例分析を展開した。

第3章では女川町、第4章では東松島市、第5章では名取市の長期的災害復興におけるコミュニティ・ガバナンスを分析した。本論文では事例分析にさいして、一部を除いて、共通の構成にもとづき記述・分析を進めた。各章で実施した事例分析の構成は、以下のとおりである。

はじめに、事例対象地域における東日本大震災の発災以前——前災害期——のコミュニティの構成について論じた。ここでは、事例対象地域が震災発生前に直面していた都市化・混住化の状況、地域開発・地域政策における行政およびコミュニティ組織の対応を記述することを通じて、事例対象地域におけるコミュニティの構成を析出した。

次に、震災発生以降に視点を移して、事例対象地域の津波被害と復興計画の概要を確認した。そのうえで、事例対象地域の震災発生から復興計画策定までの時期——緊急期——におけるコミュニティの機能について論じた。ここでは、復興計画の策定過程で行政が適用した住民参加、コミュニティ組織の創発の状況、復興計画の策定に係る協議へのコミュニティ組織の参加状況を確認した。

続いて、災害復興計画の策定後——復旧・復興期——におけるコミュニティの機能について論じた。ここでは、復興事業の運営における行政とコミュニティ組織による連携・協働の状況、復興事業にたいするコミュニティ組織による行政への政策提言に着目して、これらが復興事業に係る体制の整備および復興事業の内容にどのように反映されているかを確認した。

最後に、分析枠組みにそくして、事例対象地域ごとのコミュニティ・ガバナンスの特徴を示した。さらに、前災害期の事例対象地域における社会状況・地域特性が、コミュニティの構成と機能にどのような影響を及ぼしていたかを考察した。

第6章では、本論文の結論を提示し、考察を展開した。

第1節では、本論文の知見を要約した。第3章から第5章で実施した事例分析の結果、女川町・東松島市では緊急期、復旧・復興期を通じて、高い復興政策のパフォーマンスが発揮されたことが明らかになった。他方で名取市では、緊急期に復興政策のパフォーマンスが十分に発揮されなかった。本節では分析枠組みをもとに、女川町・東松島市・名取市の長期的災害復興におけるコミュニティ・ガバナンスを比較した。その結果、コミュニティ・ガバナンスの質の違いが復興政策のパフォーマンスにあらわれた結果、災害復興の地域的多様性が生じたことが明らかになった。

地域ごとの復興政策のパフォーマンスの違いを生み出したコミュニティ・ガバナンスの質について、事例比較分析の結果から明らかになったのは以下の三点であった。

第一に、コミュニティ・ガバナンスの質は緊急期に決定することである。災害発生から復興計画の策定にいたる緊急期において、その政策決定の過程でコミュニティ組織の実質的参加がみられたか否かが、地域ごとの復興政策のパフォーマンスの違いに影響した。

第二に、コミュニティ・ガバナンスの質は、行政とコミュニティ組織の垂直的統合に規定

されることである。震災発生後にコミュニティが機能を発揮するためには、復興計画・復興事業の方針を定めるため、行政がコミュニティ組織の参加にもとづいて様々な主体と利害を調整する必要がある。この際、コミュニティ組織の参加は組織・制度にもとづいて行われる必要があり、行政はステークホルダーとなるコミュニティ組織を網羅したうえで、協議体制を整備しなければならない。事例対象地域では、こうした復興計画の策定過程・復興事業の運営過程における協議体制の整備にさいして、前災害期における地域開発・地域政策への対応を通じて整備されていた行政とコミュニティ組織の協議に係る制度が活用されるとともに、両者による組織間調整の程度が反映された。

第三に、行政のメタ・ガバナンス戦略がコミュニティ・ガバナンスの質を規定していたことである。メタ・ガバナンスは、行政組織が政策に関与する様々なステークホルダーが存在することをふまえて、様々な手法を用いて統治の枠組みを提供することを指す。行政は、災害復興の局面において多様化したステークホルダーを糾合し、彼らのもつ創意・資源を活かす必要がある。そのために、行政がいかにコミュニティ組織に働きかけ、復興に係る協議体制を整備しえたか否かが、コミュニティ・ガバナンスの質を規定し、復興政策のパフォーマンスを左右した。

第2節では、本論文の知見から得られるインプリケーションを示した。本論文は、災害復興研究においてガバナンス・アプローチが有効であることを示した。本節では、ソーシャル・キャピタル概念とガバナンス概念を比較参照しながら、災害復興研究におけるガバナンス・アプローチの適用可能性について考察した。そして、コミュニティレベルのガバナンスに関する議論および、地域自治の再編と災害対応に関する議論へのインプリケーションを提示した。

第3節では、本論文の限界と今後の研究課題を提示した。本論文では、分析枠組みと事例選択にともなう限界がみられる。本論文では、震災発生後のコミュニティレベルの復興政策のパフォーマンスを「復興計画・復興事業にかかわる政治決定の早さ」、「コンフリクトの発生程度」によって評価した。しかしながら、復興は長期の社会過程であることから、中・長期的な成果と帰結——復興の成否——も問われる。本論文の分析枠組みおよび、震災発生から5年間という期間に限定された本論文の事例からは、復興の成否を論じることができない。本節ではこうした限界をふまえながら、今後の研究課題を示した。

第4節では、今後の大規模災害における社会的対応について、若干の提言を行った。