

第3章 いわき市被災沿岸部における現状と課題

3.1 はじめに

(1) 研究背景

2011年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震による津波や東京電力福島第一原子力発電所事故は福島県内にも大きなダメージを与えた。復興庁が発表した「復興の現状と取組」（2013年7月2日）において、福島県の現状や課題、対策などについては原発事故関連によるものが中心である。しかし、福島県いわき市沿岸部においては津波によって400名を超える犠牲者が出ており、原発事故以外にも大きな被害を受けている。そうした中、震災から2年が経過しいわき市の復旧・復興はようやく本格化しようとしている（福島民報「都市再生機構と協定締結 いわき市豊間、薄磯区画整理で」2013年2月9日、福島民報「久之浜復興本格化へ 県が土地区画整理事業を認可」2013年2月9日）。福島県土木部の「浜通り地方の復旧・復興加速化～事業概要～」(2013年7月31日)では、福島県内の津波被災地域の中でも復興まちづくりを実施している11か所の復旧・復興の状況やそれぞれの復興に向けた基本的視点などをまとめている。この資料において、現在復旧・復興が完了しているものはない。

ところが、復興に向けた大きな動きがある地域もある。いわき市四倉地区では復興まちづくりの基本的視点の1つ「『道の駅よつくら港』を復興のシンボルとした再生」を実現するために、震災後一時営業を停止していたが、2011年4月からは被災した店舗の一部を用いて仮営業を開始し、2012年1月27日からは仮設店舗に移っている。そして、2012年8月11日に直売所とフードコートからなる交流館をリニューアルオープンした（福島民報「『道の駅よつくら港』再開 いわき、水産物直売所にぎわう」2012年8月12日）。このように同市内の津波被災地域であっても、震災から1年5か月後には復興に向けた大きな動きがある四倉地区は、各津波被災地域はそれぞれ被害規模が違うため一概に比較はできないものの、復興のスピードは非常に早く感じる。それでは、地域によるこの“差”はどこにあるのだろうか。

差の要因を考えるにあたり、誰が復興を進めているか大矢根を明らかにする必要がある。復興庁によると、「東日本大震災から復興を担う行政主体は、住民に最も身近で、地域の特性を理解している市町村が基本となるものとする。国は、復興の基本方針を示しつつ、市町村が能力を最大限発揮できるよう、現場の意向を踏まえ、財政、人材、ノウハウなどの面から必要な制度設計や支援を責任を持って実施するものとする。県は、被災地域の復興にあたって、広域的な施策を実施するとともに、市町村の実態を踏まえ、市町村に関する連絡調整や市町村の行政機能の補完などの役割を担うもの¹⁾とし、さらに「東日本大震災からの復興にあたっては、被災地域のそれぞれの個性に着目して、地域の資源を活かした地域・コミュニティ主体の復興を基本とする²⁾」と示されている。復興に関して国や県は支援や各市町村

間の調整が主となるため、実際に復興を進めていくのは各市町村、もしくは各地域住民となる。現在までだけでなく、今後も想定される地域“差”が生まれる要因の1つとして、復興を中心に進める組織（以下、復興組織）の実態をとらえる必要があるといえる³⁾。

そこで本稿では、研究対象とする地区の復興組織のHPや広報紙などの文献調査とメンバーへのインタビュー調査から、それぞれの組織構造について明らかにする。

(2) 本研究の位置づけ

以上のように、本稿では組織に焦点をあてるため、まず“組織”の定義を考える。桑田他(1998)のまとめによると、組織はBarnard(1938)において「2人以上の人々の、意識的に調整された諸活動、諸力の体系⁴⁾」と定義されている。復興主体は地域住民が中心となるため、誰かが単独で実行するのではなく2人以上の複数の人が進めることになる。さらに、復興という一つの目標に向けてその複数の人が各々自由に活動するわけではないと考えられる。また、桑田他(同)では稲葉(1979)の「第1にそれが比較的少数の変数しか含まないために、高い操作性をもち、第2に広範な具体的状況に妥当する本質的な概念であり、第3にその概念的枠組みと他の体系との関係が有効かつ有意義に定式化できている⁵⁾」ことから、この定義を採用している。したがって、本研究においてもBarnard(同)の定義を採用することにする。

次に、復興組織への組織論の視点の適応を考えるにあたり、その主たる構成員を地域住民と考えて議論を進めると、この組織を地域住民組織と置き換えることができるだろう。こうした着眼点をもつ既存研究に石栗(2012)がある。ここでは、自治会・町内会に関してこれまで経営学以外の学術分野から得られた研究成果や、各種の政府・自治体など調査に加え、筆者の実施したアンケート調査結果などを元に、自治会・町内会の実像の一端を描き出し、そこに組織論の適用を試み、AからDの4つの自治会・町内会の組織構造モデルとその特徴を提示した。

さらに、対象としている地域住民組織が通常時のものであれば各組織を石栗(同)の組織構造モデルにしたがって整理することができるが、今回は災害復興を進める組織としてとらえているため、これを用いることは適さないと考える。そこで、災害関連組織の類型を行うものに大矢根他(2007)がある。ここでは、災害時に活動する組織を、カバーするエリアの範囲と遂行する活動の専門度、機能を拡張するか否かにより6タイプに分類したが、本研究において対象としている組織は、ある地域に特化した復興活動という限定されたものであるため、この枠組みを適用して分類することは沿わないだろう。ちなみに、6タイプの分類はQuarantelli他(1968)の災害関連組織の類型を基礎にして考案されたものである。これは大矢根他(同)のまとめによると、組織構造のNew/Oldと機能のRegular/non-Regularによって4タイプに分類するものであり、同著において各タイプにラベリングを行った。

これを用いた研究に田村他(2008)がある。2007年に発生した新潟県中越沖地震に対する第一義的な災害対応組織として行政をあげ、それを支援する組織について類型化を試みた。さらに、この分類を基にしたKreps他(2007)の「業務」を分析する軸を用いて、各周辺

組織の実施した取り組みについて、支援体制ならびに活動の検証を行った。このようにある程度の限定された範囲の災害対応組織に対して適応していることから、今回はこのフレームを用いて分析が可能であると考ええる。

田村他(同)では主体を行政としているが、本稿では、各地域の復興を具体的に取る、よりミクロな組織を対象とする。さらに類型においては周辺組織に対するものであったが、ここでは、主体そのものを類型化し、それらを比較することによって、復興組織の違いが復興の進捗状況の“差”を生み出す要因となりうるのかを検証していく。また、組織が復興の差の要因となるかを考察するため、それぞれの業務すなわち取り組みについての分析も必要であると考えられるが、これに関しては本稿では扱わず今後の課題とする。

(3) 研究対象

本稿では、いわき市沿岸部の3地区を研究の対象にする。はじめに、1つ目の対象地区とするいわき市四倉地区(以下、四倉地区)を説明する。ここは震災以前、世帯数2,868世帯、人口7,465人の(相対的に)大規模な地域であった。比較をするために、近隣の地域かつ中・小規模の地域をそれぞれ1地区ずつ取り上げる。まず、いわき市平豊間地区(以下、豊間地区)を説明する。震災以前、世帯数633世帯、人口2,212人であり中規模の地区とする。次に、同薄磯地区(以下、薄磯地区)は震災前の世帯数266世帯、人口761人であり小規模の地域として研究対象にする。

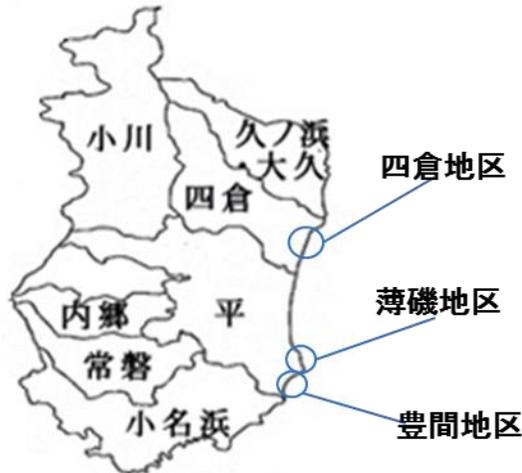


図1-3-1 対象地区の位置関係⁶⁾

また、これら3地区を対象とする大きな理由は復興組織と復興の進め方に違いにある。具体的には、薄磯地区は現役世代の若手からなる薄磯復興協議委員会(以下、委員会)がある。役員の高齢層が高い薄磯区の下部組織ではあるが、復興に関しては基本的に独立して進めて

いる。豊間地区では、薄磯区と同様に区役員の平均年齢は高く、その多くはふるさと豊間復興協議会（以下、協議会）との兼任である。四倉地区は復興に特化した組織を特に立ち上げてはいないが、震災以前からの区長会と四倉ふれあい市民会議（以下、市民会議）との協働による「四倉地区津波被災地の復興に向けた検討会」が立ち上げられたものの、実質的には市民会議が中心となり復興を進めている。

このように、各地区によって規模や復興に向けた体制に違いがあるため、薄磯・豊間・四倉の3地区を対象とする。

3.2 各研究対象地区の被害状況

はじめに、いわき市の津波関係を中心に受けた被害や復旧・復興状況を概観する。いわき市では、市全体面積の約 1.4%にあたる 17.75 km²が浸水区域となった。また、この区域の約 62%が 1.5m 以下の浸水深となり、被災建物のうち約 13%が流出し、全壊を合わせると全体の被害のうちの約 28%を占めている。

次に各研究対象地区（以下、各地区）における被害状況を紹介する。薄磯地区では、全壊となった建物が全体の約 87%を占め、全壊と大規模半壊を合わせると 320 棟であった。死者は 103 名であり、数字だけ見ると 2~3 世帯につき 1 名が亡くなるという大きな人的被害も受けた。豊間地区では、全壊となった建物が全体の約 72%を占め、全壊と大規模半壊を合わせると 617 棟であり、死者は 74 名となった。四倉地区では津波被災市街地において、全壊と大規模半壊を合わせて 244 棟となり、死者は 16 名という被害である。

3.3 各研究対象地区の被害状況

(1) 各復興組織の立ち上げ経緯

①薄磯地区の復興組織

薄磯地区の復興組織設立経緯は、以下の通りである。震災後すぐに、薄磯・豊間・沼ノ内の3地区で合同で復興に向けた会議を実施し、各区長が復興の方向性についての考えを提示した。その中で、薄磯区長は「高台移転を実施」することを明らかにしたが、同地区の40代男性が「その件については初めて聞いた。住民の意向は確認しているのか」という質問をしたところ「緊急時であるからトップダウンで進めることは仕方がない。もしそれが嫌ならば自分たちで活動したらどうか」という内容の回答を受けた。そこで、この男性が中心となり年齢が近い区民を集め、行政を交えながら復興に向けた勉強会を2011年の夏より開始した。勉強会を進めている様子などを見ていた当時の区長から「次世代を担う若い世代が中心となり復興を進めてほしい」という要請を受け、同年9月18日に意見交換会を兼ねた準備会を実施し「薄磯復興協議委員会」が発足となった。翌月10月2日には活動計画を策定し、同月23日の区民懇談会の場で正式に承認され、先の男性が委員長へ就いた。

委員会は同行政区の下部組織として位置付けられたが、復興について基本的に独立して活

動を行っていたため、情報共有などは委員会から区や区長に対する一方的なものであった。結果として上部組織からの情報が得られず、連携によって、効率よく進めることはできなかった。そこで、区との連携を強めるために、2013年5月の役員改選を契機に一部の委員が区役員となった。これにより、以前よりも区と委員会が密に情報交換などをできる体制となり、復旧・復興を円滑に進めることができるようになった。実際に区が持っている情報が委員会側に入ってくるようになり、復興活動の際の資源として活用することができるようになってきている。

また、委員会と連携などしている組織（以下、周辺組織）を整理する（図3-1-1）。委員会は、薄磯区と復興に向けた情報共有や議論をした上で意思決定を行っている。市内のIT企業とは情報発信において連携をとっており、各研究機関とは現時点（2013年10月末）では協定などを結ばずに意見交換などを実施している。さらに、復興を進めるにあたり各関連行政機関との情報共有などは必要不可欠であるため、協働という体制をとっている。

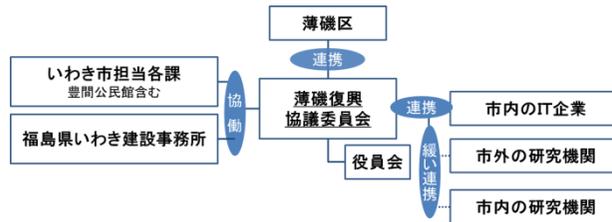


図3-1-1 委員会と周辺組織の関係図

②豊間地区の復興組織

次に、豊間地区の復興組織設立経緯を述べる。震災直後の安否確認などをはじめ、復旧・復興活動は豊間行政区が中心となって活動を行っていた。具体的には「復興計画は市に任せきりにするのではなく、自分たちも積極的に関わっていくべきである」という方針のもと、区民の意見を区長をはじめとする区役員が聞き、それらを取りまとめて市に対して復興案を提出した。また、2011年4月の総会時には、区が保有する資金の一部を復興に使うという了解を区民から得た。

このような活動を積極的に行うも、提出していた案は市が考えているものとは大幅に違ったためか、一部からは豊間区長は市に対して反発しているととらえられることもあり、思ったように復興活動を進めることができなかった。このような状況の中、同年8月中旬にボランティアとして豊間地区を支援していた有識者から「復興に特化した組織をつくった方がよい」というアドバイスを受け、同月28日にメンバーを集め準備会を開催し、翌月5日には第1回の全体集会を開き会則の承認を行ったほか、4つの部会の設置をし、正式に「ふるさと豊間復興協議会」を立ち上げることになった。その後、協議会で改めて豊間地区復興案についてまとめ、再度、市に提出した結果、承認されて本格的に復興活動に入ることとなった。

また、協議会における周辺組織を整理する（図3-1-2）。協議会は、豊間区や婦人会などの

区内の団体と情報共有や議論をした上で意思決定を行っている。市外の NPO 団体はそのメンバーの一部が復興組織へ参加しているため、共同実施という体制をとっている。また、市外の市民団体からは復旧・復興に向けた支援を多く受けている。さらに、薄磯区同様に各関連行政機関とは協働によって活動を進めている。

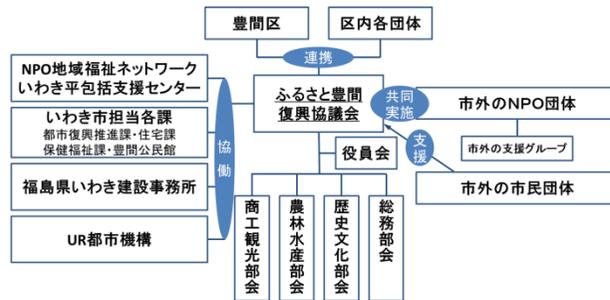


図 3-1-2 協議会と周辺組織の関係図

③四倉地区の復興組織

四倉地区はこれまでの 2 地区とは復興組織の設立経緯が異なり、今回の震災を機に立ち上げられた組織ではない。四倉地区内には区長会をはじめ商工会や JA、企業など多くの組織があり、それぞれが緩やかな連携をとっていた。しかし、各組織がそれぞれ独立して（地域に対する）活動を行っていたため、地域活性化という面では連携をとることができていなかった。そこで窓口を一つにまとめることにより、互いに連携をとれる体制を整えようと、先に述べた各組織に加えて個人も含め「四倉ふれあい市民会議」を 2004 年 11 月に立ち上げた。

市民会議の活動の一部をまとめた金子他（2011）によると、2005 年 5 月に四倉地区ランドデザインの策定に着手し、2006 年 10 月には市長に対して、市民会議・四倉町区長会・四倉町商工会・いわき市漁業協同組合四倉支所が道の駅建設要望書を提出した。2008 年 3 月には四倉地区ランドデザインが策定され、重点目標として、国道 6 号沿いで唯一漁港に隣接している四倉漁港区域を「観光と交流の拠点づくり」に位置づけた。そして、道の駅よつくら港（以下、よつくら港）として 2009 年 12 月の仮オープンを経て、2010 年 7 月にランドオープンした。ところが、今回の震災によりオープンから約 8 か月で、よつくら港は営業が困難な状況となった。

市民会議は、震災後すぐに独自のネットワークを活用して炊き出しなどの支援活動を実施したほか、活動の中心的存在であるよつくら港を復興させるべく検討会を開始した。よつくら港復興に向けて行政と意見を交換する機会も多く、これまでの市民会議の活動実績などを把握・理解しているいわき市四倉支所から、復興活動への参画要請を受けた。そして、2011 年 11 月 8 日に四倉区長会との協働で「四倉地区津波被災地の復興に向けた検討会」を立ち上げた。しかしながら、区長会が市民会議に含まれるため、実質的に四倉地区の復興は市民会議が進めている。

また、市民会議における周辺組織を整理する(図3-1-2)。市民会議は復興に向けて、よつくら港の管理・運営を行っているNPOよつくらぶや市外の研究機関と取り組む活動の項目ごとに連携をとっている。加えて、震災以前の活動において関係があった団体などからは復旧に向けた支援を受けたり、某企業財団がよつくら港復興に向けた支援を行った。さらに、四倉地区においても各関連行政機関とは協働という体制をとっている。

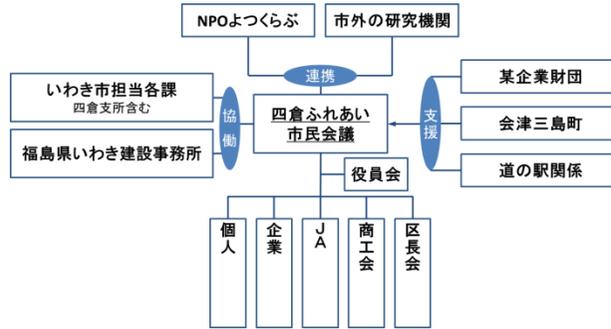


図3-1-3 市民会議と周辺組織の関係図

(2) 各組織体制の概要

① 構成員

本節では、インタビュー調査及び文献調査から各組織体制を構成人数、意思決定を行う人数、平均年齢やメンバーの選定方法などの項目別に比較しながらまとめる(表3-2-1)。薄磯地区は、立ち上げ時から現在に至るまで13名で活動を行っている。その中でも中心メンバー⁸⁾となっているのが、毎週日曜日の定例会議へ参加する約8名である。豊間地区は、立ち上げ時は41名だったが2013年8月末時点では81名にまで増えた。中心メンバーは、豊間区連絡事務所へ常駐している約6名である。この中の半分は設立時から豊間行政区役員を兼任していた。四倉地区は、団体・個人合計すると約150名にのぼる。中心メンバーは基本的には役員を含めた約10名である。彼らはどの取り組みにも基本的に参加するが、その他メンバーは参加を希望する取り組みのみ意思決定に関わっている。このように、各地区によって全構成員数は大きく違うものの、意思決定にかかわる人数はおおよそ10名以下であることがわかる。

薄磯地区は立ち上げ時に若い現役世代を中心に集めたため平均年齢は40代半ばと比較的若い。また、中心メンバーの平均年齢も同様に40代半ばである。豊間地区は、組織全体としての平均年齢は50代後半であるが、中心メンバーの平均年齢は60代後半から70代であり、比較的年齢層が高い。四倉地区は、組織全体としての平均年齢は40代後半であるが、中心メンバーの平均年齢は50代半ばである。組織全体と中心メンバーの平均年齢に差がないのは薄磯地区のみであり、その他2地区は、全体の年齢層に対して意思決定を行う中心メンバーの年齢は比較的高いことがわかる。

表 3-2-1 組織体制の概要

	薄磯地区	豊間地区	四倉地区
名称	薄磯復興協議委員会	ふるさと豊間復興協議会	四倉ふれあい市民会議
人数	13名	立上げ時:41名 現在:81名 (2013年8月末時点)	約150名(団体・個人)
中心メンバー	ミーティングへ参加する約8名	事務所に常駐している6名	役員を含めた約10名
平均年齢	40代半ば	50代後半	40代後半
メンバーの選定方法	・震災による失職をしていない人 ・比較的若い世代	・区の役員 ・豊間まちづくり協議会メンバー	・区長会、商工会、JA ・その他企業、地元住民等
メンバー間の情報共有	・ミーティング時(毎週日曜朝) ・電話、メール ・Facebookを活用	・ふるさと豊間だより ・電話、メール ・豊間区連絡事務所で直接行う	・月1回の役員会 ・役員会時の議事録公開 ・電話、メール ・回覧板などの活用
運営上の工夫	・住民合意の下で進める ・ミーティング時、出席をとらない ・インターネットを活用した情報発信を積極的に取り組む	・市と歩調を合わせる ・市からの要請にはすぐ応える ・行政などとの信頼関係の構築 ・資金を常に準備しておく	・自分たちでできることは、積極的にやる ・自分たちでできない範囲を行政などに要望する
その他	・2013年度より区との連携強化 ・インターネットを活用した情報発信、情報共有を強化	・区の役員が、協議会の中心メンバーを兼任 ・市外研究グループとの連携	・道の駅よつくら港運営行方NPOよつくらぶとの連携 ・市外の研究機関との連携

②選定方法

薄磯地区では、委員長が直接声をかけ集める形をとった。その際に、「現役世代である」とと、震災後も「安定した収入を得ることができている」ことを満たすことを基準とした。1点目は区の「次世代を担う若い世代で立ち上げてほしい」という意向に沿ったものであり、2点目は長期にわたってボランティアのような形で復興活動を継続するためには、各人の生活が確保されている必要があるという考えから、参加者の選定基準を定めることになった。

豊間地区はまず、区の役員が中心となった。さらに、以前から豊間地域にあった「豊間地域まちづくり協議会」のメンバーから豊間地区住民を選定した。また、いわき市外の支援グループ構成員の一部も参加している。

四倉地区は、区長会をはじめ、商工会や各地区内の企業、そして個人も参加している。豊間地区と四倉地区は、既存の組織から集めている一方で、薄磯地区は新たに募っている。これが組織構成人数に違いがある要因の1つとも考えられるだろう。

③情報共有

薄磯地区は、毎週日曜日の朝に実施する定例会やメールでの情報共有のほか、Facebookなどを活用し地区内外への発信も積極的に行っている。

豊間地区は、連絡事務所において直接情報交換をする他、独自に発行している広報誌「ふるさと豊間だより」による情報共有・発信を行っている。

四倉地区は、月1回実施される役員会の他、役員会時の議事録を公開を行っているほか、内容によっては回覧板によってメンバーや住民へ広く情報を共有することもある。薄磯地区では復興組織メンバーの年齢が若いこともあり、インターネットによる情報共有・発信

を積極的に行っているのに対して、豊間地区及び四倉地区では、広報誌や議事録、回覧板などのアナログでの情報共有・発信という形で違いがでている。

④運営上の工夫

薄磯地区では、住民合意のもとで進める点が第1の基本方針である。そのほかに、3年以上かかる復興活動がそれぞれの負担にならないように毎週日曜の朝に行われる定例会の出席をとらず、参加できなかったメンバーにはメールなどで情報共有をするなどしている。また、3.1.1でも述べたように区との連携を強化することで活動を効率よく実施できる体制を整えた。

豊間地区は、市との歩調を合わせることを重要視している。さらに市からの要請にはすぐに対応することで、信頼関係を構築・維持することを心がけている。また、どのような状況でも独自にある程度動けるように、資金を常に準備しておくことも運営上の工夫としてあげている。

四倉地区は、自分たちで出来る範囲のものは積極的に取り組み、それが困難な場合のみ行政などに要望するようにしている。資金の調達も行政頼りではなく、自分たちで財団からの支援を受けるために動いている。薄磯地区は内部に対するものが中心である一方で、豊間・四倉地区は周辺組織などの外部へ対する工夫が多く見られた。

(3) 各地区の復旧・復興の現状

まず、いわき市全体の復旧・復興進捗状況であるが、平成24年度末契約事業費全体(2011～2013年度)事業費における進捗率は約84%で計画を2ポイント上回っており、概ね順調に進んでいることがわかる。また、復興事業計画(第1次)における進捗状況は、平成2011年度末時点で着手率101.4%、取組率100.7%と概ね計画通りである。

薄磯地区の復旧活動については、2013年度末に予定している災害公営住宅への入居開始に向けて準備をしているが、いわき市住宅課(2013年9月25日)によると入居予定時期は2～6ヶ月遅れるという見込みである。また、2015年度までに土地利用が完了することを目標に復旧・復興の事業を進める予定である。豊間地区では、薄磯地区と同様に災害公営住宅の整備を進めているものの、遅れが生じている。また、土地利用においても薄磯地区同様である。四倉地区では、2014年度当初の災害公営住宅入居に向けて整備を進めているが、同様に3～5ヶ月の遅れが見込まれている。また、海岸道路より海側は、堤防と防災緑地を整備し現位置での復興を基本として事業を展開する予定である。その中でも取り上げられている「道の駅よつくら港復興」は先述のとおり、その一部が完了している。

前章で示したように、それぞれの地区で被害状況が違い、さらに、高台移転を実施する地区(薄磯・豊間)と原位置復帰を目指す地区(四倉)という差もあるため、復旧や復興の状況を一概に比べることが難しい。そこで、3地区共通で行われている復興事業の1つである「防災緑地に関する取り組み」をもとに進捗状況についての比較を試みる。

豊間地区及び四倉地区は2013年4月からワークショップを開始した一方で、薄磯地区は

少し遅れて5月から開始した。現在は各地区共通して、ワークショップによる住民の意見を集約したという段階にある。3 地区共通した防災緑地に関する取り組みにおいては、薄磯地区ワークショップ開始と終了が1 か月遅れたものの、進捗状況としては、他2 地区との大きな“差”はないと考えられる。しかし豊間地区だけは、最終的に「豊間防災緑地住民ワークショップ提言書」を福島県いわき建設事務所に提出したことが唯一の違いとして見られた。

(4) 各地区における独自の取組

本節では、各復興組織による独自の取り組みをまとめる。薄磯地区では震災当時、同地区に立地する豊間小学校が避難所になったが、主要道路（県道 15 号線）につながる道がすべて寸断されてしまったために陸の孤島と化してしまった。そこで、最初の取り組みとして小学校から主要道路へつながる道までの避難路の確保を行った。これにより、区民や小学校に通う児童などが安心して生活できる環境を提供した。

復興計画に関してはスマートシティ構想を練ったり、まちづくりワークショップで出された意見が実現可能かを検討したり、いわき市に対してその意見を計画に組み込むことが可能なのかなどの確認を行った。また、豊間中学校を震災遺構として残す案もあがっているが、いずれも、まだ何も進んでいないか実施不可能となっている。理由としては、各行政機関へ確認や要望を行ってもはっきりとした回答を得ることができなかつたり、提案に対して認可が下りない、実行に向けた資金の確保などができなかったということがあげられる。

情報発信に関する活動においては、Facebook を有効に活用して委員会のページを 400 名以上が常にチェックをしているほか、HP との連携も行っている。さらに、Facebook 上で「何とか豊間中の校舎を残せないか」という記事の拡散とそれに対するコメントを求めたところ、200 以上のシェアと 20 以上のコメントを得ることができた。こうした面から、広く情報を発信することに関しては成功していると考えられるだろう。

豊間地区では、区が所有する資金の一部を復興関係に使うことが 2011 年の 4 月の段階で決まったため、それを活用して各世帯に 10 万円ずつ見舞金を出したほか、神社仏閣の修理費用を寄付することをまず大きな活動として行った。その後は、助成金などを活用していわき市内の仮設住宅や雇用促進住宅などにバラバラになって避難生活を送っている区民のために、「とよま絆号」という区民との交流を兼ねた情報発信用の車をいくつかのポイントに巡回させた。そこでは豊間の現状などを発信するほか、区民の要望などを集める場としても活用された。

復興計画の中では、2014 年度内の災害公営住宅への入居開始が決まっていて、豊間地区に戻ってくる人たちが便利に生活できるように、仮設商店街の開設を検討している。そして、2013年6月から仮設商店街開設の足掛かりとして毎月第1日曜日に日曜市を開催しており、復興協議会関係者によると、日曜市は 2014 年 1 月まで実施し、その後は仮設店舗設営に入っていきたいとのことである。

情報発信では、助成金を活用して「ふるさと豊間だより」という独自の広報誌を毎月発行している。また、最近では薄磯地区と同様に Facebook を活用した情報発信にも取り組んで

いるが、まだページを開設して間もないために常時チェックしている人は10数名程度である。

四倉地区では震災直後から、四倉ふれあい市民会議が中心となり炊き出しなどの支援活動を行った。また、独自のネットワークを活用し、例えば会津三島町の協力のもと、がれきや泥の撤去など早期復旧に取り組んだ。さらに、市民会議の活動の中心的存在である道の駅よつくら港は津波による被害を受け、営業が不可能になったものの震災の翌月から残った建物の一部を使い、仮営業を開始した。

復興計画では、よつくら港復興を軸に動き出し、2011年12月には仮設店舗での営業を開始し、翌年の8月11日に、震災から1年5か月でリニューアルオープンを果たした。その後は、仮設店舗として利用していたテントをキッズランドとして再オープンしたりと、道の駅を中心に1つずつ着実に進めていることがわかる。

情報発信は閲覧板で地域の住民との情報共有を図る以外に、毎月行われている市民会議の定例会の議事録を公開している。インターネットを活用した情報発信はよつくら港のHPとブログがあるが、あくまでも道の駅としての情報発信のため復興活動などはほとんど見えてこないのが現状である。

表3-4-1 各復興組織独自の取り組み例

薄磯地区	豊間地区	四倉地区
塩屋崎灯台トイレ復旧要望	神社仏閣の修理費用寄付	会津三島町の協力の下、がれきや泥の撤去
小学校から北方面への避難路の整備	市外支援グループと連絡所事務所建築	道の駅よつくら港 仮設店舗営業
復興協議会独自の名簿作成	生活再建サポートセンター開所	震災直後から、炊き出しなどの支援活動
Facebook活用のための勉強会(委員会内部)	見舞金の配布	道の駅よつくら港復興のための資金集め
ワークショップのワークショップ	墓地の集団移転	放射線の勉強会を実施(一般住民向け)
HP開設	伝統文化(獅子舞や神輿)を残す活動	道の駅よつくら港復興に向けた検討会
Facebookを活用した情報発信	市外支援グループとの勉強会(協議会内部)	議事録の公開
スマートシティ構想検討	HP開設	キッズランド オープン
ワークショップ案が実現可能か行政側に質問	ふるさと豊間だよりの発行	道の駅よつくら港 リニューアルオープン
豊間中学校震災遺構化計画	とよま絆号での豊間区民との交流情報共有	道の駅よつくら港情報館復旧に向けて整備
避難訓練時のボランティアとの連携	仮設商店街開設に向けた日曜市の開催	市外研究機関と児童の町歩きワークショップ
薄磯地区整備後のイメージオラマ制作	ワークショップまとめの提言書を市長へ提出	これまで実施していたイベントを継続

(5) 各組織の現状と課題

各地区の取り組みをまとめると、以下の通りである(表3-4-1)。薄磯地区は安心安全面での取り組みや検討のほか、スマートシティ構想などの大きな議論もあることがわかる。また情報発信についてはインターネットを活用したものが中心である。豊間地区では、区民との交流に重点を置いた取り組みが多いほか、内部資金や助成金を効果的に活用している。四倉地区では道の駅よつくら港を中心とした取り組みが多い。さらに、町歩きなどの住民の目に触れるような取り組みを行っていることもわかる。薄磯地区は、成果が出るまでに時間がかかったり、現段階で住民に直接影響を与える取り組みが比較的少ないと考えられる。一方で豊間・四倉地区は、目の前にある自分たちができるものを実行していたり、住民に組み

が目に触れたりなど、既に直接影響を与えているものが比較的多い。

豊間・四倉には復興活動の成果が“形”となって表れているものが多いが、薄磯地区には“みえる”取り組みがほとんど進んでいない。結果として、復興組織の中心メンバーが復興の進行に対して以下のように感じるようになるのだろう。薄磯地区では副委員長が「まだ何も進んでおらず、ほかに比べて遅れている」、豊間地区では会長が「全て見通しはついていて、あとはそれぞれ実行する時期が来るのを待っている」、四倉地区では副会長が「被害の程度が違うから一概には言えないが、復興への動きは早い」というように、薄磯地区以外は、ある程度復興が進んでいると感じているようである。

これまで各復興組織の体制や取り組みについてまとめたものをふまえて、各地区の課題をあげる。薄磯地区では、まず自分たちができる範囲で形として成果が残るものを取り組む必要がある。さらに、年齢層の高い住民が多いため、インターネット以外での情報発信も充実すべきだと考えられる。豊間地区では、復興が長期にわたって行われるため、若い世代をどのように巻き込んでいくか、組織の運営ノウハウなどをどのように継承していくかを検討する必要があるだろう。四倉地区においても、豊間地区同様に若い世代を取り込む方法を考えるほか、道の駅よつくら港を軸にして今後どのように復興を展開していくかという長期的な検討もしていかなければならない。

3.4 まとめと考察

(1) まとめ

福島県いわき市の復興においては、各（行政区単位での）地域住民が主体となり進められており、文献調査やインタビュー調査から対象地の各復興組織に関する情報を収集し整理した結果、同市内の隣接した津波被災地域であっても、復興組織の立ち上げ経緯やその体制、取り組みなど異なる点が多いことが明らかになった。

例えば、復興組織の設立経緯においては、薄磯・豊間地区が震災を機に立ち上げたものであり、一方で四倉地区は既存組織がそれを担う形となった。さらに、その体制については、薄磯地区は比較的年齢層が低く、構成員の人数は少ないが、豊間・四倉地区では年齢層は高く、構成員の人数は多い。また、復興に向けた取り組みは、薄磯地区は比較的外部からは認識されにくいものが多い一方で、豊間・四倉地区は区民に直接影響があったり、その成果が目に見えてくるものが比較的多いという違いもあることがわかった。

(2) 分析フレーム

ここまで3地区の被害状況、組織立ち上げ経緯、復旧・復興に向けた取り組みのまとめなどから、薄磯地区が他の2地区と比較して復興が遅れていると感じられることがわかった。そこで、復興組織そのものがこのような“差”をつくり出した要因になるかを、類型化をすることにより明らかにしていきたい。

今回の組織の類型には、1.2 でとりあげた Quarantelli 他（同）による災害対応組織の4

分類にしたがい分析を進めていく。これは、災害対応組織⁹⁾の構造 (Structure) で「日常とは変化がない (Old) / 日常とは変化している (New)」という軸と、災害対応機能 (Task) 「日常からある (Regular) / 日常にはない (non-Regular)」の2軸からなるものであり、以下の4タイプに分類される。Type Iは「既存の組織が平時から期待されている役割を果たす」、Type IIは「事前に組織的な活動計画が練られており、災害時に計画に則り機能を実現する」、Type IIIは「既存の組織や集団がその機能を発揮して、災害時に必要となった役割を果たす」、Type IVは「発災時に結成され、被災地で展開される様々な活動の要として調整役を果たす」というそれぞれの組織の特徴をまとめた。

さらに、これら4タイプを①林 (2001) では機能について、②大矢根他 (同) では組織構造についてそれぞれラベリングした (田村他 同)。本稿では組織構造についての類型化を目的としているため、大矢根他 (同) によるラベリングを適応していく。ここでは、Type Iを「定置型組織、規制型組織」、Type IIを「拡大型組織」、Type IIIを「転置型組織、伸展性組織」、Type IVを「創発型組織、緊急表出型組織」とした。次節において各復興組織の類型化を行う。

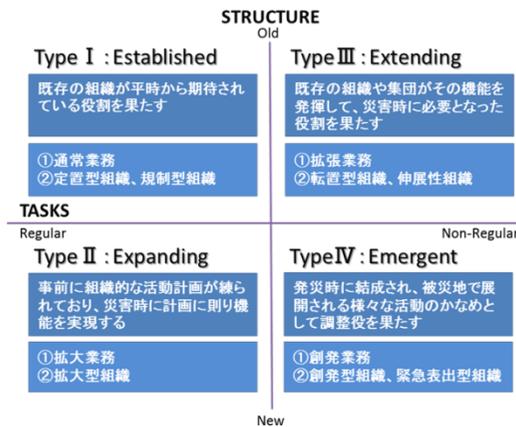


図 4-2-1 災害対応組織の4分類

(3) 災害対応組織の4分類の適応

はじめに、薄磯地区の薄磯復興協議委員会に適応する。これは震災後、復興に向けて新たに立ち上げられた組織であるため、Structureは“New”となる。また、Taskに関しては復旧・復興という、平常時では行われない活動に取り組んでいるため“non-Regular”である。したがって、薄磯復興協議委員会はType IVの「創発型組織、緊急表出型組織」に分類される。

次に、豊間地区のふるさと豊間復興協議会である。この復興組織も、同様に復興に向けて立ち上げられた組織であるため、Structureは“New”となる。また、Taskに関しても復旧・復興という、平常時では行われない活動に取り組んでいるため“non-Regular”である。し

たがって、ふるさと豊間復興協議会は TypeIV の「創発型組織、緊急表出型組織」に分類される。

最後に、四倉地区の四倉ふれあい市民会議に適応する。これは、震災以前から存在する組織であるため、Structure は“Old”となる。Task に関しては、本来取り組んでいた活動に加えて、他の 2 地区同様に平常時では行われなかった復旧・復興活動が加わったため“non-Regular”である。したがって、四倉ふれあい市民会議は TypeIII の「転置型組織、伸展性組織」に分類される。

以上の分析(図 4-3-1)から、筆者らや復興組織メンバーが“復興が早い”と感じていた四倉地区のみ組織構造が異なるということが明らかとなった。ところが、復興組織のメンバーが“復興が早い”と感じていた豊間地区と“ほかに比べて遅れている”と感じていた薄磯地区の復興組織の構造が同じ TypeIV となり、今回の分析フレームからは組織構造が“差”の要因となることをはっきりと示すことはできなかった。

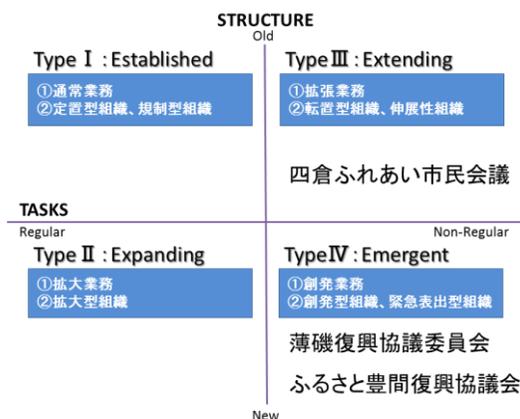


図 4-3-1 災害対応組織の 4 分類の適応

3.5 今後の展望

本稿では、東北地方太平洋地震によって発生した津波被害を受けたいわき市内の薄磯・豊間・四倉地区の復興組織の組織構造について、災害対応組織の 4 分類にしたがって類型化を試みた。しかし、今回の類型化からは組織による復興における“差”というものを明白にすることはできなかった。その理由として組織構造 (Old/New) と機能 (Regular/non-Regular) という表面部分だけでの分析となったことが原因として考えられ、同タイプであった薄磯・豊間地区の復興組織立ち上げ経緯を比べると異なる部分がある(表 5-1)。したがって、顕在化していない部分も含めて今後は分析していく必要があると考えられる。

また、各復興組織の取り組みと復興組織メンバーの進捗状況に対する意識から、復興が進んでいると“感じる/感じない”という点は、それぞれの取り組みが“みえる/みえない”ということが要因の 1 つになっているのではないかと仮説を得られることができた。し

たがって、この“みえる／みえない”をどのようにとらえるかを考える必要がある。この際に、田村他（同）によってまとめられた、Kreps 他（同）の災害対応組織の4分類を基にした「業務」についての分析軸が適応可能かを検討し、それぞれの取り組みについても考察することにより得られた仮説を検証することができるだろう。

最後に、今回のインタビュー調査は各復興組織の中心メンバーの一部にとどまっているため今後、より多くのメンバーへの聞き取り実施を考えている。さらに、各復興組織が連携している組織のメンバーへのインタビュー調査も行う必要があるだろう。

表 5-1 2 地区の復興組織立ち上げ時の状況比較の例

	薄磯地区	豊間地区
前組織	薄磯区	豊間区
リーダー	新リーダー	前組織から引継ぎ
メンバー引継	なし	あり
メンバー選定	個別に依頼	ほとんどを豊間まちづくり協議会メンバーの中から依頼
人数	13名	41名
前組織との情報共有	ほとんどなし	密に情報交換を実施
資金力	比較的なし	比較的あり

注

- 1) 復興庁（2011）p.1 より引用。
- 2) 復興庁（同）p.3 より引用。
- 3) 地域住民が主体となった協議会などによる復興活動として、阪神・淡路大震災に対するものがあげられる。国土交通省（2012）によると、神戸市では1981年12月に全国初のまちづくり条例である「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」を制定し、阪神・淡路大震災前まででこの条例により認定されたまちづくり協議会は12地区（認定されていないものも含めると22地区）となった。このまちづくり協議会は、高度成長期に大都市への人口流入や活発な産業活動による用地ニーズに応えるため、都市経営を行政デベロッパー方式で取り組む中で発生した、1960年代の公害反対運動が活発化し、住民参加によるまちづくり活動へと発展したものである。阪神・淡路大震災直後、まちづくり協議会による「地域住民への情報伝達や市との情報交換、食料の手配・配給などが活発に行われており、震災直後の混乱期に迅速かつきめ細かな対応がなされていた（鈴木、2008、pp.92-93）」。このような成果もあり、神戸市ではまちづくり協議会が具体的な復興まちづくりを支えるシステムとして重視され住民主体のまちづくり協議会設立の動きが活発化し、100地区以上で設立された。また、震災復興市街地整備事業に

において、事業の決定自体は行政が行ったが、具体的なまちづくりについては、まちづくり協議会で検討を重ねてまとめられた「まちづくり提案」に基づいて進められている。

- 4) 桑田他 (2010) p.20 より引用。
- 5) 同上。
- 6) IWAKI ふるさと誘致センターHP より一部加筆。
- 7) いわき市によると、これら 3 地区に住民票がある小・中学生は、いわき市が定めている通学区域により豊間小・中学校に通うことになっている。震災以前は、この 3 地区による「豊間地域まちづくり協議会」が立ち上がっており、これにより地域活性化を図ろうと考えられていた。
- 8) 最終的な意思決定を主に行う構成員のことを指す。
- 9) 本稿では“復興組織”をとらえ議論を進める。

参考文献

- 金子研一・松本行真、『NPO による道の駅』は可能か—道の駅よつから港の取り組みから、2011
- 宮本匠・渥美公秀、「災害復興における物語と外部支援者の役割について～新潟県中越地震の事例から～」、実験社会心理学研究 49 (1)、pp17-19、2009
- 桑田耕太郎・田尾雅夫、『組織論 補訂版』、有斐閣、2010
- 高橋真吾、「組織デザインと社会シミュレーション (<特集>エージェントベース社会シミュレーションの動向と展望)」、オペレーションズ・リサーチ：経営の科学 53 (12)、pp.686-691、2008
- 石栗伸郎、「自治会・町内会への組織論適用に関する予備的考察(非営利組織の経営研究)」、関東学院大学経済経営研究所年報 34、pp.147-165、2012
- 太田敏一・牧紀男・林春男、「神戸市復興計画策定過程の評価と考察」、地域安全学会論文集 (10)、215-224
- 大矢根淳・浦野正樹・田中淳・吉井博明、『災害社会学入門』、弘文堂、2007
- 田村圭子・林春男・木村玲欧・井ノ口宗成、「課題解決型災害対応を実現するための活動支援体制の検討～新潟県中越沖地震の対応組織の活動を事例として～」、地域安全学会論文集 (10)、pp. 483-493、2008
- 藤田誠、「経営資源、組織能力と組織デザイン (21 世紀の企業経営)」、経営学論集 69、pp.246-251、1999
- 鈴木克彦、「地域コミュニティが拓く個性ある都市環境の再生について-神戸市における『まちづくり協議会』と住宅共同再建事業を事例に-」、政策科学 15(3)、pp.89-110、2008
- いわき市 国土交通省、「東日本大震災による津波被災現況調査結果」、2011

いわき市、「いわき市復旧計画（平成23年10月策定）の進捗状況について」、2013

いわき市、「いわき復興事業計画（第二次）」、2013

いわき市、「ふるさとだより」、創刊号～第24号

国土交通省、「まちづくりにおける地域の担い手に関する実態検討調査（復興まちづくりにおける担い手）報告書」、2012

復興庁、「東日本大震災からの復興の基本方針」、2011

ふるさと豊間復興協議会、「ふるさと豊間だより」、第1号～第10号

福島県いわき建設事務所、「第1～3回豊間地区防災緑地ワークショップかわらばん」、2013

福島県いわき建設事務所、「第1回薄磯地区防災緑地ワークショップかわらばん」、2013

福島県いわき建設事務所、「四倉地区海岸・漁港復興実行委員会 かわらばん 第1号」、2013

いわき市HP <http://www.city.iwaki.fukushima.jp/>

厚生労働省HP <http://www.mhlw.go.jp/>

IWAKI ふるさと誘致センターHP <http://www.iwaki-furusato.jp/index.htm>

福島民報