

## 災害復興過程における住民参加の規定要因

## —東日本大震災後の宮城県女川町におけるアンケート調査から—

## Determinants of Residents Participation in the Disaster Revitalization Process

— Result and Analyze of the Questionnaire Survey in Onagawa-town, Miyagi prefecture  
after the Great East Japan Earthquake —

辻岳史\*1

Takashi TSUJI

本論文では、災害復興過程における自治体の住民参加政策と住民参加の実態について、東日本大震災の被災自治体である宮城県女川町におけるアンケート調査の分析をもとに検討した。本論文では住民参加を規定する要因として、住宅被害および居住環境、社会的属性、社会的ネットワークに焦点をあて、分析を行った。その結果、住宅被害とともに、年代・学歴が住民参加を促進する効果を持つことが明らかになった。また、町内会自治会（行政区）役員・産業団体役員といった地域リーダーとの付き合いは、住民参加に有意な効果を持つことが明らかになった。本論文の事例対象地域である女川町では、震災前より町役場と行政区・産業団体との官民協調体制によるまちづくりが行われてきた。本研究の知見は、震災前の女川町における官民協調体制が、地域リーダーとの社会的ネットワークを媒介して、住民参加を促進した点を示唆している。

キーワード: 東日本大震災、災害復興過程、住民参加、社会的属性、社会的ネットワーク

Keywords: the Great East Japan Earthquake, Disaster Revitalization Process, Residents Participation, Social Attributes, Social Network

## 1. 問題の所在

災害復興の局面において、政策手法として適用される住民参加は、被災地域の自治体と住民の双方にとって意義がある。自治体にとっては住民参加を用いることによって、地域状況や住民ニーズにそった復興計画・事業の展開が可能になる<sup>1)</sup>。他方、住民にとっては自治体の復興プロセスに参加することによって、復興計画・事業に自らの意向を反映させるとともに、住宅の再建や事業の再開を実現するための情報・判断材料を手に入れることができる。

被災地域の住民にとって住民参加は、復興事業および復興財源という公共財にアクセスすることを通じて、自らの生活再建の資源を獲得する手段であるといえる。このことから、自治体が災害復興の局面で用いる住民参加は、被災後の生活再建に対する住民の切迫性を鑑みれば、広く参加機会が開かれたものであることが要求される。

しかし現実には、大災害後に被災地域の自治体が開催する復興計画や復興事業に関する説明会、自治

体や住民組織が設置・運営する復興協議組織（「まちづくり協議会」など）といった住民参加手法に関しては、これらに参加する住民層に偏りがみられる点が指摘されている。

自治体の復興プロセスに参加することは、被災地域の住民にとって必ずしも容易なことではない。河村が指摘するように、住民は日常的に時間・労力といったコストを勘案して、投票行動などの政治参加を行っている。災害の局面では、被災にともなう生活環境の変化を背景に、時間・労力を割いて説明会や復興協議組織に参加できる住民は、平常時以上に限定される<sup>2)</sup>。災害復興の局面では、住民参加の構造的な制約が浮上しやすいといえるだろう。

災害復興の局面で生じる住民参加の構造的な制約については、災害以前の地域社会における住民の土地・建物の所有状況とも関連している。清水は、阪神・淡路大震災において甚大な被害をうけたインナーシティ地区では、私的所有権の整理を目的とする土地区画整理事業のもとでは、借家人層・借地人層

\*1 名古屋大学大学院環境学研究科 大学院生（日本学術振興会特別研究員 DC2）  
Graduate Student, Graduate School of Environmental Studies, Nagoya University  
Research Fellow of the Japan Society for the Promotion of Science

が法的な発言権が認められず、地権者層と比較すると彼らの復興協議組織への参加が二の次となる傾向がみられたと指摘している<sup>3)</sup>。

また小林らは、東日本大震災の被災地域（気仙沼市・女川町・亘理町・南相馬町）で実施した面接調査の結果から、被災地域では復興協議組織に参加することに対して有効性を感じられず、参加に消極的な住民が存在すると指摘している<sup>4)</sup>。このように、復興協議の場に参加することに対して抵抗感・無力感をもつ住民が存在することも忘れてはならない。

先行研究の議論が示唆しているのは、被災地域で自治体が用いる住民参加という政策手法が、住民の包摂性という観点から十分に機能していないということである。災害復興の局面において住民参加を機能させるために、住民参加の場に包摂されている住民層とそうではない住民層を、実証的な調査データから明らかにする必要がある。災害復興の局面における住民参加の実態を実証的データから分析することを通じて、復興まちづくりにおいて住民参加をいかに促進するかという社会学・公共政策の課題にたいして示唆を与えることが期待できる。

とはいえ先行研究では、被災地域の災害復興の局面における住民参加の実態について、参加している住民層という観点から十分に捉えられているとはいえない。災害研究において、被災後に自治体および住民が設置する復興協議組織に焦点を当てた研究蓄積はみられる。日本ではとりわけ阪神・淡路大震災以降、復興協議組織によって住民合意と政策の正当性を調達する制度が確立されたため<sup>1)</sup>、復興協議組織が自治体の復興事業に与える影響力は大きい。その意味で、復興協議組織は住民にとって重要な住民参加の場である。しかし復興協議組織に参加する住民には、復興事業が実施される一定期間にわたって時間・労力を割くことが要求される。このことから、復興協議組織に参加する住民は、被災地域のなかでは少数にとどまらざるを得ない。そのため、復興協議組織を観察することを通して、災害復興の局面における住民参加を論じることには限界がある。

また先行研究では、分析対象が仮設住宅団地居住者に限定されているなどの背景から、被災地域において住民がおかれている居住環境の多様性による参加状況の違いを十分に検討できていない。

本研究は、東日本大震災の津波被災地域を対象として、自治体が適用する政策手法としての住民参加とその実態を、アンケート調査の分析から検討していく。アンケート調査の手法を用いることで、先行

研究では捉えきれていない復興協議の場への参加者層と非参加者層および、様々な居住環境におかれている住民層を包括的に分析することが可能になる。

## 2. 事例と調査方法

### 2.1 震災前の女川町におけるまちづくりの状況

本研究の事例対象地域は、宮城県女川町である。震災前（2010年）の人口は10051人、世帯数は3968であった。高齢化率（総人口に占める65歳以上人口の割合）は全国平均（22.8%）を上回る33.4%であり、高齢化が進行していた。産業別人口比率は第一次産業15.1%、第二次産業32.3%、第三次産業52.0%であり、女川港を拠点に漁業・水産加工業が蓄積していた<sup>2)</sup>。また1984年に東北電力女川原子力発電所が営業運転を開始すると、原発関連労働者を顧客とする商工業の蓄積が進んだ。

従来、女川町のまちづくりに関して、住民は都市的地域における町内会・自治会に相当する全戸加入型の地域住民組織である「行政区」との関わりのなかで活動を行っていた。女川町に行政区が設置されたのは1889年の町村制施行以降であるが、行政区は町内各集落の生活互助組織として、行政体としての女川町が成立する以前から活動の実態があった。1970年代以降、町内人口の増加をうけて行政区は各地区に増設されたが、1989年には町内人口減少の傾向をうけて統合が行われ、震災直前には町内の行政区は43となっていた<sup>5)</sup>。

行政区の活動は、道路の補修・清掃活動などの環境整備に関する活動から町民運動会の運営などのレクリエーションに関する活動まで多岐に及んでいた<sup>3)</sup>。また行政区は1966年の「女川町行政区長設置条例」により、町の行政制度としても位置づけられていた<sup>5)</sup>。町は行政区の連合組織である行政区長会を通じて、事業計画や予算などの町政に関わる情報を行政区長に提供し、住民は行政区の総会等で行政区長から町政に関する情報を得ていたのである<sup>4)</sup>。

行政区と並んで、震災前の女川町のまちづくりに関して住民が活動基盤としていたのが、水産業関連の組合や商工会などの産業団体である。1970年代の女川原発誘致以降、町は原発関連財源を用いて、女川港への県外漁船誘致、冷蔵・製氷施設の整備など、産業・まちづくり施策に財政的補助を行った。こうした補助が功を奏し、町内の事業者は水産加工業者を中心に事業規模を拡大し、同時に産業団体は町政における経済的・政治的地位を確立していった。

1970年代以降、産業団体は「女川港まつり」や「さ

んま収穫祭」などのイベントの出資者・運営者として、女川町のまちづくりを牽引する存在となっていた<sup>5</sup>。また港まつりやさんま収穫祭の運営には女川町職員も関与することが慣習となっており<sup>6</sup>、これらのイベントを通じて町職員と産業団体関係者は互いに顔の見える関係を築いていた。

以上のように、女川町では震災前から、町役場と行政区（町内会・自治会）・産業団体による官民協調体制によるまちづくりが行われてきたといえる。

## 2.2 女川町の被害と復興事業

女川町の震災による死者・死亡認定者は827名（2015年3月1日時点）であった。住居被害は住宅総数4411棟のうち3934棟（89.2%）を占め、うち全壊は2924棟（66.3%）であった<sup>7</sup>。さらに役場庁舎は津波で全壊し、2011年7月19日の仮庁舎完成まで、町の行政業務は被災を免れた小学校で行われた。

女川町は2011年11月6日までに、町内外30カ所・1285戸の仮設住宅を建設した。なお、町の仮設住宅団地の一部は地形的な制約から、町外に建設されている<sup>8</sup>。

現在、女川町は町中心部・離半島部において大規模な復興事業を展開している。中心部では復興市街地整備事業（218ha）が推進され、離半島部では防災集団移転促進事業・漁業集落防災機能強化事業（54ha）が計画・推進されている<sup>9</sup>。さらに、町内19カ所・総計画戸数1052戸（2013年12月18日時点）で災害公営住宅建設事業が進んでいる<sup>10</sup>。

## 2.3 復興過程で適用された住民参加の手法

被災後の女川町における復興計画の策定・復興事業の遂行に際して、町は発災直後から様々な住民参加の手法を用いている。

はじめに、町は復興計画策定に際して、2011年5月・7月に町内公共施設にて「復興計画公聴会」を開催した。そして2011年9月の復興計画策定以降、町は2012年1月～2月の第1回を皮切りに、復興まちづくり説明会を開催していった。説明会は第1回から、町内各地区の会場と町外会場で複数回開催された。たとえば第1回は中心部・離半島部・町外会場（石巻市・大崎市・仙台市）で合計40回開催され、計1380名が出席した<sup>11</sup>。町は中心部・離半島部に関しては、説明会の案内を行政区単位で行っていた。

女川町の復興まちづくり説明会では第1回から、中心部・離半島部における住宅基盤整備事業の計画概要、事業手法、事業対象地区、事業スケジュール、

防災集団移転促進事業に関わる土地買い取り価格など、住民が住宅再建に関して判断をするうえで必要になる具体的な情報の伝達と資料提供が行われていた。また、説明会では質疑応答・意見交換の時間が設けられ、町は上記内容などに関する住民からの質疑に対応した。そして、説明会各回の議事録は女川町HPに記載された。なお、復興まちづくり説明会は2015年度末現在も継続中である。ただしその内容は復興事業の進行に合わせて変化しつつあり、2014年度以降は女川駅前商業エリアの整備計画など、産業に関する内容も扱われるようになっている<sup>12</sup>。

さらに女川町は2012年4月に産業団体・地域組織代表などを委員とする「女川町まちづくり推進協議会」の推薦と一般公募委員から構成される「まちづくりワーキンググループ」を設置し、ワークショップや他地域への視察を継続的に実施している。ワーキンググループは、復興事業に対する住民の発案を促し、彼らの意向を事業に反映するための場である<sup>13</sup>。

以上の女川町の復興における取り組みをふまえて、マスメディアは総じて、女川町が住民参加政策を積極的に進めている自治体であると評価している<sup>14</sup>。

## 2.4 アンケート調査の概要

本研究で用いるのは、2015年3月に実施した「女川町における防災と生活再建に関する住民意識調査」で得られたデータである。筆者らは20歳以上の女川町民（女川町選挙人名簿登録者（2014年12月2日登録更新時点））6182名を母集団として、等間隔抽出法を用いて1545名の標本を抽出した。調査票の配布・回収は郵送で行い（督促1回）、不達・調査拒否を除いた1473通のうち731通を有効票として回収した。有効回収率は49.6%であった。

サンプリング作業に用いた選挙人名簿への登録は、住民票および住民基本台帳の登録に基づく。そのため、震災後に住民票を残したまま町外で居住している町民にも、調査票が配布されている。さらに、選挙人名簿には登録更新時点の4か月以内に転出した者までが含まれているため、調査票を配布した2015年3月から4か月以内に住民票を移して転居した町民にも、調査票が配布されている。さらに、調査票を配布した2015年3月の時点で、女川町は複数地区で住宅団地の造成を終え、住民への宅地の引き渡しが始まっている（荒立西地区・荒立東地区）。また2014年3月末には陸上競技場跡地（200戸）をはじめ、町内の複数箇所で災害公営住宅が竣工している。

そのため本調査の回答者には、こうした造成団地で持ち家を再建した者、災害公営住宅に入居した者も含まれる。こうした女川町民の居住場所の流動性をうけて回答者の現在の居所は、女川町内（79.8%）・女川町外（20.2%）となった。

なお回答者の男女比は男性(48.7%)・女性(51.3%)である。平均年齢は61.4歳であり、年齢比は20代(4.5%)・30代(7.1%)・40代(11.3%)・50代(16.0%)・60代(25.9%)・70代(23.8%)・80代以上(11.3%)である<sup>15</sup>。

本調査では性別・年代に加えて、質問項目に被害(人的被害、住居被害)、住居形態、学歴、職業、地域団体や近隣住民との関わり(団体参加、近所づきあいをする人の数、地域リーダーとの付き合いの程度)を設けた。本稿では分析に際して、これらを説明変数として使用している。

### 3. 災害復興過程の住民参加へのアプローチ

#### 3.1 住民参加の概念と定義

社会科学において住民参加は、政策手法とそれに対応する住民の決定権限により様々な段階に分類されてきた。住民参加論の代表的論者であるアーンスタインは、住民参加を高次の参加から順に「8 住民によるコントロール」「7 委任されたパワー」「6 パートナーシップ」「5 懐柔」「4 意見聴取」「3 お知らせ」「2 セラピー」「1 あやつり」の8段階に分類し、8～6を「住民の力が生かされる住民参加(Degree of Citizen Power)」、5～3を「印としての住民参加(Degree of Tokenism)」2～1を「住民参加とはいえない(Nonparticipation)」と定義している<sup>6)</sup>。

復興の局面においても住民参加は、自治体が設けた参加機会に住民が関わる「参画的」側面と、住民が自発的な協議を通じて、復興計画の発案・立案を行っていく「自治的」側面に分類できる<sup>7)</sup>。復興や防災については、住民自身が自らの住む地域の課題を捉えなおし、主体的に関与する自治的な住民参加が重要である。とはいえ、復興の局面において自治的な住民参加を分析するためには、被災地区における被害状況の多様性を考慮しなければならない。

一方では、地域空間への面的かつ甚大な被害を背景に、地域自治組織が機能停止するなど、住民が自治的な復興活動を展開するうえで制約の大きい地域がみられる。他方で被災が軽微であり、仮設住宅団地など一定の集住地区がみられるなどの条件から、復興にむけて発災後間もない時期から頻繁に復興活動を行うことができている地域もみられる。こうし

た背景から、主に集落や町内会・自治会のレベルで行われている復興活動に対する、自治的な住民参加の実態については、地区ごとに活動頻度のばらつきが大きく、本研究のような自治体全域を対象としたアンケート調査では、検討することが難しい。そのため、本研究では自治体と住民の関わりに焦点をおき、住民参加の実態および住民の評価に関して、参画的側面を明らかにしていく。

#### 3.2 仮説と独立変数

ここでは分析に先立ち、女川町の住民参加政策にたいする住民の参加実態を説明する仮説を示す。

第一に、住居被害および居住環境の効果が考えられる。住居被害が少なかった者は、そもそも復興事業に関わる必要がなく、町の復興に個人的に関心を寄せる住民をのぞいては、町が開催する説明会に参加する動機が弱いものと考えられる。本研究において住居被害は、独立変数として統制すべきである。

さらに住居被害と関連して、震災後の居住環境は重要な変数である。小林らは復興協議組織への参加について、仮設住宅団地住民には交通手段の欠如などアクセスの制約があることから、彼らが十分に参加できていないと指摘している<sup>8)</sup>。他方で山下は、東日本大震災の復興事業に関して、仮設住宅団地居住者の要望が過度に反映されていると指摘している<sup>9)</sup>。そこで本研究では住居被害に加え、「居住地(町内・町外)」「住居形態(持ち家・仮設住宅団地・みなし仮設等・災害公営住宅)」が住民参加に与える効果を検討していく<sup>16)</sup>。

第二に、社会的属性の効果を検討する。先行研究で指摘されてきたのは、主に性別・年齢がもたらす効果である。たとえば茅野らは、大船渡市の復興計画策定に実務・調査の双方で関与した経験から、復興計画に目を通した市民は多かった一方で、復興計画策定に向けた市主催の懇談会やワークショップに参加した市民は少なく、参加者も男性・高齢者が中心であったと報告している<sup>10)</sup>。またいわて連携復興センターらによる調査では、被災三県(宮城県・岩手県・福島県)で震災前後に設置された復興協議組織のうち、65.5%が若者の参加の少なさを課題として挙げていると指摘している<sup>11)</sup>。本研究では、先行研究が指摘している性別・年代に加えて、社会階層に関わる変数として、学歴・職業の効果を検討する。

第三に、被災地域住民をとりまく社会的なネットワークが、住民参加にもたらす効果を検討する必要がある。社会科学の領域では、社会的ネットワーク

が情報を媒介することで、個人の行為や目的を達成するための有力な資源になると論じられている<sup>12)</sup>。そして近年は、災害復興過程における被災者の生活再建に向けた資源の獲得や復興感の醸成について、社会的ネットワークの効果を指摘する研究がみられる。これらの研究において、社会的ネットワークとして主に2種類が観測されている。一つは、近所づきあいなどに代表される、地域住民相互の日常的で水平的な関係である。もう一つは、地域住民と行政機関・政治家を媒介する、地域団体代表などのリーダーとの垂直的な関係である。たとえば李らは、「地域仲間の数」が生活復興感に負の効果をもたらすと指摘している<sup>13)</sup>。またアルドリッチは、地域住民組織や地域リーダーとの関わりが強い住民が、生活再建の資源を有効に獲得できると指摘している<sup>14)</sup> 17。

本研究の従属変数は災害復興の局面における住民参加に関するものであり、これらの研究が検討している従属変数とは異なる。とはいえ、復興に関わる行動や評価という観点から共通点もみられる。先行研究が示唆しているのは、社会的ネットワークが住民参加に正負双方の効果をもたらす可能性である。

本研究では分析に際して住民の社会的ネットワークを、震災前の地域仲間の数（あいさつを交わす人の数）、震災前の地域リーダーとの付き合いの程度（町内会・自治会役員、産業団体役員）から計測する。住民の地域リーダーとの付き合いに関して、町内会・自治会役員と産業団体役員に焦点を当てる理由は、先述のとおり、女川町では震災前からこれらの団体がまちづくりの主体として活動し、住民がまちづくりに関わる窓口となっていたからである。

震災後、行政区の多くは被災と住民の離散の影響を受け、活動を休止・停止、もしくは解散した<sup>18)</sup>。しかし復興まちづくり説明会は、行政区単位で開催されたこともあり、このことから震災後も行政区は住民にとって、住民参加の単位として認識されていたと考えられる。また震災後に行政区が機能停止したといっても、行政区を基盤とする住民の関係資源は消滅するわけではなく、住民の復興まちづくり説明会への参加に効果をもたらしている可能性がある。また産業団体については震災後、水産業関連の組合、商工会のリーダーが合同で「女川町復興連絡協議会」を設置し、2011年5月から協議を重ね、独自に復興計画を立案し、町への提案を積極的に行った<sup>19)</sup>。このことから一般の住民にとっても、女川町の産業団体と関係をもつことは、復興まちづくりへの参加を促進する効果があると予測できる。

### 3.3 分析の手順と従属変数の分布

本研究では住民参加の実態について、女川町が2012年1月から2015年2月まで町内公共施設・仮設住宅集会所で計12回開催した「復興まちづくり説明会」に対する住民の参加を観察項目とする。

復興まちづくり説明会を参画的な住民参加の観察項目として用いる理由は、以下の二点である。第一に、復興まちづくり説明会は住民の決定権限の観点から、女川町の復興における住民参加政策の代表的手法であると考えられるからである。2.3で確認したとおり復興まちづくり説明会では、復興事業に関する町からの情報提供だけでなく、質疑応答・意見交換の場が設けられている。復興まちづくり説明会はアーンスタインが定義する住民参加における8段階のうち、中次の住民参加である「印としての住民参加」の要件を満しており、住民の決定権限の水準から分析対象として妥当であると考えられる<sup>19)</sup>。第二に、復興まちづくり説明会は住民の参加可能性が最も高い住民参加手法であると考えられるからである。住民の参加可能性の高さは、実施期間の長さや参加機会の点から裏付けられる。復興まちづくり説明会は、2012年から複数年にわたり開催されている。また復興まちづくり説明会には参加資格がなく、参加機会は女川町民に広く開かれており、開催回によっては合計で1000名を超える参加者を集めてきた<sup>20)</sup>。

復興まちづくり説明会への参加について、調査票では対象者に「女川町が開催した復興まちづくり説明会（平成24年1月から平成27年2月までに、12回開催）に、あなたはどの程度参加しましたか」と質問し、6段階から回答を求めた。単純集計の結果を示すと、「全12回参加」（0.7%）、「6～11回参加」（6.5%）、「3～5回参加」（13.6%）、「1～2回参加」（20.8%）、「参加したことはない」（53.7%）、「あったことを知らない」（4.6%）となっている。調査対象者の半数以上が復興説明会の参加経験がなく、データは正規分布を示していない。そのため、1回でも説明会に参加したことがあると答えた者（「全12回参加」・「6～11回参加」・「3～5回参加」・「1～2回参加」）を「参加層」、1回も参加したことがない（「参加したことはない」・「あったことを知らない」）者を「不参加層」に分類し、従属変数を復興説明会への参加・不参加という二値の変数として分類する<sup>21)</sup>。

本研究では、3.2で示した仮説に関連する項目を独立変数として、復興まちづくり説明会への参加との関連性を検討する。まず、仮説と関連するカテゴリ

一ごとにクロス集計を行い、参加層の割合（参加率）を計測する。クロス集計についてはカテゴリー間の差異が統計的に有意であるかどうかを検討するため、 $\chi^2$ 検定を行う。加えて、疑似的に順序尺度とみなせる項目に関しては、復興まちづくり説明会への参加との関連性をみるため、グッドマンとクラスカルのガンマ ( $\gamma$ ) を算出し、変数間の関連性を検討する。そのうえで、独立変数間の関連性の影響を統制するために、ロジスティック回帰分析を実施する。

#### 4. 復興まちづくり説明会への参加

##### 4.1 震災後の居住環境との関連

はじめに、震災後の居住環境と復興まちづくり説明会参加との関連を検討していく。住居被害による復興まちづくり説明会の参加率について、被害の大きい層（「全壊・大規模半壊・半壊」）は 50.4%、被害の小さい層（「一部損壊・被害なし」）は 24.8%となっている（N=706）。やはり、住居被害の大きいグループほど、説明会に積極的に参加する傾向がみられる。本節では以降、分析対象を住居被害の大きい層（「全壊・大規模半壊・半壊」 N=480）に限定し、分析を進めていく（表 1）。

表 1 震災後の居住環境と復興まちづくり説明会の関連

		復興まちづくり説明会参加率	$\chi^2$ 検定	$\gamma$
居住地	女川町内(N=322)	50.3%	p=0.811	0.025
	女川町外(N=128)	51.6%		
住居形態	持ち家(N=125)	42.4%	p=0.015	—
	町の仮設住宅団地(N=170)	61.2%		
	みなし仮設・町外仮設・その他賃貸(N=78)	50.0%		
	災害公営住宅(N=44)	50.0%		

\*p<0.05, \*\*p<0.01

居住地については、町内・町外の居住地の違いによる有意な差はみられない。女川町は第 1 回（2012 年 1～2 月）から町内だけではなく、町外の仮設住宅、仙台市・石巻市・大崎市などの近隣市町村においても会場を設置し、説明会を開催している。こうした町当局の工夫も相まって、町外居住者が説明会参加の場から排除されにくい環境が整備されていると考えられる。

次に住居形態について確認する。仮設住宅団地居住者については、説明会参加率が有意に高い。他方、持ち家居住者の参加率は有意に低い。この分析結果については、小林らが指摘する参加の場へのアクセスの問題が背景にある可能性がある。女川町は、主要な仮設住宅団地の集会所を説明会の会場としてき

ため、仮設住宅団地居住者の参加が促進されていると考えられる。他方で、持ち家居住者にとっては、交通機関の限定性や復興事業の進行にともなう交通規制などの問題から、説明会が開催される会場へのアクセスは必ずしも良好でなかったのかもしれない。

さらに、持ち家居住者の説明会参加率の低さは、参加の場へのアクセスの問題だけではなく、説明会の場で扱われている制度や事業の内容と、持ち家居住者が生活再建のために抱えているニーズとの不一致の問題が背景にあると考えられる。説明会では主に、町が実施する土地区画整理事業や災害公営住宅建設について情報提供、意見交換がなされてきた。しかし持ち家居住者の多くは、被害認定をうけリフォームをした者、宅地を確保し住居再建を行った者である。持ち家再建希望者は、説明会で扱われる内容を検討した結果、個別移転に対する情報量の少なさなどを背景として、説明会に参加するメリットを見出さなかったのかもしれない。ここには仮設住宅団地居住者に比べ、津波浸水地区に住宅を修繕するなどして居住を継続する「在宅被災者」が、生活再建に必要な物資や情報から遠ざけられている問題<sup>16)</sup>が内在している可能性がある。

##### 4.2 社会的属性との関連

表 2 社会的属性と復興まちづくり説明会参加の関連

		復興まちづくり説明会参加率	$\chi^2$ 検定	$\gamma$
性別	男性(N=230)	54.8%	p=0.061	0.174
	女性(N=226)	46.0%		
年代	20代・30代(N=47)	34.0%	p=0.006	0.041
	40代(N=50)	42.0%		
	50代(N=78)	59.0%		
	60代(N=119)	60.5%		
	70代以上(N=159)	46.5%		
学歴	初等教育(N=137)	40.1%	p=0.002	0.301**
	中等教育(N=269)	53.5%		
	高等教育(N=41)	68.3%		
職業	自営・家族従業者(N=101)	55.4%	p=0.630	—
	雇用者(N=129)	51.2%		
	無職・その他(N=160)	49.4%		

\*p<0.05, \*\*p<0.01

性別と復興まちづくり説明会参加の割合については、男性の参加率が高いことが想定されたが、5%水準でみると有意な差はみられなかった。 $\gamma$  の数値にも有意水準ではなく、性別と説明会参加に関連性を見出すことはできない。

他方で年代については、カテゴリー間に有意な差がみられた。年代ごとにみると、20・30代および40代に積極的に参加する者の割合が低い一方で、50代・60代に積極的に参加する者の割合が高い。しかし、70代は参加率が高くなかったこともあり、 $\chi^2$ の数値からは年代と復興まちづくり説明会との参加の間に有意な関連性がみられない。年代が高くなるほど復興まちづくり説明会に参加する傾向があると言えるかという点については留意が必要である。

続いて職業については、大企業が少なく、無職が多い女川町の産業・就労環境を勘案して「自営・家族従業者」「雇用者」「無職・その他」と分類し、復興まちづくり参加との関連性を検討した<sup>22</sup>。クロス集計の結果、職業カテゴリー間には有意な差がみられなかった。女川町は漁業・水産加工業を主要産業とし、女川原子力発電所の立地に伴って小規模な商工業も蓄積していた。そのため、同町では町内就業者における自営業者の比率が高く、震災後、団体レベルで復興まちづくりに積極的に関与していたのは自営・家族従業者であった。そのため分析に際しては、自営・家族従業者が積極的に復興まちづくり説明会に参加していると予想していた。しかし本研究の分析結果は、団体レベルでの住民参加の傾向を裏付けるものではなかった。

年代・職業と復興まちづくり説明会の参加については、関連する可能性がある。同町の自営業・家族従業者は、50代・60代が就業者の中核を占めており、町の産業を再生させるためには若手世代だけではなく、この年代の活躍が期待されている。震災前は、町の産業の担い手として70代以上の高齢者が自営業に従事することは珍しくなかった。しかし70代以上の世代にとっては、被災を経験したうえで事業再開を目指して復興まちづくりに関わることにについては、物心両面で障壁があるのかもしれない。

最後に着目したいのは学歴である。分析に際しては予測していなかったが、 $\chi^2$ の数値は有意水準であり、説明会参加との関連性がみられた。初等教育を最終学歴とする者ほど参加率が低いことについては、解釈の余地があるが、説明会の場で扱われる災害復興制度の難解さが背景にあるのではないだろうか。

災害復興制度は、土木・都市計画・社会福祉など、体系的な政策知で構成されている。そのため、こうした政策知に親しみのない被災地域の住民にとって、復興まちづくり説明会に参加して復興制度を読み解くことは、心理的な障壁を感じるものであった可能性がある。

### 4.3 社会的ネットワークとの関連

表3 社会的ネットワークと復興まちづくり説明会参加の関連

		復興まちづくり説明会参加率	$\chi^2$ 検定	$\gamma$
地域仲間の数 あいさつを交わす人	10人以上(N=173)	56.6%	p=0.010	0.224**
	3人~9人(N=176)	51.1%		
	2人以下(N=87)	36.8%		
地域リーダーとの 付き合い —町内会自治会 役員	付き合いがある(N=296)	58.8%	p=0.000	0.390**
	知り合いを通せば会える(N=64)	54.7%		
	付き合いなく会うのは難しい(N=70)	25.7%		
地域リーダーとの 付き合い —産業団体役員	付き合いがある(N=141)	63.1%	p=0.001	0.312**
	知り合いを通せば会える(N=84)	54.8%		
	付き合いなく会うのは難しい(N=170)	41.8%		
*p<0.05, **p<0.01				

まず地域仲間の数について、あいさつを交わす人の数からみると、復興まちづくり説明会への参加率と関連がみられることがわかる。地域仲間の数が多い層は、地域仲間の数が少ない層よりも、説明会参加率が有意に高い。

続いて、地域リーダーとの付き合いについて見ていこう。町内会・自治会役員、産業団体役員の双方について、付き合いのある住民ほど、説明会参加率が有意に高い。とりわけ、町内会・自治会役員と付き合いがない層ほど、説明会参加率は低い。

以上の分析をふまえると、水平的・垂直的な社会的ネットワークは、復興まちづくり説明会への参加に正の効果と推察できる。復興まちづくり説明会をはじめ、復興に関わる官民の取り組みについての情報が、こうした社会的ネットワークを通じて住民間に共有されている可能性がある。

### 4.4 復興まちづくり説明会への参加の規定要因

ここからは、復興まちづくり説明会への参加・不参加を二値の従属変数として二項ロジスティック回帰分析を行い、これまでのクロス集計レベルで分析してきた独立変数の影響を確認していく。分析に投入した変数は表4の通りである。クロス集計の際には住居被害の大きい層に対象を限定して分析を行ったが、ここからの分析では住居被害の影響力を確認・統制するため、独立変数の一つとして住居被害を投入した。

表4 ロジスティック回帰分析で用いた独立変数の内容

変数カテゴリー	変数名	内容
居住環境	住居被害ダミー	一部損壊・被害なし=0、全壊・大規模半壊・半壊=1
	現在の住居ダミー	「持ち家」「仮設住宅団地」「みなし仮設・町外仮設・その他賃貸」「災害公営住宅」の4カテゴリー。参照カテゴリーは「災害公営住宅」
社会的属性	男性ダミー	女性=0、男性=1
	年代	20代・30代=1、40代=2、50代=3、60代=4、70代以上=5
	職業ダミー	「自営・家族従業者」「雇用者」「無職・その他」の3カテゴリー参照カテゴリーは「無職・その他」
	学歴	最終学歴が中学校卒業は「初等教育」、高校・専門学校卒業は「中等教育」、短大・大学・大学院卒業は「高等教育」とし、3区分(順序尺度)
社会的ネットワーク	地域仲間の数	「あいさつを交わす人」1~5で数値が高いほど数が多い
	地域リーダーとの付き合い	「行政区・自治会役員」「産業団体役員」1~4で数値が高いほど付き合いが深い

表5 復興まちづくり説明会参加の規定要因に関する二項ロジスティック回帰分析

		B	標準誤差	Wald		EXP(B)
住居被害	(住居被害ダミー)	1.035	.290	12.774	**	2.816
現在の住居	持ち家ダミー	-.584	.467	1.563		.557
	仮設住宅団地ダミー	.138	.458	.091		1.148
	みなし仮設・町外仮設・その他賃貸ダミー	-.149	.487	.094		.862
性別	(男性ダミー)	.286	.214	1.778		1.331
年代		.284	.106	7.124	**	1.328
職業	自営・家族従業者ダミー	-.120	.306	.155		.887
	雇用者ダミー	.344	.286	1.447		1.411
学歴		.845	.216	15.245	**	2.328
地域仲間の数	あいさつを交わす人	-.010	.102	.010		.990
地域リーダーとの付き合い	町内会自治会役員	.539	.134	16.160	**	1.715
	産業団体役員	.344	.117	8.619	**	1.411
	$\chi^2$	131.265**				
	-2対数尤度	532.350				
	Nagelkerke R2	.318				
	N	485				
*p<0.05, **p<0.01						

分析の結果、復興まちづくり説明会への参加に対し5%水準で有意な効果が確認されたのは、住居被害、年代、学歴、地域リーダーとの付き合いであった。

住居形態については、クロス集計の分析結果とは異なり、いずれも効果が確認されなかった。社会的属性について、性別は有意な効果を示していない。しかし年代については、有意な効果が確認された。学歴はやはり、復興まちづくり説明会への参加にたいして顕著な効果を持つようである。社会的ネットワークについては、地域仲間の数という住民間の水平的な関係が、クロス集計の分析結果とは異なって、効果を持たない一方、地域リーダーとの垂直的な関係は町内会・自治会役員、産業団体役員ともにWald検定量が大きく、顕著な効果が確認された。

## 5. 結語

### 5.1 分析結果のまとめ

本稿では、災害復興過程における住民参加について、住民の参加状況と評価を検討してきた。住民の参加状況に関しては、復興まちづくり説明会への参加を手掛かりに、住民の震災後の居住環境、社会的属性、社会的ネットワークの効果を検討してきた。明らかになったのは以下の三点である。

第一に被災後の居住環境について、住宅被害の影響を統制すると、住居形態は復興まちづくり説明会への参加に有意な効果を持たなかった。第二に社会的属性について、先行研究で指摘されてきた性別の効果は確認されなかった一方で、年代の効果は確認され、高齢者が復興まちづくり説明会に参加する傾



向がみられた。また学歴も復興まちづくり説明会への参加に有意な効果を持った。第三に社会的ネットワークについて、復興まちづくり説明会への参加に有意な効果が確認された。とりわけ町内会自治会・産業団体の役員との垂直的なつながりが、住民の復興まちづくり説明会への参加に有意な効果を持つことが明らかになった。

## 5.2 考察

分析結果から、まず社会的属性について検討していこう。本研究の分析では住民の復興まちづくり説明会への参加に関して、年代のみ効果が確認され、性別の効果が確認されなかった。このことから、本研究の事例分析からは「高齢男性」が住民参加を積極的に行っているとは必ずしもいえない。また、住居形態の効果も確認されなかったことから「仮設住宅団地居住者」が復興まちづくり説明会に積極的に参加しているともいえない。先行研究で指摘されてきた住民参加を積極的に行う住民像は、本研究の分析からは析出されなかった。学歴に関しては、先行研究でも学歴の高い者ほど市民活動に積極的に参加する傾向があると指摘されている<sup>17)</sup>。本研究の分析結果は、災害復興の局面でも学歴が市民活動参加に正の効果を持つことを示唆している。そして、女川町の復興まちづくりを団体レベルで牽引してきた自営・家族従業者層が、復興まちづくり説明会に積極的に参加する傾向はみられなかった。

次に、社会的ネットワークについて検討していく。本研究の分析では、震災前から女川町の住民がまちづくりの基盤となっていた行政区・産業団体とのつながりが、震災後の住民参加に効果を持つことが確認された。このことは、震災前の女川町に特有のまちづくり状況と地域住民の復興まちづくりへの参加傾向が無関係とはいえないことを示唆している。

女川町は人口規模の小さな港町であり、地域住民組織や産業団体と行政組織の関係が近かった。震災前のまちづくりにおいて官民協調体制は、女川町の特徴を示すものである。他の東日本大震災の被災地を見渡してみれば、比較的人口規模が大きく、新旧住民・老若住民の混住化が進んでいた仙台市近郊の住宅都市などには、女川町のような官民協調体制がみられないこともある。こうした都市では本稿の知見が当てはまらず、地域リーダーとの付き合いが復興まちづくり説明会への参加を促進する効果を示さない可能性がある。他方、東日本大震災の被災地域には水産業の集積地域が多く、これらの地域では震

災前から水産業関連団体がまちづくりの主体として活動し、震災発生後も復興まちづくりの担い手として活動している。こうした水産業の集積地域については、本稿の知見が適用できる可能性がある。

最後に、本研究の限界と課題を示す。本研究で分析した復興まちづくり説明会は、住民参加の政策手法の一つにすぎない。今日の東日本大震災被災地域は、復興事業の実施地域・対象者が確定した、復興事業の遂行期にある。復興事業の遂行期にある被災地域では、復興事業の運用方針などを検討するため、まちづくりワークショップなどが継続的に実施されている。災害復興の局面における住民参加を分析するうえでは、まちづくりワークショップなどの熟議民主主義的な住民参加の政策手法を観察・評価していく必要がある。こうした活動を観察・分析することを、今後の研究課題として示しておきたい。

## 6. 謝辞

本調査にご協力を頂いた女川町の皆様に深く感謝いたします。また本研究はJSPS科研費 JP24330151、15H03408の助成を受けたものです。

## 補注

- <sup>1</sup> 今日の災害復興政策において、復興協議組織の制度化が進められている。たとえば2011年に制定された東日本大震災復興特別区域法では、特別地方公共団体（東日本大震災において甚大な被害をうけた9県178市町村）における地域協議会の設置が位置づけられている（同法第13条）。
- <sup>2</sup> 人口・世帯数、高齢化率、産業別人口比のデータは『女川町統計書平成26年度版』を参照した。
- <sup>3</sup> 『広報おながわ』152号（1968年9月15日）、291号（1974年7月1日）、321号（1975年10月1日）を参照。
- <sup>4</sup> 『広報おながわ』168号（1969年5月15日）を参照。
- <sup>5</sup> 女川魚市場買受人協同組合（1998）『創立20周年記念誌』、2014年9月18日に実施した女川魚市場買受人協同組合へのインタビューを参照。
- <sup>6</sup> 『広報おながわ』315号（1975年7月1日）には、1975年7月27日開催の女川港まつりの記事が記載されている。記事を参照すると、港まつりの開催に際しては町長を名誉会長とする「協賛会」という運営組織が設置され、その役員には町職員、産業団体役員などが名を連ねていた。
- <sup>7</sup> 女川町 HP「女川町の被害状況」  
<http://www.town.onagawa.miyagi.jp/ayumi.html> (2015-12-03).
- <sup>8</sup> 女川町 HP「応急仮設住宅・支援物資について」  
[http://www.town.onagawa.miyagi.jp/pdf/20120820.kasetu\\_list.pdf](http://www.town.onagawa.miyagi.jp/pdf/20120820.kasetu_list.pdf)(2015-12-04).
- <sup>9</sup> UR都市機構 HP「女川町の復興事業の動き」  
[http://www.ur-net.go.jp/saigai/info\\_onagawa.html](http://www.ur-net.go.jp/saigai/info_onagawa.html)(2015-12-05).
- <sup>10</sup> おながわまちづくりJV発行「女川のまちづくり」pp.18.
- <sup>11</sup> 第6回女川町復興計画策定委員会（2012年3月21日）

「女川町復興まちづくり住民説明会実施状況（最終報告）  
[http://www.town.onagawa.miyagi.jp/hukkou/pdf/iinkai/06\\_meeting/20120321.siryou3-1.pdf](http://www.town.onagawa.miyagi.jp/hukkou/pdf/iinkai/06_meeting/20120321.siryou3-1.pdf)(2016-5-04).

<sup>12</sup> 女川町 HP「復興まちづくり説明会」  
[http://www.town.onagawa.miyagi.jp/hukkou/kakusyu\\_s-etumeikai.html](http://www.town.onagawa.miyagi.jp/hukkou/kakusyu_s-etumeikai.html)(2015-12-13).

<sup>13</sup> 女川町 HP「住民参加型まちづくり/まち活」  
<http://www.town.onagawa.miyagi.jp/hukkou/working.html>(2015-12-03).

<sup>14</sup> 『中央公論』2014年7月号に掲載された女川町長の須田善明と復興大臣政務官の小泉進次郎、日本創成会議座長の増田寛也の鼎談で、小泉・増田は女川町の復興に際して、須田が自ら集落の説明会に出席した点を評価している。

<sup>15</sup> 本調査では母集団数とサンプリング作業の便宜を図るため、年齢による層化抽出を行っていない。そのため、回答者の年齢に偏りがみられる点に留意されたい。

<sup>16</sup> 住居形態について「みなし仮設等」には、公営住宅、公社、社宅など非集住型の民間・公営賃貸住宅も含まれる。

<sup>17</sup> 村瀬洋一は、全国レベルの社会調査であるSSM調査の分析から、地域リーダーなどの政治的有力者との関わりについて、大都市よりも中小都市の住民ほど保有している傾向にあり、年齢・世帯資産・職業（自営業）が政治的有力者との関わりとの規定因となっていると指摘している<sup>18)</sup>

<sup>18</sup> 2013年3月8日に実施した女川町復興推進課へのインタビュー調査を参照。

<sup>19</sup> 第1章で論じたとおり、日本の災害復興の局面では復興事業・復興財源という公共財を管理する主体が自治体であること、住民参加には平時以上の構造的制約があることから「住民の力が生かされる住民参加」が適用される機会は多いとはいえない。そのため、女川町の復興過程における住民参加の実態に関する観察可能な対象として、復興まちづくり説明会を設定することは妥当であるといえる。

<sup>20</sup> 復興計画公聴会は2011年上半年期に開催された時限的なものである。また、まちづくりワーキンググループにはゆるやかな参加資格が設定されていることもあり（登録制）、少数の住民しか関わっていない（本調査回答者の4.1%

（N=710））。そのため、本研究では女川町の復興プロセスにおける住民参加政策と住民の参加実態を観察する事項として、上記の取り組みは適切ではないと考え、復興まちづくり説明会を観察項目として設定した。

<sup>21</sup> 女川町の復興まちづくり説明会ではスケジュールや経済的負担等の情報が提供されるため、1回も復興説明会に参加しなければ、住民は生活再建の判断材料を得られない可能性がある。女川町では復興まちづくり説明会に1回も参加しないというデメリットは大きい。本研究では説明会参加で得られる情報と参加のメリット/デメリットの点から、本研究では1回以上の説明会参加者を「参加層」、参加経験なし・実施を知らなかった者を「不参加層」とした。

<sup>22</sup> 本稿の分析に際して行った職業の分類については以下の通りである。「自営・家族従業者」は農林漁業自営、商業・サービス自営、工業自営、自営業の家族従業者を統合している（N=133）。「雇用者」は管理職、専門・技術職、事務・営業職、販売・サービス職、生産工程労務職、保安職、パート・アルバイトを統合している（N=236）。「無職・その他」は無職（N=146）、専業主婦・主夫（N=269）、学生、内職、自由業を統合している（N=254）。

## 参考文献

- 1) Edgington, David W (2010) : *Reconstructing KOBE: The Geography of Crisis and Opportunity*, Vancouver: UBC Press. (=2014, 香川貴志・久保倫子訳『よみがえる神戸—危機と復興契機の地理的不均衡』海青社) .
- 2) 河村和徳 (2014) : 何が復旧・復興を遅らせるのか—住民参加の逆機能に注目して, 河村和徳著, 東日本大震災と地方自治—復旧・復興における人々の意識と行政の課題, ぎょうせい, pp160-175.
- 3) 清水亮 (2008) : 「居住の論理」に基づくコミュニティ形成—野田北部地区の復興まちづくり, 似田貝香門編著, 自立支援の実践知—阪神・淡路大震災と共同・市民社会, 東信堂, pp157-196.
- 4) 小林秀行・田中淳・藁谷峻太郎・岩崎雅宏・石川俊之 (2014) : 第3回復興定点調査にみる住民主体の復興, 日本災害復興学会 2014年度長岡大会講演論文集, pp52-55.
- 5) 女川町 (1991) : 女川町誌続編.
- 6) 榎原秀訓 (2003) : 住民参加の展開と課題, 室井力編, 住民参加のシステム改革—自治と民主主義のリニューアル, 日本評論社, pp8-37.
- 7) 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 Vol.25, pp127-142.
- 8) 小林秀行・田中淳・藁谷峻太郎・岩崎雅宏・石川俊之 (2015) : 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 Vol.7, pp1-10.
- 9) 山下祐介 (2013) : 東北発の震災論—周辺から広域システムを考える, 筑摩書房.
- 10) 茅野恒秀・阿部晃士 (2013) : 大船渡市における復興計画の策定過程と住民参加, 社会学年報 Vol.42, pp31-41.
- 11) いわて連携復興センター・みやぎ連携復興センター・ふくしま連携復興センター・ダイバーシティ研究所 (2015) : 岩手・宮城・福島における復興まちづくり「住民合意形成組織」調査結果概要.
- 12) Lin, Nan (2001) : *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*, Cambridge: Cambridge University Press. (=2008, 筒井淳也・石田光規・桜井政成・三輪哲・土岐智賀子訳, ソーシャル・キャピタル—社会構造と行為の理論, ミネルヴァ書房) .
- 13) 李永俊・永田素彦・渥美公秀 (2014) : 生活復興感の決定要因について—東日本大震災の被災地住民アンケート調査から, 日本災害復興学会論文集 Vol 6, pp.1-8.
- 14) Aldrich, Daniel P (2012) : *Building Resilience: Social Capital in Post-disaster Recovery*, Chicago: University of Chicago Press. (=2015, 石田祐・藤沢由和訳, 災害復興におけるソーシャル・キャピタルの役割とは何か—地域再建とレジリエンスの構築, ミネルヴァ書房) .
- 15) 神谷隆史 (2013) : 無から生みだす未来—女川町はどのように復興の軌跡を歩んできたか, PHP 研究所.
- 16) 岡田広行 (2015) : 被災弱者, 岩波書店.
- 17) 三谷はるよ (2014) : 「市民活動参加者の脱階層化」命題の検証:1995年と2010年の全国調査データによる時点間比較分析, 社会学評論 Vol 65 (1) , pp32-46.
- 18) 村瀬洋一 (1999) : 有力者とのネットワーク保有の規定因—関係的資源を指標とした政治的影響力の社会階層構造, 社会学評論 Vol 50 (1) , pp21-40.