

コミュニティ・レジリエンスとソーシャル・キャピタル

－ 南三陸町における震災復興の取り組みから －

今井 良広（兵庫県）

金川 幸司（静岡県立大学）

後 房雄（名古屋大学）

抄録：本稿は、災害復興過程における協働、エンパワメントの枠組みとしての地域組織の役割をコミュニティ・レジリエンス、ソーシャル・キャピタルなどの観点から明らかにしようとするものである。キ概念の整理・検討に続いて、事例として南三陸町を取り上げ、その地域社会構造と震災復興後の協働ガバナンス体制を概観したのち、町全体での地域組織の生成・発展状況と個々の地域組織の活動実態の把握を試みた。

その結果、復興段階以降、町内の既存団体や町外の復旧・復興支援組織との結びつきのなかで、新たな地域組織の設立が相次いでいることが判明した。また、地域組織が復旧、復興、本格復興の各段階において、その時々状況、ニーズに応じた活動を展開し、コミュニティ・レジリエンスの向上やソーシャル・キャピタルの活用・醸成に寄与している実態が窺えた。さらに、そうした地域組織の活動が、連带的・水平的ネットワークを生み出し、ローカル・ガバナンスの構造に変容をもたらし得る可能性も理解できた。そして本稿の最後では、コミュニティ・レジリエンスの向上に向け、地縁組織が蓄積してきた社会・文化資源、ソフトパワーの継承・発展の重要性を提起した。

キーワード：協働、ガバナンス、コミュニティ・レジリエンス、ソーシャル・キャピタル、地域組織

1. はじめに

災害からの復興過程は、コミュニティに社会的変化をもたらす“機会の窓”であるといわれている。東日本大震災の被災コミュニティにおいても、生活再建、産業復興に向け、多様なアクターの関与のもと、従来の枠組みを超えた新たな協働の取り組みが展開されている。

過去の災害事例を振り返ると、復興を契機としてコミュニティに生まれた協働、エンパワメント(Taylor, 2003)の枠組みは、合意形成、意思決定、資源配分のメカニズムとして復興を促進するだけでなく、復興後も地域の持続的発展を支える基盤となってきた。

例えば、阪神・淡路大震災時に緊急的なイニシアティブとしてアドホックに生まれた中間支援組織は、復興過程を通じ安定的、持続的な組織へと

発展し、今日では地域に不可欠なサービス提供主体、事業推進機関として存立している(今井・金川, 2011)。

本稿では、東日本大震災の被災地である南三陸町を事例に取り上げ、その復興段階における協働の枠組みの生成・発展過程について考察する。以下では、まず既往研究に基づき、災害復興のキ概念となりつつあるレジリエンスとソーシャル・キャピタルの概念について整理・検討を行う。次いで、調査対象の南三陸町の地域社会構造(ローカル・ガバナンス)と震災復興の推進体制(協働ガバナンス)、復旧・復興支援活動の展開状況を概観する。そのうえで、住民主導の復興まちづくりの状況を俯瞰し、復旧・復興過程で新たな活動を始めた3つの地域組織の取り組みを報告する¹。

続く考察の項では、協働、エンパワメントの枠組みとしての地域組織が、如何に住民等の参画を

促し、地域組織、既成団体間の連携や公民協働を育み、ソーシャル・キャピタルの醸成やコミュニティ・レジリエンスの向上に寄与してきたのかを明らかにする。また、それによるローカル・ガバナンスの変容可能性について論考する。最後に、コミュニティ・レジリエンスの向上に向け、その源泉としての社会的、文化的資源の維持・発展とその活用にあたる人的資源の蓄積の重要性を論じる。

2. キー概念の整理・検討 —コミュニティ・レジリエンスとソーシャル・キャピタル—

(1) レジリエンス概念の台頭

東日本大震災では、科学的に被害を予測し、技術的に予防する従来の「防災」アプローチの限界が露呈した。ゼロリスクを前提として、「脆弱性」(vulnerability)の克服に主眼を置く、ハード中心のこれまでの「防災」対策では、「想定外」の事態には対処できないことが明らかになった。それとともに、リスクを適切に評価し、ハード・ソフトの組み合わせにより、被害の最小化を目指す「減災」の思想が広く社会に浸透することとなった。

こうした「防災から減災へ」の流れとともに台頭してきた概念が「レジリエンス」(resilience²)である。一般には、「回復力」、「復元力」、あるいは「しなやかさ」などと訳されるレジリエンスは、「危機時の耐性と(急)回復する力」(藤井他、2012、p.1)を意味する。それは、危機の発生を避けられないものとしたうえで、危機に際し(一時的に機能を失ったとしても)如何に柔軟に回復し、システム全体の存続を図っていくかを問うものである(丸山他、2014)。

レジリエンスは、工学³、生態学、社会生態学、社会システム工学、心理学等、様々な学術分野⁴で発展してきた概念であるが、防災の実践コミュニティでも、2005年の国連防災世界会議で採択された「兵庫行動枠組⁵」(HFA: Hyogo Frame for Action)に明記されたことで、21世紀の世界の防災や災害復興を考えるうえでのキー概念と

位置づけられるようになった。

レジリエンスは、極めて多義的な概念であり、各分野で様々な定義がなされているが、国連国際防災戦略事務局(UNISDR)ではそれを次のように規定している。

「危険に晒されたシステム、コミュニティ、社会が、その最も重要な基本的構造・機能の維持・回復を通して、時宜に適った効率的な方法で、危険の影響に耐え順応する、あるいはそれを吸収し、そこから回復する能力」(UNISDR、2009、p.10)

すなわち、それは①災害に対する抵抗力の強化(減災手段の導入による被害の最小化)、②災害後の吸収力、回復力・復元力の向上(災害管理の改善による迅速な回復)、③変化への適応(よりよい復興に向けたシステムの適切な対応)の3つの要素から構成されるものである(国際復興支援プラットフォーム、2007、p.5)。

この防災・復興上のレジリエンス概念においては、回復のプロセスは必ずしも原状回復を意味しない。プロセスを将来への機会と捉え、よりよいシステム(災害に強いシステム)へと変化させていくことを念頭に置いている。つまり、「回復する」(recovery)だけでなく、「前進していく」(advance)ことも、レジリエンスの含意とされる。

この点が、システムがそれまでの均衡状態に戻ることを前提とする工学的(構造的)レジリエンスの考え方と異なるところである。防災・復興上のレジリエンス概念においては、「それまでの状態か新しい状態かを問わず、望ましい均衡状態へ(システムが)回復する」ことを目指すことになる(Howell、2013、p.37)。

このため、復興過程ではシステムの学習能力、適応能力(adaptability)、転換能力(transformability⁶)が重視されることになる(Longstaff et al.、2010、Walker et al.、2004)。すなわち、学習を通して、過去の経験・教訓に学び、将来の状況・危機を的確に予測することで、脆弱性の再現を回避し、システムの抵抗力強化を図ることが重要となる。また、災害後の環境変化に伴い、既成システムの構造・機能維持が困難な

場合には、新たな（より安定的な）システムへの転換が期待される。

(2) コミュニティ・レジリエンスの含意—ソーシャル・キャピタルとの類縁性—

レジリエンスの能力は、国家、組織、コミュニティ、個人など、社会のあらゆる次元・部門のなかで構築されるべきものである。コミュニティでもレジリエンスの強化に向け、危機への総合的な適応・対処能力の向上が求められている（今日的には、コミュニティ・レジリエンスは「地域防災力」とほぼ同義とみてよい）。

国家レベルのレジリエンスが主に社会インフラの強靱化や経済システムの機能維持・継続などに焦点を当てたものであるのに対し、コミュニティ・レジリエンスはコミュニティの有するソフトパワーの活用に着目したものである。

すなわち、コミュニティ・レジリエンスの概念には、コミュニティの内在的、潜在的な力を引き出すエンパワメントの思想が含まれている（藤井他、2012、p.26）。レジリエンスの視点からは、コミュニティは過去に蓄積された社会構造の強みを如何に引き出すかが問われている。そこでは、地域資源（社会的、人的、政治的資源）の動員力のほか、地域のガバナンス力、ネットワーク力、地域固有の技術、歴史・文化など、多元的で多面的な力の活用が期待されている。

浦野（2010）は、レジリエンスを「脅威に対する認知的、社会的、文化的適応⁷」（p.15）と指摘し、「（レジリエンスは）地域や集団の内部に蓄積された結束力やコミュニケーション能力、問題解決能力などに目をむけていくための概念装置であり、それ故に地域を復元＝回復していく原動力をその地域に埋め込まれ育まれていった文化や社会的資源のなかにみようとすものである」（p.13）と述べている。そして、この点からして、浦野はレジリエンスをソーシャル・キャピタル⁸と類縁性をもつ概念と捉えている（浦野、2007、p.32）。

コミュニティ・レジリエンスモデルを提起したLongstaffらは、情報・知識を拡散する内外との社会的（公式）、組織的（非公式）なつながり

（connectedness）がコミュニティの基本的な適応能力の規定要因の1つであると論じ、ソーシャル・キャピタルの重要性を示唆している（Longstaff et al.、2010）。

コミュニティ・レジリエンスを「ネットワーク化された適応力の集合体」と規定したNorrisらは、ソーシャル・キャピタルをレジリエンスのための主要資源の1つに位置づけている（Norris et al.、2008、p.135）。そして、ソーシャル・キャピタルの構成要素として、コミュニティ意識、場への愛着、社会的埋め込み（インフォーマルな紐帯）、フォーマルな市民参加、組織間連携・協力、社会的支援（及びそれへの期待）を挙げている。

このように、ソーシャル・キャピタル、個人・組織の関係性がコミュニティ・レジリエンスの構成要素であり、その規定要因であることについては、既に論を俟たない。そして、次項で示すように、災害復興のフィールド研究においても、その意義・効果が実証的に明らかにされようとしている。

(3) 災害復興とソーシャル・キャピタル

近年、被災コミュニティを対象とした実証研究において、ソーシャル・キャピタルと効果的な復興や復興への満足度との相関が指摘されるようになってきている。

例えば、日本、アメリカ、インドの被災地の復興を比較したAldrich（2010）は、ハリケーン・カトリーナ（2005年発災）の被災地、ニュー・オリンズの復興が他地域より相対的に遅れた理由を、ソーシャル・キャピタルの欠乏に求めようとしている。Aldrichは、「信頼、市民活動、強力なネットワークを有するコミュニティは、断片化、孤立化したコミュニティよりも、危機後より良く回復することができる」（Aldrich、2008）と述べ、ソーシャル・キャピタルを「復興の原動力」と捉えようとしている。

グジャラート地震（2001年）と阪神・淡路大震災（1995年）の被災地を調査した中川・Shaw（2004）は、ソーシャル・キャピタルを保持したコミュニティのほうが震災復興都市計画への満足

度が高く、復興のスピードも速いことを指摘している。そして、ソーシャル・キャピタルとコミュニティ・リーダーシップが集団的行動と災害復興を進めるうえで最も基本的な要素であると結論づけている (Nakagawa & Shaw, 2004)。

インド洋大津波 (2004年) で被災したタイの集落を調査した山尾は、生活復興戦略は、地域住民がもつソーシャル・キャピタルの強弱に左右されると指摘している (Sakulseng & Yamao, 2008)。山尾はスリランカでも調査を行い、ソーシャル・キャピタルが豊かなコミュニティほど支援機関への依存度が低く、豊かなソーシャル・キャピタルをもつ農民ほど、新規事業に着手しやすいことを報告している (DeSilva & Yamao, 2010)。

一方、ソーシャル・キャピタルの類型 (Woolcock, 2001) - 結束型 (bonding)、橋渡し型 (bridging)、連結型 (linking) - に着目して、復興過程におけるその意義・効果を論じる災害復興研究も多い。

それによると、地縁血縁に代表される集団内部における同質的な結びつきである結束型のソーシャル・キャピタルは、稠密な支援ネットワークを生み出し、集団的な問題を克服する能力を高めるとされている (Aldrich, 2011)。特に、初動・応急対応期における救援・支援において、それは大きな役割を果たす (Aldrich & Meyer, 2015)。

他方、長期にわたる復興期間における新たな資源・情報の獲得に関しては、地域、分野、セクターを超えた異質なアクター、集団間を結びつける橋渡し型のソーシャル・キャピタルのほうがより重要となる (Ibid.)。また、権力・権威との結びつきである連結型のソーシャル・キャピタルが欠けると、仮に結束型のソーシャル・キャピタルが豊かであっても、政府機関などから十分な支援を受けることができないとの指摘もなされている (Aldrich, 2011)。

この3つ類型のソーシャル・キャピタルが災害後の被災コミュニティにもたらす効果は相補的な関係にあり、いずれかに過度に依存することは好ましくない。また、結束型ソーシャル・キャピタルは復興過程を通じてマイノリティを排除し、

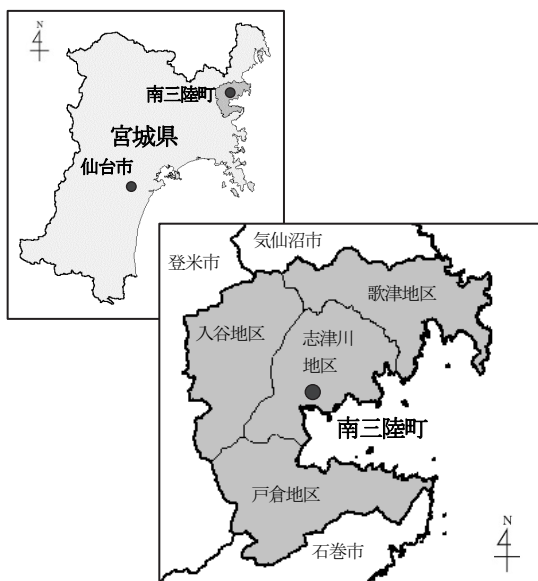
「負の外部性」をもたらす可能性も指摘されている (Ibid)。効果的、効率的な復興には、各類型のソーシャル・キャピタルがバランスよく蓄積されていることが重要になる。

3. 南三陸町における震災復興の取り組み

(1) 南三陸町の地域社会構造ーローカル・ガバナンスの枠組みー

① 町の概要

南三陸町は、宮城県北東部、本吉郡南端に位置する町で、2005年、旧志津川町と旧歌津町が合併して新たに誕生した自治体である。東は太平洋に面し、リアス式海岸特有の風光明媚な景観が続く海岸部は、南三陸金華山国定公園の一角を形成している。その他三方は山に囲まれ、南は石巻市、西は登米市、北は気仙沼市に接している。



2014年12月末現在、町の人口は14,169人、世帯数は4,675世帯にのぼる (住民基本台帳登録数)。合併時、19,000人を上回っていた人口は、震災前までに17,000人台にまで減り、その後震災を経てさらに20%近く減少した。今後、高台移転や災害公営住宅の完成に伴い、幾らか人口回復の可能性はあるものの、中長期的にはさらなる人口減少が予測されている。

南三陸町は、以前より漁業（特に養殖漁業）と水産加工業を基幹産業として発展してきたが、近年は海、山の豊かな自然環境・景観や地域資源を活かしたツーリズムも活発になり、震災前まで交流人口の拡大が続いていた。震災後の復興過程でも、6次産業化の取り組みなどと相まって、ブルーツーリズム・グリーンツーリズム振興の動きが広がっている。

② 地域自治（住民自治）の構図－ローカル・ガバナンスの基礎単位、基礎組織－

南三陸町の町域は、「志津川」、「戸倉」、「入谷」、「歌津」の4つの地区（＝昭和の大合併前の旧町村単位）からなる。志津川湾を取り囲む志津川（宿場町等）・戸倉（半農半漁村集落）、中山間部の入谷（農村集落）、外洋に面した歌津（漁村集落）では、それぞれ生業条件、風土等が異なり、地区毎に独自色の濃い地域社会・文化が形成されてきた。その伝統は今も根強く残る。

南三陸町は、この4つの地区毎に公民館（地区公民館）を設置し、生涯教育活動、青少年育成活動を活発に展開してきた。また、志津川地区以外の地区では、地区公民館に併設する形で「地域振興センター」を開設し、地域づくり団体の育成支援にもあたってきた。この地区を単位として、防犯協会、交通安全協会など、諸団体の活動も行われている⁹。入谷地区では、地区全戸加入の地域づくり組織（「グリーンウェーブ入谷構想促進委員会¹⁰」）も結成され、様々な地域活性化の取り組みが進められている。

各地区は、世帯数を基準として「行政区¹¹」に細分化されている。その数は志津川31、戸倉16、入谷10、歌津17の計74にのぼる¹²。「自治会」はこの行政区を単位として組織化されているが、なかには複数（2～3）の行政区で1つの自治会を形成するところもある¹³。このほか、部落公民館組織¹⁴や婦人会、老人クラブ、公衆衛生組合、道路愛護会、婦人防火クラブ、消防後援会なども、この行政区を基本単位として活動している。

南三陸町の住民自治において特筆すべきなのは、伝統的な相互扶助組織である「契約講¹⁵」（契約会）

の存在である。契約講は行政区単位あるいは複数の行政区をまたぐ形で形成されている。南三陸町内の契約会は自治会と同数の61（南三陸町、2010）存在するが、その活動範囲は必ずしも自治会のそれと一致していない（むしろ一致しているケースのほうが少数である）。

昔からの地縁的なつながりである契約講は、現在も集落運営の中心を担う組織であり、地域コミュニティの決定に大きな影響力を及ぼす存在である。契約講は任意団体ではあるものの、町への陳情窓口や、行政区長（町の特別職・非常勤職員）、各種団体役員の選任機関として機能している。このため、行政においても、契約講を行政区（自治会）と並んで地域自治の基礎単位（地域基礎組織）として捉えている¹⁶。

③ 地域自治の新展開－参画・協働のまちづくり－

上述したように、南三陸町では旧来の地縁組織が「磐石」であり、その求心力によって地域コミュニティはそれ本来の機能を果たしてきた。しかし一方では、町誕生当初より、人口減少・高齢化のなかでの将来にわたる地域コミュニティ機能の維持・確保が課題として認識されてきた。また、多様化・高次化する住民ニーズへの対応や効率的な行財政運営の推進といった観点から、地域の多様な主体間の連携・協働により、地域自治の強化と地域力の向上を図ろうとする動きがみられた¹⁷。

2007年3月策定の「南三陸町総合計画」（2007～2016年）でも、『参画と協働が活発なまちづくり』が政策の柱の1つに位置づけられ、地域コミュニティ団体活動への支援やボランティア、NPOによるまちづくり活動の促進が謳われた。さらに、震災1年前の2010年3月には、「協働によるまちづくり基本指針」が策定され、多様な主体の連携による地域づくりの体制強化が課題として提起された。またこの指針では、共通の地域課題をもつ地域基礎組織や当該地区で活動する団体や企業などから構成される「地区協議会」の設立や、地域と町の対話の場となる「ラウンドテーブル」の設置が提言された。このように「参画と協働」が既定方針となり、様々な取り組みが本格化しようと

していた矢先に震災が発生した。

(2) 震災復興に向けた協働ガバナンスの展開

① 震災復興計画の策定－協働の復興まちづくりの推進－

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、南三陸町に壊滅的な被害をもたらした。浸水深が最大20mを超える津波により、海岸沿いの低地にある市街地や集落、農地などはほぼ浸水し、多くの家屋や漁船が流され、町役場などの公共施設も流出した。死者・行方不明者は833名（町民以外も含む）を数え、明治三陸大津波に次ぐ人的被害が生じた。被害家屋（半壊以上）は3,321戸と全世帯数の6割以上にのぼり、一時は人口の半数以上の9,746人が33の避難所へ避難を余儀なくされた。

このように甚大かつ深刻な被害を被った南三陸町が当面の応急・復旧対応に追われながらも復興に向け動き出したのは、震災から約2ヵ月が経ってからのことであった。2011年5月8日、町は復興対策本部の体制案とともに、震災復興計画の策定に向けての町の基本的な考え方や方向性を示した「震災復興基本方針」を公表した。

この震災復興基本指針では、改めて『町と地域が力を合わせ協働で取り組むまちづくり』が掲げられ、全ての町民、企業、団体の力を結集し、町のリーダーシップのもと、役割分担して創造的復興に取り組むことが謳われた。

このため、町では震災復興計画の策定にあたり、有識者等¹⁸で構成される「震災復興計画策定会議」を設置する一方で、公募委員¹⁹らによる「震災復興町民会議」を開催し、広く町民意見の吸収に努めた²⁰。

また、「南三陸町の復興まちづくり」に関する意向調査²¹を全世帯対象に実施し町民意識の把握に努めるとともに、「地域懇談会」を町内各地区や避難先の登米市、栗原市、大崎市、加美町で開催²²し、集落再生や今後の土地利用の在り方等について様々な意見や要望を集めた。

このようにして聴取された町民意見等を踏まえ、2011年9月「震災復興計画」の素案が作成・公表された。その後、震災復興計画は策定会議での審

議を経て、同年12月策定（2012年3月改定）された。

この震災復興計画においても、復興の推進方策の1つとして、『協働の復興まちづくりの推進』が掲げられ、そのための取り組みとして「（仮称）復興まちづくり協議会」等の設置検討と大学、NPO等の様々な関係団体との連携の推進が謳われた。そして、後述するように、それらの取り組みは、復興過程を通じ様々な形で具体化されていくことになった。

② まちづくり協議会等の設立－新たな意見集約、合意形成の場の創出－

震災復興計画の策定を受けて、歌津・伊里前地区（2011年12月）、戸倉地区（2012年1月）、志津川地区（2012年9月）の3地区で、まちづくり協議会が設立された²³。

各まちづくり協議会では、地区（行政区、契約講等）の代表や事業者代表等で構成され、復興まちづくり全般に係る意見集約を図る「役員会」のほか、個別具体的な課題について協議する「専門部会」²⁴が設置された。専門部会では、これまで高台移転やコミュニティ形成、都市計画・土地利用計画、公共施設配置などの課題をめぐって議論が交わされてきている。

各まちづくり協議会では、ニュースレターの発行等を通じてその活動について情報提供を行い、地区住民に協議会活動への参画を広く呼びかけている。多様な意見の吸収、反映を図るため、専門部会委員については一般公募が行われている。

また現在、防災集団移転促進事業等の進展を受けて、高台団地毎に集会が開かれている。伊里前地区では、2013年度よりまちづくり協議会の活動の一環として、2つの団地（中学校上、柝沢）入居予定者による団地別集会が開催されている。志津川地区では、2014年7月より3つの団地（東団地、中央団地、西団地）別に、入居予定者（公募委員）らが参加して新しいまちづくりについての検討会が催されている。

こうした集会の場では、各団地の計画案（宅地、店舗等併用住宅、公園・緑地、集会所の配置計画

等)のほか、街並み景観等の自主的なまちづくりルールや住民コミュニティの形成、宅地の決定手法などのテーマについて、町からの提案をもとに入居予定者間で意見交換が行われている。

③ 多様な主体間の連携・協力の拡大—行政と大学、地域団体等との協働

復旧・復興過程では、震災復興計画に謳われた通り、多様な主体間での連携・協力が拡大し、様々な協働の取り組みが進展しつつある。

例えば、震災前の2010年11月に南三陸町と「地域連携に関する協定」を締結した公立大学法人宮城大学では、教員等を派遣し、震災復興計画の策定や地域懇話会の運営などを支援してきた。また、本格復興には被災地と共に歩む伴走型支援が重要との認識から、同大地域連携センター地域振興事業部²⁵が非常勤職員（「復興まちづくり推進員」）を雇用し、地域と大学のつなぎ機能の強化に努めた。さらに、2012年4月には、南三陸町入谷地区の旧小学校校舎を借り受けてサテライト拠点（「南三陸復興ステーション」）を開設²⁶し、特別研究員を配して、知のネットワークを活用した持続的な復興支援にあたっている。

一方、宮城県が創設した「復興応援隊事業²⁷」を活用した行政、地域団体等の協働の取り組みも進展している。現在この事業のもと、町、観光協会等では、地域住民による語り部ツアーの運営支援などを行い、住民参加による観光のまちづくりを推進しようとしている²⁸。また、商工会と町、観光協会、地域団体等が連携して、仮設商店街の活性化に向け、各種イベント等を展開している。さらに、地域団体、NPO、町等が協力してまちづくりの担い手育成を図っている。このほか、交流施設・機関と地域団体、町等が連携して、「里山振興プロジェクト」の名のもと地域全体をフィールドとした交流事業等を展開し、学生・企業が集う地域づくりや地域住民が集い学べる環境づくりを推進し、将来の移住・交流を見据えた仕組みづくりを進めている。

（3）復旧・復興支援活動の展開

震災後、全国各地から多くの団体・個人がボランティアとして南三陸町に駆けつけ、復旧・復興の支援にあたった。南三陸災害ボランティアセンターに登録したボランティアの数は、最盛期の2011年8月には8,000人以上にのぼり、累計では1年間で約6万人、3年間で約13万人に達した。

当初は、炊き出し、がれきの撤去などが主であったボランティアの活動も、時間の経過とともに、田畑の堆積物の除去、除草作業、ワカメや牡蠣の収穫作業等の漁業支援など、その時々ニーズに応える形で多様化していった。また、ボランティアのなかには、町内に居を移し、地域に根づいた支援活動を続ける者も現れた²⁹。

「宮城県支援団体調査」（2012）によると、南三陸町への支援団体の数は87団体³⁰（旧志津川町：49団体、旧歌津町：40団体）にのぼった。このうち、72の団体が震災後約3ヵ月の間（～2011年5月末）に支援を開始し、76の団体が2012年末時点で活動を継続していた。

支援団体の現地での活動内容をみると、震災後約半年（2011年9月末）までの間では、「物資の提供」（66団体）が最も多く、次いで、憩いの場づくりなどの「サロン活動」（39団体）、「仮設生活支援」（35団体）、「子供の世話、学習支援等」・「その他」（32団体）の順であった³¹。

これが2012年1月末時点となると、依然「物資の提供」（43団体）が多いものの、その数は大幅に減少した。復旧段階で重要であった清掃・処理活動（「家屋内の片づけ」、「がれきの撤去」、「側溝清掃」）の回答合計：70団体→34団体）や医療・衛生活動（18団体→9団体）も、ほぼ半減した。他方、「サロン活動」（38団体）や「仮設生活支援」（36団体）などの活動は概ね継続して実施されており、この時点で復興段階のニーズに沿った支援へと重点を移していったことがみてとれる。

なお、同調査での対象団体³²は、南三陸町で支援活動を行ってきた団体の全てを網羅しているわけではない。町や社会福祉協議会、災害ボランティアセンター等を介さずに実施されている支援も数多く存在する。実際、本調査の対象に含まれていない企業・学校³³単位での支援活動や、商店街³⁴等

の既成団体間のつながりをベースとした支援が、復旧・復興を推進するうえで重要な役割を果たしてきている。また、国際NGO³⁵なども町内に拠点を形成し、継続的な支援を実施し、実績を積み重ねてきている。

(4) 住民主導の復興まちづくりの展開

① 新しい地域組織の誕生

震災後1年が経過し、復旧から復興へと移行する段階になると、南三陸町でも住民自身による復興支援活動や復興まちづくりの取り組みが本格化してきた³⁶。そしてそれに伴い、新たな地域組織の設立が相次ぐこととなった。

南三陸町では、震災前、特定非営利活動法人(NPO)が1団体しか存在しなかったが、2012年度以降現在までの間に、5つの団体が新たに同法人として認証を受けている。そのいずれもが、まちづくりと経済活性化を目的に掲げ、復興の取り組みと関わりをもつものである。

また、この間、登記だけで設立でき、比較的自由度の高い一般社団法人として法人化される住民団体もその数を増やしてきた。それらは活動内容的には、「まちづくりNPO」の呼称で呼んでもよいものばかりである。

表1では、復興まちづくりに携わる主な地域組織を示している。すばらしい歌津をつくる協議会を除く全ての組織が震災後誕生したものである。これら組織の多くは、単独で設立・運営されているのではなく、既成団体(商工会等)や地縁組織(契約講等)との様々な結びつきのなかで設立・運営されている。また、まちづくり協議会の運営支援・補完などの役割を担い、公的な復興まちづくりの枠組みと密接に関わっている組織も存在する。さらに、震災後新たに誕生したこうした地域組織の間でも、それぞれの活動を通して連携・協力が図られている。

新たな地域組織は、いずれも住民有志が立ち上げたものであるが、その大半は復旧・復興過程の

表1 復興まちづくりに携わる主な地域組織(南三陸町内)

団体名	形態	設立年月 (活動開始年月)	概要
すばらしい歌津をつくる協議会	任意団体	震災前から活動	前身は、昭和30年代に新町民生活運動協議会として発足。震災後は、歌津地区の復旧・復興活動の推進機関として幅広い活動を展開
南三陸復興まちづくり機構	一般社団法人	2012年3月	商業、水産加工等の地元企業等と専門家らが復興支援の中間支援組織として設立。「福興市」へのボランティア・ツアーなどを実施
南三陸町復興推進ネットワーク	一般社団法人	2012年5月 (2012年3月)	南三陸町出身の若手によって設立。教育、若手世代育成、新規事業創出、復興まちづくり支援等の分野で幅広い活動を町内で展開
南三陸研修センター	一般社団法人	2012年6月	宿泊研修施設「南三陸まなびの里いりやど」の運営を目的に設立。様々な体験活動等を企画し、学生等と地元の人々の交流を促進
みらい南三陸	特定非営利活動法人	2012年6月	被災した地元女性たちが、地元雇用の創出と地域活性化を目的に立ち上げ。ワカメやハンドメイドの日用品等を販売
南三陸ネイチャーセンター友の会	任意団体	2012年9月	被災した町自然環境活用センターの復興支援を目的に発足。自然環境の調査・研究、教育プログラムの運営、観光振興等の事業を実施
夢未来南三陸	特定非営利活動法人	2013年8月	「南三陸直売所みなさん館 ³⁷ 」の運営を目的に設立。直売所での物販、飲食提供のほか、味噌等の製造や弁当配食事業を実施
南三陸木の家づくり互助会	任意団体	2013年9月	地元木材を活用した、会員間の互助による家づくりを目的に発足。適正価格での木造住宅の建設を実現し、被災者の住宅再建を支援
南三陸町復興協会	特定非営利活動法人	2013年11月	被災者支援活動等に関する事業を行い、地域社会福祉の増進に寄与することを目的に設立
田の浦ファンクラブ	特定非営利活動法人	2014年5月	歌津地区田の浦の集落文化や生業を未来に継承するための活動団体として設立。地元団体、全国のサポーターとともに交流事業を展開
復興みなさん会	一般社団法人	2014年5月 (2011年10月)	コミュニティ活性化に向け、復興まちづくり推進員であった被災住民らが設立。コミュニティ支援活動や椿をテーマとしたまちづくり活動等を展開

なかで結びついた外部の組織・機関、専門家とも交流・連携を図りながら、活動を展開している。そのなかには、外部支援者（大学教員、専門家等）が設立・運営に深く関与しているものもあれば、外部組織が復興支援の一環として整備したアセット（施設）を継承する受け皿として設立されたものもある。

要するに、これら地域組織は、内外の組織、ネットワークとの結びつきのなかで設立され、存立してきたといえる³⁸。各組織の個々の取り組みは、既成団体や行政の取り組みと相互に関連し合いながら、町全体の復興に様々な形でインパクトを与えてきている。次項では、このうちの3つの地域組織の活動を事例として取り上げ、その実態を報告する。

② 地域組織による復興まちづくり活動

ア すばらしい歌津をつくる協議会³⁹

「すばらしい歌津をつくる協議会⁴⁰」は、1950年代に生活改善・合理化運動（新生活運動⁴¹）の推進を目的に発足した「新町民生活運動協議会」からスタートした組織であり、長らく、地域における普及・啓発運動の推進機関として活動を続けてきた（2006年に現名称に変更）。会員は契約会、行政区、産業団体（農協・漁協・商工会）、婦人会など、歌津地区（旧歌津町）の各界団体代表約60名で構成され、行政と地域の連絡機関、パイプ役としての役割を担ってきた。

震災前、協議会では、公民館を拠点に、国道沿道や集会所などに植える花の苗を配布する花いっぱい運動や海や川などの清掃を行う自然保護活動、冠婚葬祭簡素化等の啓発運動、安全安心の地域づくり活動などを行っていた。しかし、こうした協議会活動の多くは、通常17の行政区単位あるいは各集落単位で実施されており、協議会全体で実施する行事（新年祝賀会など）は限られていた。このため、その存在が取り立ててクローズアップされることはなかったという。

それが震災を境に、大きく変わることになる。平素は普及・啓発運動にあっていた協議会が、震災後の混乱のなかで、地区の復旧・復興活動の

推進機関としての役割を果たすことになる。協議会の山間地区の会員は、震災直後から炊き出しを実施するとともに、救援物資の受け入れ・配布を行い、被災者の支援にあたった⁴²。また、被災後、行政区長や契約会長、産業団体などの会員間で月2回の頻度で定例会を開催し、情報交換を行い、状況の把握に努めるとともに、役場・社会福祉協議会等との連絡調整に携わった。仮設住宅の入居が始まってからは、自治会組織の立ち上げやその運営に支援の手を差し伸べた。

協議会では、被災後情報が不足し、被災者が不安感を抱いていたことから、2011年4月より会報「一燈」を発行し、地区の被災状況や避難所の状況など、身近な情報の発信も始めた。「一燈」の発行回数は3年間で35回にのぼり、この間、仮設住宅の入居や災害復興公営住宅の整備、高台移転事業の進捗状況など、その時々に必要な情報を伝えてきた。また、協議会は、復旧・復興過程のなかで防災集団移転促進事業説明会やまちづくり勉強会なども開催し、住民に復興事業についての学習機会も提供した。

被災以降、外部から地区への支援窓口となった協議会は、外部のボランティア団体を受け入れ、地区の個人・団体とのマッチングを請け負うことにもなった。受け入れた団体数は、3年間で71団体、1,366人にのぼる（2011年度：28団体／787人、2012年度：22団体／266人、2013年度：21団体／313人）。また、支援を契機として、群馬県桐生市、埼玉県川口市、東京都三鷹市、奈良県、兵庫県宝塚市、福岡県大牟田市などのボランティア団体との間で、物産、スポーツ、文化等の面で地域間交流事業を実施するに至っている。

協議会では、こうした交流先のボランティア団体の協力も得て、オリジナルグッズ（Tシャツ、タオル、帽子、うちわ、ストラップ、草履、キャンドル等）の製作・販売も手がけはじめた。このグッズ製作・販売は、協議会活動の原資の確保だけでなく、被災地のコミュニティ再生、しごと創出という観点からも、現在も継続して取り組まれている。すなわち、それは、作り手の女性高齢者などにとって、地域の人々と関わる機会と貴重な

現金収入をもたらす手段となっている。

支援の受け入れ窓口となった協議会には、被災後、全国各地から義援金の申し出も数多く寄せられた。このため、協議会では「教育基金」と「復興基金」の2種類の義援金口座を開設し、集まった義援金を子供たちの教育と復興に要する経費に充当した。このうち復興基金の予算では、津波の塩害で痛んだ杉を使ってベンチを製作し、仮設住宅に設置する取り組みなどを行っている。両基金の寄付金は、3年間で約2,400万円（2011年度：1,320万円、2012年度：674万円、2013年度：469万円）にのぼる（現物での寄付を含めると、3,000万円以上になるという）。

このほか、協議会では、災害文化の継承活動にも取り組んでいる。2013年3月には、東日本大震災を後世に伝えるため、東北大学の協力を得て、南三陸町の小、中、高校生ら320名が寄稿した津波体験文集（「未来への遺言」）を刊行し、防災学習の副読本としての活用を呼びかけている。また、町外での講演活動も積極的に行い、被災地からの情報発信に努めている。

このように被災直後から現在に至るまでの間、協議会では幅広い復興支援活動に取り組んできた。この間、震災前は20～30万円にすぎなかった協議会予算も、義援金や事業収入、公的・民間助成などにより、2,500万円を超える規模にまで拡大することになった。それに伴い、常勤の事務局スタッフも3人を雇用するに至った。

しかし、被災後4年目を迎えた2014年度になると、協議会は行政組織や各種活動が震災前の水準に戻つつある状況や緊急雇用創出事業の終了による事務局のスタッフ減を踏まえ、活動に区切りを打つことを決定した。協議会本体の活動を震災前の状態に戻し、それまでの復興支援活動は新たに設けた「震災復興支援部会」のもとで継続することとなった。しかし、同部会も2014年度末で終了する計画であり、2015年度以後の活動については、既存団体に継承するか、新たに受け皿として設けられる団体に移管する予定となっている。現在、全国の支援団体との交流の維持やグッズ製作・販売の継続といった観点から、どのように活動を

継承していくか検討している。

イ 一般社団法人南三陸町復興推進ネットワーク⁴³
（一社）南三陸町復興推進ネットワーク（以後「推進ネットワーク」）は、震災直後からボランティア活動にあたってきた南三陸町出身の若手3人が立ち上げた団体である。震災1年後の2012年3月に設立され、同年5月に一般社団法人（非営利型法人）として法人化した。現在、町出身者8名（常勤）を含む9名で活動にあっている。

推進ネットワークは、「千年の事業を構想する」をビジョンに掲げ、長期的な地域づくり、人づくりを志向し、その実践にあたらうとしている。具体的には「教育」、「自然」、「ネットワーク」をキーワードに「教育を通じた“まちづくり”への貢献」、「若手世代のコミュニティ再生への貢献」、「新規事業の研究・開発」の各分野で事業を展開している。

教育⁴⁴に関しては、町内の小学生を対象に「南三陸わらすこ探検隊」（旧称：「南三陸町ふるさと学習会」）と呼ばれる事業を継続して実施している。この事業では、様々な体験学習イベントを開催することで、子供たちに地域の仕事、歴史・文化、自然などについて学ぶ機会を提供している。春から秋にかけては主に屋外での自然体験（魚釣り、畑での収穫体験等）を、冬は屋内でも可能な切り子、正月飾りづくり、工房見学などを行っている。講師は町に住む人たちが務めるが、時には、町外の大手企業社員や専門家が講師となり、特別講座を開催することもある。開催回数はこの2年間で80回以上にのぼる。この事業を通じ、学年、学校を越えた交流が生まれ、講師と父兄の間で新たなつながりが生まれているという。

若手世代向け⁴⁵には、2012年3月より「青年異業種勉強会」を開催している。毎回ゲストを招聘し、まちづくり、交流人口、産業振興、地域資源、情報発信などのテーマについて討議を行っている。開催回数は、この2年間で20回を数える。現在、登録メンバーは62名にのぼり、全員が20歳、30歳代である。職業は漁業、農業、水産加工、土木・建設、宿泊、魚屋、理美容、サービス、団体職員、

ICT、保険、僧、神職、NPOなど多岐にわたる。

加えて、2013年6月からは、若手世代の「自然&食育」コミュニティづくりにも取り組んでいる。これまでのところ、町内で食育の実態の聞き取り調査を実施するとともに、食育ワークショップ、食育フォーラムの開催や「自然&食育」青年協議会（仮称）の立ち上げを図っている。

新規事業創出に関しては、6次産業化支援、休耕田の有効活用、交流機会の創出などを目的として、酒米づくりから酒づくりまでを行う「南三陸おらほの酒づくりプロジェクト」を進めている。2014年4月から、南三陸ネイチャーセンター友の会と（一社）南三陸町観光協会の協力を得て、町内2地区の休耕田60アールで酒米づくりを始めており、来年春の酒の完成までに10回前後の行事を計画している。活動には、町民有志のほか、町外のボランティアも参加し、代かきや田植え、草取り、稲刈りといった農作業以外に、生物調査や酒瓶のラベル作り、磯遊び、芋煮などで交流を深めることとしている。酒づくりについては、協力先の県内の酒蔵に依頼し、一升瓶1,200本分の新酒を生産する予定である。将来は、生産された酒を町の特産品として販売することを目指している。

また、新規事業創出に関連しては、メンバーの専門的知見を生かし、（独）科学技術振興機構の復興促進プログラム（マッチング支援）のもと、バイオ技術を活用した製品の研究開発（高級ナマコとアワビの陸上養殖事業：干しアワビと干しナマコを開発）も県内企業や大学と産学協同で実施している。

上記の3つの分野のほか、ICT・ソーシャルメディア活用支援も、代表者がIT企業を経営していたことから、事業の1つとなっている。2013年1～2月に被災地域のインターネット等の利用状況調査を行うとともに、SNSの講習会を町内各所で開催している。このほか、Facebookやホームページを通じて、町民ボランティア向け情報を紹介するとともに、外国人の体験・研修サポート、学生短期インターンの受け入れ、町外の団体に対する寄付先の紹介など、町内、町内外を結ぶつながり手としての役割を果たしている。

他方、推進ネットワークは活動の進展とともに、まちづくりの分野で行政、NPO等との連携を深めている。2012年9月より志津川地区まちづくり協議会事務局の運営（委託業務）を担っているほか、2014年度には、宮城県の復興応援隊事業を受託し、まちづくり担い手育成プロジェクトを実施している。

現在、その復興応援隊事業の一環として、南三陸町に関わる目的型市民組織（地域団体、NPO等）のリソース（余剰資源）相互交換を目的とした、連絡協議会の立ち上げ準備を進めている。連絡協議会の設立により、既存のボランタリー・ネットワークの強化及び新たなパートナーシップ（協働）の創出が進むことを期待している。推進ネットワークでは、今後も「情報発信」、「情報管理」、「連絡調整」、「調和・仲介」機能を生かし、『まちの事務局』として南三陸町のさらなる復興・発展のため、グローバルな活動を展望していくとその抱負を語っている。

ウ 一般社団法人復興みなさん会⁴⁶

復興みなさん会は、震災で離れ離れになった住民間の絆の再生とコミュニティの再構築による本格復興の実現をミッションに掲げ、被災した町民が設立した組織である⁴⁷。2011年10月から活動を始め、2014年5月に一般社団法人として法人化した。

復興みなさん会の中心メンバー4名は、いずれも震災前より地域コミュニティのなかで様々な活動に従事してきた地元出身者である。震災後は、全員宮城大学地域連携センター地域振興事業部に「復興まちづくり推進員」（任期：2011年8月～2014年3月末）として雇用され、宮城大学が現地に設置した南三陸復興ステーションとも連携しながら、地域、コミュニティと大学等の外部機関のつなぎ役を果たしてきた。加えて、各人ともまちづくり協議会や高台移転の会等で役職に就き、住民サイドから復興まちづくりの推進にあたってきた。復興みなさん会での活動は、こうした各人のフォーマルな活動の延長線上に展開されてきた。

復興みなさん会ではこれまで、仮設住宅をフィー

ルドとして、個別訪問により入居者を確認してまとめた「住居マップ」づくりや、仮設住宅入居者相互の交流を目的とした草花の植栽等の活動を行ってきた。また、復興まちづくりに向け住民たちが地域の将来について語る場づくりを、町役場をはじめとする各機関と連携して進めてきた。

例えば、2012年～2013年には歌津地区伊里前において、(一社)東北圏地域づくりコンソーシアム⁴⁸(略称:東北こんそ)、宮城大学と共催で、地区住民が町の復興事業について学び、考え、意見を述べ合う「復興てらこ屋」を4回にわたり開催した。復興てらこ屋では、町や県、国の事業担当者から河川堤防、防潮堤、県道の整備案や地区の全体計画について情報提供が行なわれ、住民たちはそれをもとに地区の将来について意見を交し合い、イメージの共有を図った。その場の議論内容は整理されて、町や関係行政機関に伝えられるとともに、その後のまちづくり協議会等での将来像検討の土台づくりに寄与した。

復興公営住宅や高台移転等の復興事業が本格化する現在、復興みなさん会では宮城県の「震災復興担い手NPO等支援事業」⁴⁹の補助や、トヨタ財団の2014年度東日本大震災特定課題「復興(災害)公営住宅におけるコミュニティ形成の支援」プログラムの助成を受け、新しい居住環境に移行する町民同士の話し合いの場づくりや、コミュニティ形成に向けた町民活動への支援を行おうとしている。また、町民によるまちづくり活動の情報収集や活動相互の情報共有・連携への支援の一環として、ニュースレター(「復興まちづくり通信」)の発行を始めている。

このようなハード事業に関連した取り組みに加え、復興みなさん会では、塩害に強く、大津波に負けなかった椿を復興のシンボルに位置づけ、防災、教育、観光、産業等様々な側面から、椿をテーマとしたまちづくり活動を現在展開している。

「南三陸椿ものがたり復興」と呼ばれるその活動では、これまでのところ町外に避難した町民も参加できる椿の植樹会を開催しているほか、外部支援者と連携して避難路沿いに椿を植える椿の避難路づくり等を行っている。また、椿のお花見、

花流し(追悼行事)等の行事を催すとともに、仮設住宅等で椿茶を楽しみながら地域の歴史や将来について語る茶話会を開催し、椿をテーマとしたまちづくりへの機運醸成を図っている。さらに、小学校の総合学習の時間等に、紙芝居等を使って、子供たちに町内の椿自生地(椿島⁵⁰)の自然や、椿と地域生活・文化の関わりについて教え、意識啓発を図っている。

これらの活動については、宮城県内のまちづくり活動への支援基金である仙台銀行まちづくり基金と、被災地向けの支援を行う公益財団法人地域創造基金さなぶりによるジャパン・ソサエティ東日本大震災復興基金(ローズファンド)の助成を受けて実施している。今後については、住民が主体になった苗木づくり(種拾い、ポット苗づくり等。仮設住宅で苗を育てるプロセスが、町の復興プロセスと重なり、住民の将来への希望の維持に寄与する)を推進するとともに、植樹への協力者・ボランティアを募り、「椿守」を育成し、避難路に加え、高台団地の公園・緑地や震災復興祈念公園、塩害杉の跡地等、町内各所で植樹を進めようとしている。

これらの活動を通じて、全国各地から苗木の提供を受けたり、植樹会等に町外の学生、生徒たちが参加したりする等、様々な交流・支援の輪が広がりつつある。今後も、教育旅行の受け入れを図るほか、椿サミット、植樹イベントの開催や椿基金の設立等により、全国の地域、団体・個人と交流を深めていく計画である。また、このような外部支援者とのつながりを広げていくために、椿油や椿のブローチ、切り子はがき等、椿関連の特産品、グッズをつくる活動も進めている。

なお、この「南三陸椿ものがたり復興」のコンセプトは、メンバーが参加した「南三陸町震災復興計画推進会議」(注記20参照)の2013年度提言書・要望書にも盛り込まれたことで、町内での理解・支援も広がりつつある。

復興みなさん会の中心メンバーは、これまでそれぞれ出身の地区(志津川、歌津、戸倉)を中心に自主的、主体的に活動を展開してきた。しかし、上述のような活動の展開に伴い、チームとして活

動する必要性が増していることから、今年度からは、実際にメンバーが顔を合わせる定例会を月2回程度開催し、活動方針の検討・確認や、活動の進捗状況の共有等を行っている。なお、東北こそが、復興みなさん会の支援に入っており、定例会の運営や会計等、事務局業務をサポートしている。

一方、復興みなさん会の各メンバーは、同会の活動と連動、オーバーラップする形で、様々な自主的な取り組みも行っている。例えば、メンバーの1人は、まちづくり協議会に向けた勉強会として、「かもめの虹色会議」と呼ばれるグループを2013年5月に若手有志とともに立ち上げ、月2回のペースで会合を開いてきた。

会合には、志津川まちづくり協議会公園部会のメンバーたちが集い、造園、河川管理等の専門家から支援を得ながら、旧志津川市街地における公園整備の在り方について検討を重ねた。そして、その場で示された提案（防潮堤のセットバック、渚の再生、祈念公園整備等）は、志津川まちづくり協議会の中間提言に反映され、町の復興事業の方向性にも影響を与えるところとなった。

現在、このかもめの虹色会議は提言（描く）グループから動く（実働する）グループへの転換を図ろうとしている。2014年度は、町の補助を受けて、自然の豊かさを表した町民憲章のイラストコンクールとその関連イベントを実施し、自然と共生するまちづくりの推進に向け、直接町民への働きかけを試みている。また今後、河川清掃等の実践活動の展開も検討している。こうしたメンバーの主体的な取り組みが、今後、復興みなさん会の活動やネットワークのさらなる広がりを生むことになると思われる。

4. 考察

以下では、南三陸町の震災復興における地域組織の役割・機能について考察し、レジリエンスの向上、ソーシャル・キャピタルの醸成という観点からその意義を明らかにしたうえで、震災を機に変容しつつあるローカル・ガバナンスの状況につ

いて論じる。

（1）震災復興における地域組織の役割・機能

① 既存地域組織の変容、機能拡張

役場庁舎が流失し、多数の職員が犠牲になった南三陸町では、役場機能が一時的に麻痺状態に陥った。事例で取り上げた「すばらしい歌津をつくる協議会」は、こうした混乱の中で生じた情報の欠如やガバナンスの空隙に対応する形で、地区内の情報の共有化を促進し、危機対応の仕組みとして十全にその機能を発揮した。その活動を通じて、地区コミュニティの自己防衛機能が如何なく発揮されたと表現してもよいのかもしれない。

協議会の活動は集団内部の結びつき、すなわち結合型のソーシャル・キャピタルを活かし、地区の潜在的な「結束力」を引き出し、復旧・復興を加速させることに寄与した。と同時に、その活動は復旧・復興過程を通じて地区内部での大同団結を促し、震災で損なわれたソーシャル・キャピタルの再生という意味でも重要なものとなった。

浦野（2010）は、復旧を支える資源ストックとして重要なもののなかには、「別の目的でストックしてあった財や知（及びその援用）」（p.16）が含まれると指摘している。被災後の協議会の活動は、まさに緊急時における地域資源の「目的外への利用の拡張」（同）の好例といえる。

この事例からは、ソーシャル・キャピタル（組織・リーダーへの信頼、ネットワークの網羅性・包括性等）を有する様々な地域組織・ネットワークがコミュニティ内に重層的、多元的に張り巡らされていることの意義が改めて理解されよう。レジリエンスの向上に向けては、自主防災組織のような地域防災の仕組みの構築とともに、平時における多様なコミュニティ活動の促進とそのための基盤整備が重要となる。

また、地域、コミュニティが、危機に際しそうした組織・ネットワークを資源として柔軟に活用していくためには、住民等の間でのリスク・コミュニケーションが大切になる（「海の災害時には山間部が」という協議会の申し合わせもその1つであろう（注記42参照））。災害リスクが関係者内で適切に評価され、それに対する対策（事前復興戦

略)が共有化されることで、地域、コミュニティの災害からの影響の吸収力は格段に高まろう。

② 新たな地域組織の胎動

既述したように、復興段階に入る頃から、南三陸町でも地元住民自身の手で新たな地域組織の設立が相次ぐこととなった。その代表事例として、本稿では「南三陸町復興推進ネットワーク」と「復興みなさん会」の取り組みを取り上げた。

これら組織のリーダー・スタッフは、事務局や復興推進員などの立場で、まちづくり協議会や仮設自治会、その他地縁組織(契約講等)などの地域、コミュニティの協議・合意形成機関と関わりを深めていった。そして、そうしたフォーマルな機関とその周辺のインフォーマルな組織との間をつなぐ役割を担った(復興みなさん会のメンバーが住民学習グループ(かもめの虹色会議)を主宰し、まちづくり協議会への提言の取りまとめにあたったケースなどが、まさにそれに該当しよう)。

他方、新たな地域組織は「境界架橋者(boundary spanner)」あるいは「ゲートキーパー(gatekeeper)」(Allen, 1977)として、地域、コミュニティと外部アクター(機関・団体、個人)を結びつける役割も果たしてきた(復興みなさん会が「復興てらこ屋」を大学等と共催し、住民たちの学習と協議の場に専門家と専門的知見をもたらしたのもその一例であろう)。

すなわち、新たな地域組織は内外のネットワークのノード、結節点として機能してきた。その活動は地域、コミュニティにとって、橋渡し型のソーシャル・キャピタルの醸成に寄与するものとなっている。

新しい地域組織は、内外の多様なアクターが有する様々な情報・知識、人材、資金等を柔軟に活用し、その活動の推進を図っている。例えば、推進ネットワークは、南三陸町、南三陸ネイチャーセンター友の会のほか、町外のNPO¹などから企画運営・情報提供等の面で協力を得て、「南三陸わらすこ探検隊」事業を運営している(宮城県、2014)。また、資金面でも複数の外部資金(みやぎ地域復興支援事業、(認特) ジャパン・プラッ

トフォームのファンド等)を同事業のために獲得している。

地域固有の知恵(地域知・経験知)と高度な専門的知識(専門知)、ボランティアと専門家、事業収入と助成金・寄付など、様々な資源を上手く組み合わせ、復興事業を機動的かつ迅速に展開していくのは、まさに地域に根差し、柔軟に行動可能なこうした新しい地域組織にしか成し得ないことと思われる。

レジリエンスの視点からすると、このような「資源を即興的に創り出し繋ぎ合わせる力」(Aquirre, 2006, p.1)を有する地域組織が多数存在することが重要になる。それが、「ネットワーク化された適応力の集合体」(Norris et al., 2008, p.135)としてのコミュニティ・レジリエンスの向上に資することとなる。

復興過程において、そうした機略性(resourcefulness)に富んだ地域組織の生成・発展を促すには、被災者を支援対象という受動的な存在ではなく、自ら問題解決にあたることのできる能動的主体として捉え直す必要がある。そして、様々なエンパワメントの手段を講じ、その主体性を引き出していくことが重要になる。

地域組織を介した被災者・被災コミュニティ主導の復興は合意形成を促進し、創造性の発揮や地域資源の効果的な活用を促すことで、結果的に効率的で、しかも受益者の満足度の高い復興を実現する可能性が高い。さらに、それはコミュニティの文化資産の継承・発展や人的資源の能力開発、被災者の自信回復にも寄与する筈である(Barakat, 2003他)。

③ 今後の展開—持続的な仕組みとしての地域組織の発展—

震災から4年が経過した現在、復興過程で誕生した新たな地域組織の活動を持続可能な地域づくりにつなげていく発想が重要となっている。すなわち、それら地域組織をコミュニティ中核機関(community anchor)の1つと位置づけ、持続的、安定的な仕組みとして地域、コミュニティのなかに埋め込んでいくことが課題となりつつある。

既に、新しい地域組織のなかには、推進ネットワークのように、行政との協働事業や復興支援事業の受託者などの立場で行政のパートナーとなり、復興まちづくりに関与するものも現れている。今後、町の「協働によるまちづくり基本指針」等に沿って、行政と地域組織等の中で実践的協働のルールづくり、枠組みづくりが進展していくことが期待される（地域組織にとって、協働パートナーとしての地位の確立は、権力へのアクセスとしての連結型のソーシャル・キャピタルの獲得・強化にほかならない）。

他方、推進ネットワークが中心となって、現在、町内の目的型市民組織（地域団体、NPO等）の連絡協議会の立ち上げが図られようとしている。また、南三陸木の家づくり互助会において、生産者と消費者を結ぶ相互扶助ネットワークの形成なども進められている。このようなサードセクター間のネットワークや多面的パートナーシップの構築も、地域の持続的発展基盤の形成を図るうえで重要である。またそれにより、地域情報、資源の共有化が進むことは、地域組織の安定的、持続的発展にもプラスになると思われる。

レジリエンスの観点からすると、協働の深化、ネットワークの構築による地域の持続的発展基盤の形成は、災害に対する抵抗力（潜在的防災力）の強化を意味する。すなわち、それは地域、コミュニティのソーシャル・キャピタルを高め、地域資産の「動員力」向上（Donoghue & Sturtevant、2007）を図ることで、次の災害リスクの軽減、社会的脆弱性の克服につながると考えられる。

（２）ローカル・ガバナンスの変容

南三陸町にとって、震災前より、人口減少・高齢化のもとでのコミュニティ機能の維持が課題として提起されてきたが、震災後の状況変化のなかでその課題はより大きくクローズアップされようとしている。

震災前は「盤石」であった契約講等の地縁組織も、集落の高台移転などとともに、その在り方を変えていく可能性がある。他方、新たな高台団地、災害復興公営住宅では新自治会が形成され、様々な集落出身者らによる新しいコミュニティづくりが始まることになる。豊かなソーシャル・キャピタルを醸成してきた地縁による結びつきも、今後変化を迫られようとしている。

こうしたなか、震災後誕生した新たな地域組織の発展は、自治体（行政・議会）、既成団体（商工会、漁協等）、地縁組織（契約講等）などで構成する旧来の「政策コミュニティ」（Rhodes、1997）に立脚したローカル・ガバナンスの構造に変化をもたらす可能性を秘めている。

新しい地域組織は、これまでコミュニティ内での熟議の場の形成や、世代、立場を超えた意見表明の機会創出（若年層のアドボカシーの実現）などにより、フォーマルな組織における課題解決や民主的な合意形成の実現に寄与してきた。

また、これら新たな地域組織が既成のローカル・ガバナンスの枠組みの内外に広がる連带的、水平的なネットワークを形成することで、地域、コミュニティをめぐる新しいつながり、結びつきが生まれつつある。

こうした状況を踏まえると、復興過程で台頭し

表 2 災害復興と地域組織の展開

段階	地域組織の展開	地域組織の意義・役割	ソーシャル・キャピタル (SC) の視点	レジリエンスの視点
応急対応・復旧段階～	危機に際しての既成地域組織の機能拡張	地域本来の結束力を生かした復旧・復興を促進	結束型SCの活用・再生	吸収力、回復力の発揮
復興段階～	多様なつながりを生み出し、フォーマルな仕組みを補完する新たな地域組織の出現	復興過程における資源調達、事業創出を促進、民主的な合意形成に寄与	橋渡し型SCの醸成・蓄積	ネットワーク化された適応力の向上
本格復興段階～	持続的、安定的な制度・仕組みとしての地域組織の発展	地域の持続的発展基盤の形成を促進	連結型SCの獲得・強化	抵抗力の強化

てきた新たな地域組織の一部が、重層的、多層的な地域ネットワークのハブ、ノードとして機能し、ローカル・ガバナンスの枠組みのなかに構造的に組み込まれていくことはかなりの蓋然性をもって予測される。そしてそれとともに、ローカル・ガバナンスの構図は、従来の 'ヒエラルキー' 主導から、'ヒエラルキー' と 'ネットワーク' という2つの基調が交互に表出する形へと転換していくことが予見される。

5. おわりに

南三陸町では、震災前より協働のまちづくりが進められ、その実践が図られようとした矢先に震災が発生した。震災復興の過程では、協働ガバナンスの体制が構築され、まちづくり協議会が立ち上がる一方で、復旧・復興支援を契機として、様々な形で町外とのネットワークの形成が進んだ。そして、既成地域組織の変容、機能拡大、新たな地域組織の設立などを通して、町内では新たな協働関係が形成されてきた。まさに、復興は機会の窓となって、協働を深化させる結果となっている。

「南三陸町震災復興計画」では、「創造的復興」の名のもと、「単に震災前の状態に回復するだけでなく、成熟社会を取り巻く諸課題にも対応させた新たなまちづくりを目指す」ことを謳っている(南三陸町、2011、p.26)。その方向性は、まさに「よりよいシステム(地域社会)」を目指し、「回復」よりもむしろ「前進」を志向する復興概念としてのレジリエンスの考え方に沿ったものである。復興過程で形づくられつつある協働、エンパワメントの枠組みが、その目標達成の重要な手段となると同時に、コミュニティのソーシャル・キャピタルを豊かにし、レジリエンスと持続可能性を高めていくことを期待したい。

これから、復興まちづくりの進展に伴い、まちの景観、ランドスケープ、構造が変化するだけでなく、ローカル・ガバナンスの態様も時間とともに変容していく可能性が高い。そのような変化のもとでも重要なのが、コミュニティ・レジリエンスの源泉である地域の歴史・文化資源の継承・発

展であり、その活用にあたる人的資源の蓄積である。

その意味では、地域自治の基礎単位であり、コミュニティの中核組織である契約講などの地縁組織の役割・機能をどのように将来につないでいくかが大切になる。今後、地縁組織が体現する地域アイデンティティに加え、それが有するソフトパワー結合(社会的絆)、地域人材育成力、伝統資源(祭礼、民俗芸能等)伝承力、地域知・経験知(地域固有の知恵)蓄積力一を、新しい地域組織も含めた協働の枠組みのなかで、如何に保持し続けられるかが問われることになろう。現地では、「契約(講)は基本」という言葉を何度も耳にするが、その基本となる要素(「地域らしさ」といってもよいかもしいない)をこれからも守り続けることが、コミュニティ・レジリエンス向上の観点からも要請されよう。

注)

- 1 本論文は、科学研究費補助金基盤研究(B)「コミュニティ・エンパワメントと新しい地域再生に関する国際比較研究」(研究課題番号:24402009)及び科学研究費補助金基盤研究(C)「震災復興における周縁的インサイダーの役割とその影響力形成のメカニズムに関する研究」(研究課題番号:26510012)」の一環として、著者らが2012年~2014年の3カ年にわたり、南三陸町で実施した地域組織、各種団体(漁協、社会福祉協議会等)、事業者、南三陸町役場等へのヒアリング調査にもとづき執筆したものである。
- 2 resilienceという言葉は、「後ろに跳躍する」(jump back)、「跳ね返る」(recoil)の意味のラテン語、'resilire'を語源とする(Aldrich、2012、p.7)。
- 3 レジリエンスは元来、材料工学の分野で「原点に戻る、跳ね返る」の意味で用いられていた言葉である(塩崎・加藤、2012、p.643)。生態的レジリエンス概念の発展は、Holling(1973)が環境変化に対する生態システムの特質を表す

- 概念としてレジリエンスを導入したことに端を発する(同)。
- 4 浦野は、防災社会学の立場からレジリエンス概念の台頭を次のように説明している。「従来の防災工学的視点では、同じ規模の災害が発生しても、その帰結としての被害規模が地域や社会によって違う理由について、必ずしも明確な説明がなされてこなかった(浦野、2007、p.31)。レジリエンスは、この点を克服するために提起された概念であり、脆弱性の程度は同水準だとしても、そこから回復していく力に何故地域間で差が生じるかを解明する手がかりを提供するものである(浦野、2010、p.15)。」(今井・金川、2011、p.85)
 - 5 2005年1月に神戸で開催された国連防災世界会議の成果文書。正式名称は「兵庫行動枠組2005-2015：災害に強い国・コミュニティの構築」。国際社会が今後10年間に取り組むべき防災に関する包括的なガイドラインとして採択された。
 - 6 「生態学的、経済的、社会的(政治的を含む)状況が既存のシステムを支えきれなくなった際に、抜本的に新しいシステムを創造する能力」を意味する(Walker et al.、2004、p.3)。
 - 7 浦野(2010)は、祭りなどに凝縮された過去の記憶が、危機状況の時にひとつの指針となって魅力、対応の指針となる可能性を示唆している(p.16)。祭礼のコミュニティ・レジリエンスの向上に及ぼす影響については、大阪府岸和田市のだんじり祭(Bhandari et al.、2010)や京都市の地藏盆(前田他、2013)をテーマとした実証研究が行われている。
 - 8 本稿では、Putnamら(1993)の定義に従い、ソーシャル・キャピタルを主に「信頼」、「互酬性の規範」、「ネットワーク」の3要素から構成されるものとする。
 - 9 小学校は、歌津地区に2校(伊里前・名足)、志津川、戸倉、入谷地区に各1校設置されている。拠って、小学校のPTAも歌津地区を除けば、地区毎に活動している状況にある(中学校は志津川、歌津地区に各1校、高校は志津川地区に1校ある)。
 - 10 1991年に地区内全行政区の全戸519戸が加入して結成(前身は入谷地区有志で組織していた「入谷を考える会」)。委員会の「青年部」・「婦人部」では、都市住民等との交流活動や地域の環境保全活動を行い、「直売所運営部」では、直売所で地場産品の販売等に当たっている。「桃源郷部」では、遊休農地・山林で植栽活動を進めている。このほか、委員会の女性メンバーがグループを結成し、町の体験施設「ひころの里」の指定管理者(「ひころレディース」)になり、イベント企画や茶屋の運営などに当たるとともに、遊休農地を利用して作物栽培を行っている。また、「青年部」が中心となって、町の観光協会と連携し、グリーンツーリズムの取り組み(農業体験・ファームステイ)も推進している。
 - 11 「南三陸町行政区長及び行政区の設置に関する規則」によると、行政区域内の世帯数は、都市計画区域内にあっては、概ね50世帯以上、その他の区域にあっては、概ね35世帯以上と規定されている(2009年6月現在の行政区当たりの平均世帯数=72.5世帯)(南三陸町、2010)。
 - 12 各行政区は1~20の「班・組」で構成され、その数は町全体では514にのぼる(2009年6月現在の班・組当たりの平均世帯数=10.4世帯)(南三陸町、2010)。
 - 13 消防団の分団も複数(2~11)の行政区にまたがって管轄区域が設定されている。町全体では、志津川地区の3分団、戸倉地区の2分団、入谷地区の2分団、歌津地区の5分団の計12分団からなる。なお、各分団内部では、1~4の行政区毎に班編制(計56班)がなされている。
 - 14 部落公民館組織は中央公民館、地区公民館の下部組織ではなく、地域住民が自主的に社会教育活動を行うために設けられた地域団体と位置づけられている(部落公民館組織は旧志津川町内のみ設置されている)。公民館組織は、公民館活動のほか、集会所の管理や各種団体(婦人会、子供会等)連合会との連絡調整などの役割を担う。公民館役員には契約構員や関係団体役員等が就き、組織は集落社会生活の中心的存

在の1つとなっている。

- 15 主として東北地方に分布する近世以来の地縁的共同組織（南三陸町で最も古い契約講は、17世紀に結成されている）。「契約」（「本契約」）とだけ呼ばれることもある（発音は「ケヤグ」あるいは「ケヤグ」）。契約講の加入単位は家であり、各家から成人男子1名（家督）が構員となる。各家の家督が結婚を期に加入し、自身の家督（跡継ぎとなる子供）の結婚時に退会するケースが多い。

契約講の伝統的な機能としては、①葬式互助、②屋根葺きの手伝い、③（共同飲食を伴う）定例集会の開催、④（非常時の）生活互助、⑤共有財産（林野等）の維持・管理などが挙げられる。

南三陸町の契約講の多くは、親睦組織化する他地域の契約講とは違い、今日でもこうした伝統的な機能にある程度保持している。共有財産として山林（契約山）や保護区（禁漁区）を所有し、そこからの収入を契約講や集落の運営に活用している。また、地域自治組織として連絡調整機能を担うとともに、無形民俗文化財である祭礼（祈祷）や民俗芸能（獅子舞）の保存・継承団体としても活動し、依然集落で重要な役割を果たしている。

契約講には、組織を取り仕切る講長とその補佐役の副講長、帳簿の管理を行う会計の三役が置かれている。南三陸町の多くの契約講では、講長が行政区長の任命権を持つなど、強い権限を有する。また、講長は役所等との折衝に自らあたり、対外的な顔としての役割も担う。

- 16 契約講は自治会と異なり、必ずしも集落の全世帯が加入しているわけではない。契約講に一部世帯しか加入していない集落のなかには、別途全世帯加入の相互扶助組織（例：歌津地区伊里前－「伊里前会」）を設けているところもある。なお、契約構員以外の世帯（分家や移住者など）が構成する相互扶助組織も、契約講と並んで長らく存在してきた。
- 17 志津川町・歌津町合併協議会が策定した「新町建設計画」にも『多様な主体の連携と協働に

よるまちづくり』が新町建設施策の基本目標の1つに位置づけられている。

- 18 委員は学識者・行政機関（国・県）代表者の9名。会議メンバーは、これに町役場・議会代表の9名を加えた18名で構成された。会議は2011年6月～2013年3月の間に計7回開催され、震災復興計画と同実施計画について審議がなされた。
- 19 委員は24名。会議は2011年7月に始まり、震災復興計画策定前の9月まで計6回開催された。
- 20 震災復興計画のフォローアップにあたっては、まちづくり協議会などの地区代表のほか、商工会、漁協、農協、社会福祉協議会、宮城大学地域連携センター、PTA・小学校など、町内の各界各層の代表が参加する「震災復興計画推進会議」が設置された（2013年9月設置）。会議は、専門家の助言のもとワークショップ形式で運営され、町民主体のまちづくり活動について町民の目線から具体的な検討が行われた。会議の成果については、2014年3月に「南三陸町の魅力を活用したまちづくり提言書・要望書」として公表された（会議はその後継設置されている）。
- 21 2011年7月1日から7月15日の間に実施。以後、町では「今後の移転先と住まいに関する意向調査」（期間：2011年12月5日～2012年1月6日）や「災害公営住宅への入居意向調査」（期間：2012年7月～8月）を被災者に対し行っている。また、2012年以降、志津川、戸倉、歌津の各地区を対象に高台移転意向や防災集団移転促進事業への参加意向確認等に係る調査を実施し、住民意識の把握に努めている。その結果については、町発行の「高台移転まちづくりニュース」や、まちづくり協議会発行のニュースレター（「まちづくりニュース」）などで公表されている。
- 22 2011年7月25日～31日の間に計22回実施した。
- 23 各まちづくり協議会の事務局業務については、町から委託を受けたコンサル等がその任あたり、協議会の運営をサポートしている。また、町ではまちづくり協議会運営費の補助制度（上限：

- 1 団体あたり10万円) を設けるなどして、協議会活動への側面支援を行っている。
- 24 伊里前地区では「将来まちづくり部会」、「生活再建部会」、「活性化部会」の3部会、戸倉地区では「高台移転部会」、「将来まちづくり部会」の2部会が設置されている。志津川地区では、当初「高台移転部会」、「産業再生部会」、「公園部会」の3部会でスタートしたが、2014年度より「輝くみらいづくり部会」1部会に再編されている。
- 25 宮城大学地域連携センターの中に置かれた組織で、自治体職員等の研修事業や、自治体等からの受託による調査研究事業等を行うセクション。
- 26 文部科学省が2011年度より開始した「大学等における地域復興のためのセンター的機能整備事業」による補助を受けて実施。同事業では、東日本大震災で甚大な被害を受けた被災自治体に所在する大学等が、自治体、関係機関及び他大学等と連携・協力して継続的・発展的に行う、コミュニティ再生、産業再生、医療再生及び地域復興の担い手の育成などの取り組みを支援している。
- 27 宮城県が、総務省の復興支援員制度を活用して2012年度に創設した事業。被災市町村が策定した復興プログラム(地域の実情に応じた住民主体の地域活動)の推進に意欲的に取り組む人材を内外から募り、一定期間にわたり雇用する仕組み。雇用された人材(「復興応援隊員」)は、市町村と協力し、住民とともに復興プロジェクトの実現に向けて活動する。地域からの提案に対する支援であり、実際の事業実施主体は宮城県と業務委託契約を結んだ住民自治組織及び民間支援団体等となる。
- 28 このように、大都市直下型の阪神・淡路大震災の時とは異なり、中山間地域において、寄り添い型の復興支援員制度が導入されたのは、中越地震がきっかけとなっている(金川、2013)。
- 29 戸倉地区では、避難所ボランティアリーダーが任意組織(「復興まちづくり推進力!ラムズ」)を立ち上げ、地区の仮設自治協議会事務局の運営にあたるとともに、コミュニティスペースの確保や起業化支援などに係る取り組みを行っている。
- 志津川地区では、東京から来て、避難所の一角などで子供たちの学習支援を行っていたボランティア女性が、団体(「非営利団体グランドラインズ」)を立ち上げ、地元企業等から支援を受け、自習支援室(TERACO)等を建設、運営している。
- 歌津地区寄木では、震災直後から漁業支援、子供の遊び場づくりなどにあたっていたボランティアらが、一般社団法人(「さとうみファーム」)を設立し、羊の飼育牧場(子供夢牧場)を開設するとともに、特産のワカメの残渣等を活用したブランド羊肉の開発に取り組んでいる。
- 30 87団体のうち、南三陸町のみで活動したのは6団体であったのに対し、被災全市町で支援活動にあたったのは12団体であった。87団体の属性をみると、本拠地別では、仙台市をはじめとする県内本拠が52団体、県外本拠が33団体にのぼった(無回答:2団体)。形態別では、任意団体(31)、NPO法人(27)、社団法人(9)、その他法人(学校法人、宗教法人等)(8)の順であった。設立時期では、震災前が58団体、震災後が27団体(うち任意団体が18団体)と3分の2が「既設」の団体であった(無回答:2団体)。
- 31 「被災地で活動する団体の後方支援」と回答した団体も33団体あったが、そのほぼ全てが現地での活動も実施しており、後方支援のみにとどまっていた団体はそもそもこの調査の対象に含まれていなかったと考えられる。
- 32 調査は宮城県の委託を受けて(特)せんだい・みやぎNPOセンターが実施(委託調査名:「NPO等による震災復興支援活動に関する調査」)。同センターでは、①各市町及び各市町の社会福祉協議会・ボランティアセンター、宮城県中間支援団体、宮城県外中間支援組織等が把握している団体情報及び②ネットワーク会議開催地域における会議参加団体から収集した情報にもとづき、約1,800団体を調査対象団体として抽出

し、調査票を発送（回収数：568団体）。なお、集計・分析にあたっては、「そもそも復興支援活動をしていない」という旨の記載があった団体などを集計データから除外している（集計数：508団体）。（<http://www.renpuku.org/data/research/460/>）

- 33 震災後いち早く教員・職員・学生がボランティアに入った大正大学では、入谷地区での宿泊研修施設（「南三陸まなびの里 いりやど」）の建設に資金援助を行っている。また、同大が運営幹事を務める「私大ネット36」加盟の他大学とともに、宿泊研修施設を復興支援の拠点として活用し、ボランティア活動等を展開している。

志津川地区に学校林を所有している慶應義塾では、「南三陸プロジェクト」として、学生・教員が定期的にボランティア活動を実施しているほか、学校林の間伐材を使用した公式グッズを、地元森林組合や企業の協力を得て南三陸町内で製作している。

滋賀県立大学では、地域文化・建築・看護を専攻する学生グループが、それぞれの専門分野を活かした活動（イベントの開催・運営支援、復興支援商品の企画・販売、番屋・交流センターの建設等）を通じて、歌津地区田の浦のコミュニティ（「（特）田の浦ファンクラブ」）の人々と定期的に交流を図っている。

- 34 志津川地区中心市街地にあった「志津川おさかな通り商店街」が、震災前に商店街等の災害時の相互協力を目的に設立された「全国ぼうさい朝市ネットワーク」(加盟団体：23団体（2011年3月現在))に加盟していたため、震災直後から、ネットワーク加盟の商店街から支援物資の提供を受けることができた。また、商店街メンバーが震災発生から50日目の2011年4月29日に「復興市」を開催した際には、全国の商店街がテント、商品を持ち込んで販売を行い、売上げを寄付した（以後「復興市」は、毎月最終日曜日に開催）。

- 35 （特）国際協力NGOセンター（JANIC）作成の「NGOサポート募金『東日本大震災 活動支援まとめて募金』2011年4月分活動状況報告」

（2011年5月24日公表）によると、「（社）アジア協会アジア友の会」、「（特）AMDA」、「（特）国際ボランティアセンター山形」、「（特）JHP・学校をつくる会」、「（特）地球の友と歩む会/LIFE」、「（特）難民を助ける会」、「（特）ピースウィンズ・ジャパン」、「（特）ワールド・ビジョン・ジャパン」の8団体が南三陸町で支援活動を行ったことが報告されている。

（<http://www.janic.org/mt/img//bokin/higashinohon-report-April.pdf>）

- 36 震災後1年間の間には、町出身者、町民有志らにより復興支援の情報収集・発信活動が活発に行われた。2011年4月に南三陸町の復興支援に関わる情報窓口として、「南三陸町支援情報ポータルサイト」が立ち上がった。また、同年8月には同町の物産品を取り扱うネットショッピングモール「南三陸deお買い物」がスタートするとともに、南三陸町支援コミュニティ誌「月刊おちゃとも」（2012年3月号で休刊）が発刊された。

- 37 「南三陸直売所みなさん館」は、歌津で支援活動を続ける（社）アジア協会アジア友の会（JAFS）が窓口となり、国際人道支援組織の（認特）ジャパン・プラットフォームが提供した施設である。

- 38 隣接の登米市に本拠を置くNPOも、震災後、南三陸町をフィールドとして活発に活動を展開している。「（特）故郷まちづくりナイン・タウン」は、「南三陸直売所みなさん館」の運営を継続的に支援している。また、「（特）ウィメンズアイ」は、町内のコミュニティづくりや女性グループの組織づくりなどへの支援を行っている。

- 39 すばらしい歌津をつくる協議会に関する記述は、主に小野寺寛前会長へのヒアリング調査（2012年8月6日、2013年8月1日、2014年8月28日実施）にもとづく。

- 40 上部団体として、県レベルで「すばらしいみやぎを創る協議会」、町レベルで「すばらしい南三陸をつくる協議会」が存在する。協議会では、活力ある个性的で心豊かなすばらしいみや

- ぎを創る運動（県民運動）の推進を目的に、4つのテーマ（①安全で安心なまちを創る運動、②心の通い合う地域を創る運動、③美しい環境生活を創る運動、④地域文化を大切に作る運動）の活動を展開している。
- 41 1947年に発足した片山内閣が提唱した新日本建設国民運動（文化上・精神上・生活上の改善・啓発運動）にもとづき全国的に展開された活動。宮城県でも1948年より推進され、1955年に「宮城県新生活建設協議会」が発足した（1962年「新生活運動協議会」と改称）。その後、宮城県では、社会教育的な新生活運動から、全県民参加の新県民生活運動へと発展し、1990年代に現在の豊かな地域づくりをめざす住民運動（すばらしいみやぎを創る活動）へと移行した。
- 42 協議会文書には、『協議会では、震災前に宮城県沖地震津波を想定し、「海の災害時には山間部が」、「山の災害時には沿岸部が」の基本的な応援体制を申し合わせていた。3.11発生直後申し合わせの通り、沿岸部を山間部の集落が炊き出しをはじめ、できるだけの支援活動を自主的に行った。』と記されている（平成26年度すばらしい歌津をつくる協議会総会資料「議案第4号 平成26年度震災復興支援部会事業計画（案）について」）。
- 43 （一社）南三陸町復興推進ネットワークに関する記述は、主に及川博道代表理事へのヒアリング調査（2013年8月2日、2014年8月29日実施）にもとづく。
- 44 教育事業としては、このほか、2012年7月～2013年4月の間、南三陸町内の小中学生を対象とした自学自習支援スペース、「南三陸てらこや」をホテル観洋の一室で運営した。期間中の開催日数は185日に及び、延べ171名の小中学生が利用した。
- 45 推進ネットワークでは、短期プロジェクトを無償で担う南三陸町出身者の人材バンク（リーダーバンク【You+】）の運営も行っている。
- 46 （一社）復興みなさん会に関する記述は、主にみなさん会メンバーの及川清孝氏、工藤真弓氏、畠山幸男氏、東北こんその高田篤事務局長へのヒアリング調査（2012年8月8日、2013年8月1～3日、2014年8月28～30日実施）にもとづく。
- 47 2014年10月時点の会員は、前復興まちづくり推進員の4名に宮城大学南三陸復興ステーション統括リーダー、すばらしい歌津をつくる協議会前会長、東北こんそ事務局長を加えた計7名。
- 48 地域コミュニティ自立に向けた支援組織を目指し、東北圏の大学、研究機関、NPO、企業、行政等の協働により、2008年5月に設立した組織。仙台市に拠点を置き、東北圏全域をフィールドとして、コミュニティ支援に係る政策・戦略研究や人材育成、コーディネート等を実施している。
- 49 東日本大震災の被災地復興支援活動を行うNPO等の人材育成やネットワーク形成を支援する宮城県の補助事業（補助率8/10以内）。2013年度より実施。
- 50 志津川港から約4キロの海上に浮かぶ東西400m、南北200m、面積4.87haの小島で、別名「青島」とも呼ばれている。全島がタブノキの原生林に覆われ、林下にヤブツバキ等が生い茂り、暖地性植物群落として国の天然記念物に指定されている（かつては島全体が樅の古木に覆われていたと記録されている）。中央部には樅島神社が鎮座し、地元集落（津の宮）の人々によって篤く信仰されている。
- 51 推進ネットワークは、「南三陸わらすこ探検隊」事業において、（特）海の自然史研究所（企画・イベント共催、本拠地：沖縄県）と（特）ピースウィンズ・ジャパン（イベント運営、企業情報提供、本拠地：広島県）と協力関係にある。

【参考文献】

- 今井良広 金川幸司「震災復興過程におけるコミュニティ・ガバナンス：協働の枠組をめぐる国際比較」社会・経済システム (32)、2011
- 浦野正樹「災害研究のアクチュアリティー災害の脆弱性／復元＝回復力パラダイムを軸として」環境社会学研究 第16号、2010

- 浦野正樹「脆弱性概念から復元・回復力概念へー災害社会学における展開」
浦野正樹 大矢根淳 吉川忠寛編『復興コミュニティ論入門』弘文堂、2007
- 大友康博「空間の社会的生産過程ー北上山地の一村多集落型村落の事例」ヘスティアとクリオ(3)、2006
- 金川幸司「震災復興とコミュニティ・エンパワメントー阪神大震災と東日本大震災との比較の視点からー」経済社会学会年報XXXV、2013
- 国際協力NGO センター「NGOサポート募金『東日本大震災 活動支援まとめて募金』2011年4月分活動状況報告」、2011
- 国際復興支援プラットフォーム「災害からの復興に学ぶーよりよい復興のための指針ー」要約：2007年1月版、2007
- 塩崎由人 加藤孝明「自然災害と関連分野におけるレジリエンス、脆弱性の定義について」生産研究 64(4)、2012
- 志津川町誌編さん室『志津川町誌Ⅱ：生活の歓』志津川町、1989
- 志津川町・歌津町合併協議会「新町建設計画」、2005
- 東北学院大学民俗学研究室 東北歴史博物館「波伝谷の民俗ー宮城県南三陸沿岸の村落における暮らしの諸相」東北歴史博物館、2008
- 藤井聡 久米功一 松永明 中野剛志「経済の強靱性 (Economic Resilience) に関する研究の展望」独立行政法人経済産業研究所、RIETI Policy Discussion Paper Series 12-P-008、2012
- 前田昌弘 高田光雄 森重幸子 西野克裕「地蔵盆の運営実態とその継続要因の考察：京都市都心部における地蔵盆の運営と地域のレジリエンス向上に関する研究 その1」学術講演梗概集 2013 (都市計画)、2013
- 丸山宏 Legaspi Robert 南和宏「レジリエンスのタクソノミと共通戦略」オペレーションズ・リサーチ：経営の科学 59(8)、2014
- 南三陸町「南三陸町震災復興計画」、2011
- 南三陸町「南三陸町協働によるまちづくり基本指針」、2010
- 南三陸町「南三陸町総合計画」、2007
- 宮城県震災復興・企画部地域復興支援課復興支援第二班「みやぎ地域復興支援事業 (平成26年度) 実施事例紹介」、2014
- Aguirre, B. E. (2006) On the Concept of Resilience, Preliminary Paper #356, Newark: Disaster Research Center, University of Delaware
- Aldrich, D. P. (2012) Building Resilience: Social Capital in Post-Disaster Recovery, Chicago: The University of Chicago Press
- Aldrich, D. P. (2011) The Externalities of Social Capital: Post-Tsunami Recovery in Southeast India, Journal of Civil Society, vol.8, no.1
- Aldrich, D. P. (2010) Fixing Recovery: Social Capital in Post-crisis Resilience, Journal of Homeland Security
- Aldrich, D. P. (2008) The Crucial Role of Civil Society in Disaster Recovery and Japan's Emergency Preparedness, Japan aktuell, (Journal of Current Japanese Affairs) 3
- Aldrich, D. P. & Meyer M.A. (2015) Social Capital and Community Resilience, American Behavioral Scientist, vol.59, no.2
- Allen, J. (1977) Managing the Flow of Technology: Technology Transfer and the Dissemination of Technological Information within the R&D Organization, Cambridge: MIT Press
- Barakat, S. (2003) Housing Reconstruction after Conflict and Disaster, Humanitarian Policy Network Paper, No.43, London: Overseas Development Institute
- Bhandari, R. B., Okada, N., Yokomatsu, M.

- & Ikeo, H. (2010) Building a Disaster Resilient Community through Ritual Based Social Capital: A Brief Analysis of Findings from the Case Study of Kishiwada, 京都大学防災研究所年報, (53)
- DeSilva, D.A.M. and Yamao, M. (2010) Developing Social Capital to Replace Foregoing Donors: A Case of Sri Lanka' in Yamao, M. (ed.) Developing Social Capital to Replace Foregoing Donors: A Study on the Changes in the Structure and Functioning of Coastal Communities of Sri Lanka, Thailand and Indonesia in Post-Tsunami Period, Hiroshima: Hiroshima University
- Donoghue, M. E., & Sturtevant, V. E. (2007) Social Science Constructs in Ecosystem Assessment: Revisiting Community Capacity and Community Resiliency, Society and Natural Resources, vol.20, no.10
- Holling, C. S. (1973) Resilience and Stability of Ecological Systems, Annual Review of Ecology and Systematics, vol.4
- Howell, L. ed. (2013) Global Risks 2013 Eighth Edition: An Initiative of the Risk Response Network, World Economic Forum
- Longstaff, P. H., Armstrong, N. J., Perrin, K., Parker, W. M. & Hidek, M. A. (2010) Building Resilient Communities: A Preliminary Framework for Assessment, Homeland Security Affairs, vol.6, no.3
- Nakagawa, Y. & Shaw, R. (2004) Social Capital: A Missing Link to Disaster Recovery, International Journal of Mass Emergencies and Disaster, vol.22, no.1
- Norris, F. H., Stevens, S. P., Pfefferbaum, B., Wyche, K. F. & Pfefferbaum, R. L. (2008) Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities and Strategy for Disaster Readiness, American Journal of Community Psychology, 41
- Putnam, R. D., Leonardi, R. & Nanetti, R. Y. (1993) Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, Princeton: Princeton University Press
- Rhodes, R.A.W (1997) Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability, Maidenhead: Open University Press
- Sakulsaeng, P. and Yamao, M. (2008) The Strategy for Recovery of Livelihood and People's Response in Thai Fishing Community Affected by the Tsunami, 協同組合研究, vol.27, no.1
- Taylor, M. M. (2003) Public Policy in the Community: Public Policy and Politics, Basingstoke: Palgrave Macmillan
- UNISDR (United Nations International Strategy for Disaster Reduction) (2009) 2009 UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction
- Walker, B., Holling, C. S., Carpenter, S. R. & Kinzig, A. (2004) Resilience, Adaptability and Transformability in Social-ecological Systems, Ecology and Society, 9(2): 5
- Woolcock, M. (2001) The Place of Social Capital in Understanding Social and Economic Outcomes, Canadian Journal of Policy Research, vol.2, no.1

Community Resilience and Social Capital

– A Case Study of Post-quake Recovery Efforts in Minami Sanriku Town –

Yoshihiro Imai
Hyogo Prefectural Government

Koji Kanagawa
Shizuoka Prefectural University

Fusao Ushiro
Nagoya University

This paper aimed to illustrate the role of local association as a collaborative and empowerment framework in the recovery process from disaster, in terms of community resilience and social capital.

In the paper, following reviews of key concepts, Minami Sanriku Town was studied as a case. The case study overviewed its community structure and post-quake collaborative governance system and then tried to understand the whole context of local associations created and developed across the town and the current activity status of individual associations.

The results showed that new local associations had been formed one right after the other along with the progress of the recovery phase, through linkages with established bodies located within the town or with out-of-town organizations supporting rescue and recovery activities.

The results also revealed that local associations had developed activities suited to the situation and needs of the time at each phase ranging from rescue, recovery to full-fledged reconstruction, thereby contributing to enhancing community resilience, utilizing and forging social capital.

In addition, it was found out that such local associations' activities could have a possibility of creating associational and horizontal networks, leading to transforming local governance structure.

Lastly, for enhanced community resilience, the paper highlighted the importance of succeeding and developing social, cultural resources and soft power which had been accumulated by traditional community organizations.

Keyword: Collaboration, Governance, Community Resilience, Social Capital, Local Association