



# 地縁組織の現代的課題に関する研究

～津波被災からの再建地縁組織の調査より～

2022 年 5 月 10 日 三重大学大学院地域イノベーション学研究科博士後期課程 619D001 池山 敦



<目次>

はじめに… 1

第1章 地域自治会… 3

第1節 定義・特徴… 4

1. 世帯単位性… 7
2. 地域占拠性… 9
3. 全世帯加入性…10
4. 包括的機能…11
5. 行政の末端機構…14
6. 全国遍在性…16

第2節 機能…17

第3節 地域自治会に向ける研究の眼差し…22

第4節 歴史的変遷…29

1. 近世…29
2. 明治初期～三新法期…31
3. 市町村制～対象デモクラシー期…35
4. 戦前～戦中…41
5. 戦後～町内会部落会の廃止…46
6. 高度成長～現代…49

第5節 海外との比較…56

1. アメリカ合衆国…56
2. イギリス…57
3. ドイツ…57
4. 中国…58
5. 韓国…59
6. 国際比較まとめ…61

第6節 現代における課題等…64

第2章 東日本大震災と地域自治会…71

第1節 東日本大震災と津波被害…71

1. 東日本大震災…71
2. 津波被害…75

第2節 東日本大震災からの復興…79

1. 復興計画…79
2. 住宅の復興…86
3. なりわい・雇用等の復興…100

	A:雇用の復興…100
	B:水産業の復興…102
	C:農業の復興…106
第3節	復興と記憶の伝承…110
第3章	宮城県山元町における地域自治会の再建…113
第1節	なぜ山元町に着目するのか…113
第2節	山元町における被害…118
第3節	山元町における復興…125
第4節	山元町における津波被災地域自治会の再建における3類型…138
	1. 山元町における行政区…138
	2. 一般社団法人東北まちラボによるコミュニティ支援…141
	3. 山元町における地域自治会再建の3類型…145
第5節	山元町における調査…154
	1. 調査1…154
	A:調査の概要…154
	B:調査結果…156
	2. 調査2及び3…165
	A:調査の概要…165
	B:調査結果…168
	① フェイスシート…172
	② 日常生活における困りごと・不安…174
	③ 主な交通手段…178
	④ 地域活動について…179
	⑤ まちづくりの重要度・満足度…188
	⑥ 居住継続意思・次世代への居住希望・地域への愛着…195
第4章	地域自治会の持続性についての検討…204
第1節	地域自治会と危機…204
	1. コミュニテシステム…204
	2. 地域コミュニティと危機…208
	3. 小括…222
第2節	地縁再考…223
	1. 地縁関係…223
	2. 現代における地縁…226
	3. 現代的地縁の意義…231
	4. 小括…236
第3節	本稿における問への答え…237



1. 地域自治会は現代において、そして将来に向かって必要か…237
2. 必要性があるならばそのあるべき姿はいかなるものか…241
3. その場合にどのように持続させることができるだろうか…244
4. 小括…246

#### 第4節 まとめと今後の展望…247

1. これまでのまとめ…247
2. 今後の研究課題と実践…248

おわりに…253

謝辞…254

## はじめに～研究の背景と問題意識～なにを明らかにするのか

「人間は大地に居をかまえ、大地を生活空間としてのみ生活を営むことができる。このため人間の創り出す社会はなにかの形で大地と関係を結んでいる。全体社会を含めておよそ人間の創り出す社会はすべてそれぞれの社会と大地とを媒介する地縁関係を有している」（藤田 1982：59）<sup>1</sup>。

考えてみれば、我々は大地を離れて生活することはできない。大都会におけるタワーマンションも、大地深くに基礎の杭を打ち込んでいるし、中山間地の畑付きの農家住宅においても大地の上に礎石をおいている点においてなんら変わりはない。

大地を離れて生活することができないのは、私達の隣人も同じで、お互いに大地を離れて生活できない以上、お互い隣人と全く切り離されて生活することもできない。もちろん、経済的、時間的コストを伴うものの居を転じることはできるし、そのことの自由は憲法第 22 条にも謳われている。しかし、転居することはできるがその転居先も大地のうえにあるのである。そして、もちろん山中の一軒家であったとしても大地が地続きである限り近隣は必ず存在する。

近隣関係に言及していることわざ・慣用句も多い。「隣の芝生は青い」「good fences make good neighbors（親しき仲にも礼儀ありの意）」「向こう三軒両隣」「寺の隣に鬼が棲む」など、近隣に誰が住んでいるのか、そしてどんな生活をしているのかということは関心を寄せる対象にもなるし、またねたみの対象になったりもする。善人のおじいさん、おばあさん、そしてその隣に住む意地悪なおじいさん、おばあさんという昔話が多い。一方近隣は同時に厳しい自然環境や社会情勢、経済環境などに協力して立ち向かう「同志」でもある。生源寺（2011）などに詳しいように、農村における農作業は近隣の協力なしには成立しえなかったし、都市においても防火や、コレラやマラリアなどの伝染病に対応するためには近隣での協力が必要とされてきた。現代においては共同のゴミ収集施設の維持管理や環境美化の活動、行政からの情報の共有など、行政に委ねる部分も多いものの、それでも一人や一軒のみにて生活することはまだまだ難しい。また、近年においては大規模災害が多発し、いわゆる「公助」と「自助」の間での「共助」といわれる助け合いが機能したことが多く報告されている<sup>2</sup>し、避難所や仮設住宅での生活において地域のつながりが必要であるとされる<sup>3</sup>。倉沢はこういった危機における助け合いを「危機突破の相互扶助」（倉沢 1990：9）と呼んだ。

---

<sup>1</sup> 傍点は筆者

<sup>2</sup> 阪神・淡路大震災において、「倒壊した建物から救出され生き延びることができた人の役 8 割が、家族や近所の住民によって救出されており、消防、警察および自衛隊によって救出された物は約 2 割であるという調査結果がある」（内閣府防災情報のページ、[https://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h26/honbun/0b\\_2s\\_01\\_00.html](https://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h26/honbun/0b_2s_01_00.html)）

<sup>3</sup> 東海自治体問題研究所 1996、みやぎ震災復興研究センター2019、他多数

本研究では、この地縁組織、一般的には地域自治会の特質や、成立過程及び現代的な課題を明らかにした上で、次の3つの問いについて考えるものとしたい。まず「人間が生きる」という上で大地と離れることができず、そのことの帰結として近隣関係は「人間が生きる」ということと切り離すことができない。そうであるならばそのことは現代にも続いており、そのことはある意味変わらない。地縁を基礎とした地縁組織、あるいは地域自治会は①現代において、そして将来に向かって必要なのか。そして、②必要性があるならばそのあるべき姿はいかなるものか。最後に③その場合どのように持続させることができるだろうか、以上3点である。

この3点を本稿では明らかにする。そのために、3つのアプローチをとることにする。アプローチの1つ目は膨大な農村社会学、都市社会学、地域社会学及び地方自治学、行政学等の先行研究である。これをもとに、現代における地域自治会の姿、歴史的文脈について素描を試みる。次に、大規模災害発生時には潜在的な課題が表出する（菅 2005：44-45）とされていることにより、発災後10年を経過しある程度研究も進んだ東日本大震災を題材に、地域社会においてその発災、復興、復旧の過程がどのようになされたのかを先行研究、資料を元に論述することにより、現代的な地縁組織における課題をさらに浮き彫りにする。そして、最後に災害後の復興の過程における地域自治会の姿を、そこからさらに現代的課題をあぶり出すために、東日本大震災とそれに伴う大津波によって大きな被害を受けた宮城県山元町において、地域自治会において筆者が2020（令和2）年から2021（令和3）年に実施した質問紙調査の結果から、地域住民の凝集性と社会関係資本の関係について検討する。そこでは、地域自治会が復興する過程における類型「再生・新設・融合」やその街区の区分「災害公営住宅・再建戸建て・既存住宅（被害大エリア）・既存住宅（被害小エリア）」を比較検討することにより、災害後の復興過程における地域の活動への参加の有無、地域の凝集性の強弱などを比較することで、危機と地域の関係について検討する。上記を総合し地縁の現代的な姿を浮き彫りにし、地域自治会の持つ現代的意義と課題、その持続可能性について上記3つの問いに回答しつつ、一定の言及をするものとしたい。

なお、地縁組織（団体）について地方自治法は260条の2に次のように定めている。「町又は字の区域その他市町村内の一定の区域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体（以下本条において「地縁による団体」という。）（略）」町または字とは、一般的に旧村程度の大字に対して、更に小さい集落度とのまとまりのことをさす。その範囲において「地縁」をもとにして形成される団体とは、通常いわゆる「町内会」「自治会」「部落会」などと呼ばれるものである。本稿においては「地縁組織」をこのようにとらえ、具体的な組織として捉えるときには「地域自治会」<sup>4</sup>と呼称し、概念的に「地縁をもとにした組織」と捉える際には「地縁組織」と呼ぶことにする。

---

<sup>4</sup> 呼称のバリエーションなどについては後に詳述する。

## 第1章 地域自治会

本省においては津々浦々に存在する「地域自治会」について、その姿について明らかにしていく。第1節においてはその定義および特徴を見ていく。地域自治会には世帯を単位にすること、その地域の全世帯が入ることを前提とすること、地域に一つしかないこと、包括的な機能を持つこと、行政との結びつきが強いことなどの特徴がある。その一つ一つについて詳しく見ていくこととする。

続いて第2節においては、その機能に注目する。行政との関りにおいて「公的」な機能を持つ一方で、冠婚葬祭の協力など「私的」な機能も同時に併せ持つ地域自治会について機能をどう分類するかも含め、詳細に検討する。

第3節では、これまで地域自治会に向けられた研究のまなざし、大きくは社会的なもの、地方自治などの政治学的なものについて、学説や研究者の提示した論点などを整理する。

第4節においては、これまでの歴史的変遷について振り返る。明治維新以降、わが国の地方自治制の成立過程において、現在の地域自治会がどのように形成され、そして社会との関係においてどのように存在してきたのか。そしてその後、戦争の時代においてどういった役割を果たしたのか。そして戦後、高度経済成長を経て社会や産業の構造が大きく変化する中でどのように存在し続けてきたのかを明らかにする。

第5節ではこれまで日本に特徴的な制度とされてきた地域自治会であるが、類似の組織は海外には存在しないのか、また存在する場合その類似点、相違点はいかなるものかといった点について、既存研究をレビューすることにより概観する。

最終節である第6節では、そこまでで明らかになった、地域自治会が現代においてどのような課題を持つのかを明らかにし、それを次章以降での検討の出発点としたい。

## 第1節 定義・特徴

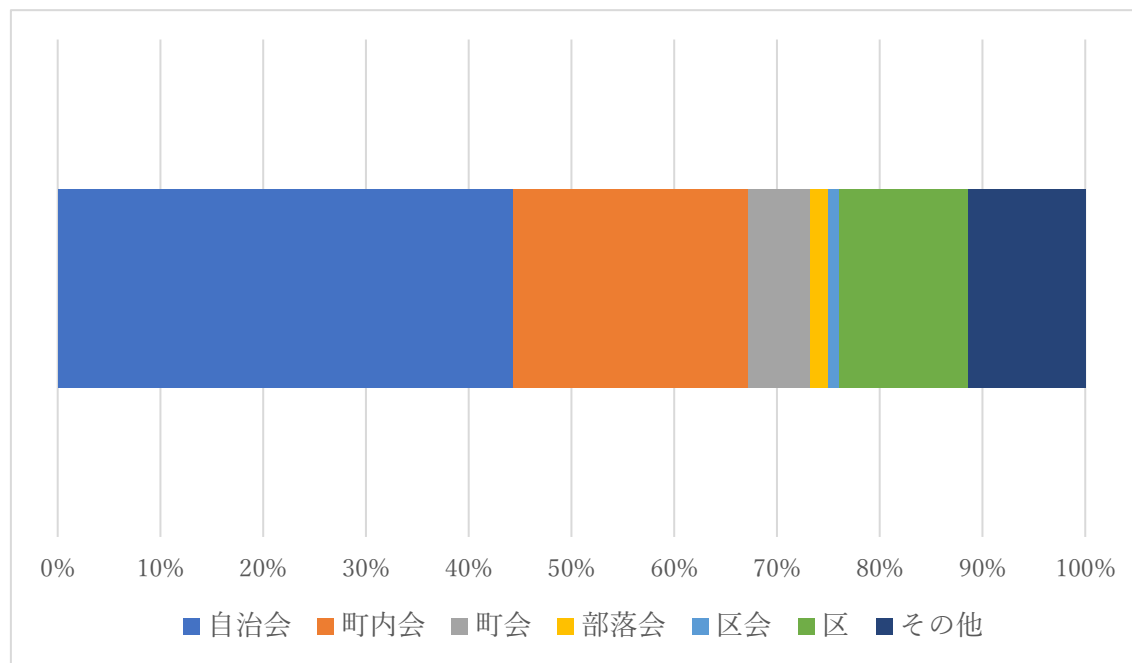


図1-1 地域自治組織の名称(総務省 2018 調査より筆者作成)

本節では、これまで多くの研究者によって論じられてきた地域自治会はどのようにとらえられてきたのか、その定義および特徴について主に先行研究をレビューすることにより論じる。

前述の通り、大地を離れて生きることのできない我々が、その地続きの生活圏の中の一定の範囲において生活している者同士で作る基礎的な組織である地域自治会(前述の通り、以下本稿ではこう呼ぶ)を組織することが全国に見られる。この事は、後に述べるこれまでの調査においても明らかになっている。しかし、時間の流れの中で、あるいは空間的広がりの中でそれは様々な名称で呼ばれていることも同時に明らかになっている。本項ではその特徴を概観し、本稿において議論をすすめるために当該組織について一定の定義を行う。表1-1は総務省による2018年調査<sup>5</sup>の結果、地域の自治組織がどのような名称で呼ばれているかをグラフ化したものである。全国で自治体が把握している296,800の地域における自治組織の名称で最も多いのが「自治会(44.4%)」であった。「町内会(22.9%)」「区(12.5%)」と続き、この3つで約8割を占める。

ペッカネンは「自治会とは、地理的に限定された小規模の居住区(近隣地域)から会員を集める任意団体を指す。その活動は多岐にわたるが、上記の地域を中心としたものであ

<sup>5</sup> [https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000648336.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000648336.pdf)

る」（ペッカネン 2008：113）と定義した。また、倉沢は「一般的に町内会の組織上の特性としてあげられるものは、加入単位が個人でなく世帯であること、全戸の自動または強制的な加入であること、活動目的が多岐にわたり包括的な機能を持つこと、行政の末端補完機能を果たすこと、の四点である」（倉沢 1990：4）としているし、西尾は「①国または自治体の奨励によって組織され国または自治体がこれを利用し助成しているために存続している。②全国各地にほぼ普遍的に組織され、その区域は重複もなく空隙もなく整然と区画割りされている。③その会員は個人ではなく世帯である。しかも④建前上は任意加入であるが、事実上は強制加入に近い運用がなされている。」（西尾勝 2000：161）とした。日高は「①一定の区域（領土）を排他的に占拠していること。②当該区域の範囲内に他に同一の機能を果たす機関がないこと。③特定の機能ではなく全般的機能を有していること。ここから、派生的に次のような要件が出てくる。④当該区域内の共同体構成員に対して、課税権や徴兵権<sup>6</sup>などの一定の強制力を行使できること。⑤こうした強制力行使に対する正当性の承認を担保する共同体の意思を形成し調整する何らかの政治機構を備えていること。」（日高 2003：38）としている。そして、このような特徴を捉えた上で後にこう定義している「町内会自治会とは、個別レベルで見れば、特定の地理的範囲の地縁社会において近隣関係を基礎とした全世帯を構成員とする建前で独占的に組織されている任意の住民自治組織であり、総体レベルで見れば、全国ほぼすべての基礎的自治体の管轄区域内にそれらが重複なく網羅的に組織され、当該自治体と一定の相互依存（もしくは『協働』）関係を有する非公式の地方自治システムである。」（日高 2018：17）<sup>7</sup>とした。また高木は「その名称のいかんを問わず、実際に（1）各市町村の一定区域の全部または一部を単位にし、（2）地区内の世帯（事業所等を含む）を構成員とし、（3）地区内の一般的な公共的事業を行う一種の自治組織（高木 1960：147）」であるとした。小木曾は町内会・自治会という場合「原則として一定の地域的区画において、そこで居住ないし営業するすべての世帯と事業所を組織することをめざし、その地域的区画内に生ずるさまざまな（共同の）問題に対処することをとおして、地域を代表しつつ、地域の（共同）管理に当たる住民自治組織」と定義している（東海自治体問題研究所 1996：66）。また高木は「その名称のいかんを問わず、実際に（1）各市町村の一定区域の全部または一部を単位にし、（2）地区内の世帯（事業所等を含む）を構成員とし、（3）地区内の一般的な公共的事業を行う一種の自治組織（高木 1960：147）」であるとした。小木曾は町内会・自治会という場合「原則として一定の地域的区画において、そこで居住ないし営業するすべての世帯と事業所を組織することをめざし、その地域的区画内に生ずるさまざまな（共同の）問題に対処することをとおして、地域を代表しつつ、地域の（共同）管理に当たる住民自治組織」と定義している（東海自治体問題研究所 1996：66）。

---

<sup>6</sup> この場合は共同作業への参加の義務付けを指す。

<sup>7</sup> 傍点は筆者

鳥越はその特徴を「一つが加入単位が世帯であること。二つめが領土のようにある地域空間を占拠し、地域内に一つしかないこと。三つめが特定地域の全世帯の加入を前提としていること。四つめが地域生活に必要なあらゆる活動を引き受けていること。五つめが市町村などの行政の末端機構としての役割を担っていること。この五つである。」「これらはそれぞれ、世帯単位性、地域選挙性、全世帯加入性、包括的機能、行政の末端機構と短く言い換えることもできよう。」（鳥越 1994：9）としている。ここまで、幾人かの研究者が示した地域自治会に対する定義、特徴づけを俯瞰してきたが、これまでのことについて鳥越 1994 を中心に最大公約数的に整理してみると表 1-1 のようになる。次より項をわけて一つ一つ見ていくことにする。

表 1-1 地域自治会の特徴(筆者作成)

地域自治会の 5 特徴 + 1（定義）
① 世帯単位性（加入は世帯単位である）
② 地域占拠性（その地域にひとつしかない）
③ 全世帯加入性（その地域の全世帯が加入する建前である）
④ 包括的機能（機能別ではない）
⑤ 行政の末端機構（協働性を持つ）
⑥ 全国遍在性（全国津々浦々似存在する）

## 1. 世帯単位性

まず「世帯」をどう捉えるかであるが、広辞苑第6版では「世帯＝所帯2に同じ」としたうえで、「一戸を構えて独立の生計を営むこと。暮らし向き。」としている。類似の用語に「家族」「家」があるが、鳥越は「家族」を日本に限らない通文化的なもの、日本の個性を視野に入れて考えるときには「家」とするとしたうえで、「家」のもつ3つの特徴をあげている。それは①家は家の財産として家産をもっており、この家産にもとづいて家業を営んでいる一つの経営体である、②家は家系上の先人である先祖を祀る、③家は世代をこえて直系的に存続し繁栄することを重視する、とする（鳥越 1993：pp10-12）。論から外れるため、家や家族について論じることはここではしないが、本稿において「世帯」という場合、この鳥越の指摘を踏まえつつ、「独立してひとつの生計を営んでいる近親者の集団」といった程度にとらえることにする<sup>8</sup>。中田らは地域自治会の会員妥当性について「会員は居住者の全住民」としたうえで、「会員は住民個人でも加入は世帯単位としていますが、その基本的な考え方は、世帯が居住単位であるということです。居住単位の意味は、その世帯が維持管理している家屋（中略）があるということです。世帯は地域の一定の空間を占め、地域空間の基本的単位として存在し、そのことによって地域生活の基本的単位をなしている」（中田ら 2016：15-16）<sup>9</sup>ことであるとし、会員と加入を区別して考え、家屋を中心とした空間占拠を会員の基準としている。菊池は「地域集団は、地域社会を組織単位とし、そこに居住する住民で一定の資格を持つ者ならば、全員が加入することを期待され、もしくは強制される集団である。」としたうえで、地域社会においては地域性が絶対条件であることを指摘し、その加入資格は集団の種類によって異なることを指摘している。例えば、青年会には青年が、婦人会には婦人が、といった具合である。そして、結論として「地域集団は地域性を絶対条件とし、網羅性（全員加入）を相対的条件とする住民組織であるということが出来る」（菊池 1973：138）<sup>10</sup>としている。

1925（大正14）年4月東京都制の論議のなかで、東京市政調査会は東京市内の1,167町内会に対して調査を行っている。その報告書が翌々年の1927（昭和元）年に発刊されているが、そのなかで「町会は通例、東京市各区における一町を区域とし、その町内に居住する一戸を構うる世帯主により組織されたる自治的交隣団体であって、その町内居住者の交情の親睦を図り、その町内の為にする行政の補助的業務などを取扱うをその目的とし、これが会務を実行するが為に会長、副会長、幹事などの役員をおいている」（東京市政調査会 1927：9）<sup>11</sup>としており、戦前の考え方として、会員は「世帯主」であったことを示唆している。その後、昭和15（1940）年内務省訓令17号により町内会部落会は全国的に整備されることに

---

<sup>8</sup> 多世代同居や、敷地内の同居など論点は多い。

<sup>9</sup> 傍点は筆者

<sup>10</sup> 傍点は筆者

<sup>11</sup> 傍点は筆者



なるが、その「第二組織」の（三）に「部落会及び町内会は区域内全戸を持って組織すること」とされており、「戸」の文言より世帯主義が、また「全戸」とあるので、後に述べる全世帯加入性が公式に認識されていることがわかる。そして戦後、1969年に国民生活審議会調査部会は「地域コミュニティ」という概念を公式に初めて打ち出したが、その中ではこの「世帯単位性」のアンチテーゼとしてコミュニティを次のようにとらえている。コミュニティとは「生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人及び家庭を構成主体として、地域性と各種の共通目標をもった開放的でしかも構成員相互に信頼感のある集団」（国民生活審議会調査部会 1969：2）<sup>12</sup>とする。そこには、「世帯単位」あるいは、近世的な「家」を中心とすることを否定するニュアンスが感じられる。また「わが国ではコミュニティは、町内会等の伝統的な住民組織に代わるものとして、行政施策として持ち込まれたいきさつがある」（東海自治体問題研究所 1996：53）<sup>13</sup>とされるように、戦前の翼賛体制に対するイメージや、都市部において新興自営業者により担われたことなどから、「保守」の地域自治会に対して、より「革新」「先進的」「現代的」なコミュニティという構図が当時あったことが伺える。近年各地で設立が進む「地域運営組織（多くの場合は地域協議会に類似する組織）」においては、構成員を世帯ではなく、一定の区域に居住する個人をベースにしたうえで、それにとどまらずエリアの中にある組織（学校、企業等、公共機関）等すべてが構成員となるとしているものが多い。この点は前述の菊池のいう相対的網羅性と見ることができるであろう。

中田は世帯加入性に関して次のように評価している。「町内会はその構成単位を世帯としているが、世帯はかつての家制度のもとでの家ではなく、したがって家長が家族員の意思を規制できるような構造をもっていない。むしろ世帯を単位として組織することで、たとえば町内会の会合に都合のつく世帯内のだれかが参加できるなど世帯として町内会にかかわる利点があり、さらに子供会、婦人会、老人会の会員あるいは氏子・檀徒として家族員のそれぞれが地域と多様にかかわることで、町内会の活動主体を重層化することに役立ってきた」（中田実 2000b：284）。のちに国際比較の項で検討するが、世帯加入性は中国、フィリピンなどでも認められた特徴であるとしている（同：282）。

---

<sup>12</sup> 傍点は筆者

<sup>13</sup> 傍点は筆者

## 2. 地域占拠性

地域自治会には一定の地理的範囲がある。鳥越は地域自治会が地域に一定の領土権のような「共同占有権」を持つとしたうえで、「この共同占有権は、地域自治会固有のものでなく、他の地域居住を前提とする住民組織に発生するものであるが、地域自治会により強くその権利が認められているのが普通である。それは、ある種の“領土”意識をともない、町内とか部落とか呼ばれる地理的範囲を示せるものである。その範囲内での、たとえば『乱開発』反対を自治会が決めると、その決議が市町村役場や業者に強い拘束力をもつのは、住民たちが保持しているこの『共同占有権』という権利が効いているからである」（鳥越 1994：29-30）とし、共同占有を行うことで地域を代表する力を有することを述べている。また倉沢は自治体の範囲をとりあげ、「一つの地域を管理する自治体は一つであって、その地域の中にほかの自治体はない。それと同じように、一つの狭い限られた地域には違いないけれども、その地域に町内があって、その区域内の世帯を代表する人たちは町内会という団体に組織化されていて、それは国家や自治体のように一定の領土ないし管轄範囲を持っているということになろう」（倉沢 1990：22）とする。日高はさらにこれを発展させ、これを実際に「領土」ととらえ、他に4つの条件を上げた上で「まさしくここである『政府』であると考えられる。（中略）まさにそれは、『第二層の地方政府』である市町村に次ぐ『第三層の地方政府』と言えるのではあるまいか」（日高 2003：38）とし、地域占拠性を根拠に地域自治会を一つの地方政府と捉える見方を示している。

その地理的範囲をどのように定義するかについては、「コミュニティを形成する根底は生活の場における地域住民の相互信頼である。人々の心の繋がりによって維持される自主的な集団こそがコミュニティの姿であり、それが地域的な広がりをも規定するもの」（国民生活審議会調査部会 1969：2）と捉えるもの、「町内会の基本的性格としては、第一は、組織の範囲が行政単位（町、丁目）であること（略）」（奥田 1966：104）などがあるが、地域自治会には一定の地理的範囲があり、その範囲に他の類似の組織は存在しない点については論を俟たず、その地域を占拠していることには大きな異論はない。

農村集落を歩くと「山ノ神」「山神」という石碑を見つけることがある。かつて集落の入り口あるいは終端点として、ここまでが我々の仲間が住む範囲である、と示されたものである。しかし、近年農地転用等による小規模な開発が行われ、山ノ神の石碑より外側に人が住むようになっている。後の全世帯加入制でも論じることになるが、この新たな開発区域の住民を従来の地域自治会に加入させるのかで問題となることがある。地域自治会には一定の地理的領域があり、そこにはいわば「領土問題」が発生している。

### 3. 全世帯加入性

先に見た研究者たちの現代的な地域自治会の特徴・定義として「全世帯加入性」については異論がないと考えられる。また、地域自治会を機能面、特に行政との連携という面から見たときに全世帯加入性に関して「町内会が地域代表制をもつものとして行政から重視されてきた根拠にこの<sup>14</sup>『原則』があった」（中田 2000：285）ことは間違いないだろう。市町村から住民に何か周知をする場合にも、反対に住民から市町村への何か要望などを伝える場合においても、「全世帯」であることが一定の正当性に貢献してきたといえる。しかし、地域自治会の歴史を見たときにこの「全世帯加入性」については、実はさほど長い歴史を持つとはいえない。詳しくは歴史の項で検討するが、おおざっぱにいうと大正デモクラシー以前の農村地域の村落社会構造を玉野は「名望家支配型ないし名望家支配体制」としたうえで、「自然村における各種の社会集団（同族団や組、講など）はいずれも『一軒前』の『家』を単位としており、奉公人や日雇いは各『家』に下属するものとして、取り立ててその成員としては認められていなかった。（中略）したがって『名望家支配体制』における地域住民組織の場合には、その成員は原則として土地を所有し、地券によって地租の負担を公証された人々に限定されて」（玉野 1993：78）<sup>15</sup>いた、としており、全世帯加入とはいえなかったことを指摘している。

また、いわゆる土農工商以外に近世の町においては身分性があったと指摘される。原田は「江戸では、町人のうちに身分として、地主・家主（家守）・地借人・店借人の四つのクラスがあり、地主と家主のみが、町人としての資格を与えられた」（原田 1968：122）としているし、都市部における町内会においても古くは近世の住民組織について、谷らも「本研究でとりあげる『町』の空間形態は道路をはさんだ両側の町並みによって構成され、地縁的な住民組織によってコミュニティを形成していた。『町』は家持層（いえもちそう）と借家層から構成されていたが、その運営は家持層のみが行い、彼らによる家屋敷の共同保全を目的とした地縁的共同組織という性格を持っていた。」（谷ら 1991：83）<sup>16</sup>としており、都市部においても家持層と借家層という社会的身分の層があり、「全世帯加入」とはいえない状況であったとする。都市部におけるその後については、玉野は「明治から大正にかけての『町内』は表通りに家屋敷を所有する人々だけを正式な成員とする地域住民組織を中心に、地主＝名望家が区長や区長代理を引き受けることで、明治地方自治制を支えるという構造を持っていたと考えられる。それが大正から昭和にかけて、近代の都市化を背景とした大衆化や民主化の進行によって、全戸加入を原則とするまったく新しいタイプの地域住民組織が台頭し、戦時下の町内会整備と戦後における禁止と復活を経

---

<sup>14</sup> 全世帯加入性をさす

<sup>15</sup> 傍点は筆者

<sup>16</sup> 傍点は筆者

て、現在にいたっているということになる」(玉野 1993 : 80)<sup>17</sup>とし、具体的事例として東京の現在の品川区小山地区において「これ<sup>18</sup>以前には震災<sup>19</sup>後に流入した新住民と旧来からの地付き層とは共通の地域住民組織をもっていなかったようで、先に述べた『講』などの伝統的な地域住民組織は地付きの人々だけで構成され、新しい住民はそこへの加入を許されなかった」(玉野 1993 : 144) ケースを紹介している。田中は明治時代から組織され始め、主に町内会の前身となったことも多い衛生組合について、その構成員として 1900 (明治 33) 年 2 月府令 16 号「東京府衛生組合設置規定」において「市内において一戸を構える者」されたことを指摘し、「明治地方制度には 2 つの異なる規定があった。それは『公民』という概念と、『住民』という概念」であり、公民とは満 25 歳以上で一戸を構える男子、2 年以上住民である、市町村税を納めている等の条件を課した概念であった。「これに対して『住民』とは『居住』条件以外に何ら制限条件をもたない。先に挙げた衛生組合の規定がなぜ重要かといえ、明治地方制度がその主体として『公民』を設定しながらも、一方では『住民』を行政の客体へと組み込まざるをえなかったという点にある。衛生という限られた領域においてではあれ、行政の側はすべての『住民』を組織化せざるをえないという地点に立たされていた」(田中 1990 : 32-33) とし、その後の大正デモクラシーなどを背景に、徐々に地域自治会などが全世帯を対象としていったことが伺える。また倉沢は「一定地区の住民全員の参加という原則は、むしろ戦時期行政の介入によって配給制度、防空演習などに組み込まれてからあとの制度であって、それ以前は土地持ち、家持など一定の資格者のみの参加が原則だった」(倉沢 1985 : 12) とし、このあと歴史の項で触れることになる、戦時体制下の法制化された町内会部落会制度の影響を指摘している。

以上により、地域自治会の全世帯加入性は早くとも大正末期～昭和初期、場合によっては戦時体制の強まる昭和 15 年頃から全国的に広がったものと考えられる。また、このことは現代にも根強く残っており前節で述べた領土問題に関して、農村集落において自治会(区)に加入させないとする地域が未だにある。

#### 4. 包括的機能

地域自治会の大きな特徴の一つとして、この包括的機能を大きく捉える研究者は多い。本項では、地域自治会の持つ具体的な機能を見ていくのではなく、その「包括性」について検討する。奥田は「町内会は農村の部落会とならんで一種の地縁的な互助的・親睦・祭礼などの私的機能と、地区内の清掃・衛生等の仕事や各級行政に対する協力という公的機能を併有している、いいかえれば、構成員と機能の両面において包括的あるいは丸抱え的性格をもち、

---

<sup>17</sup> 傍点は筆者

<sup>18</sup> 戦時下の町会整備をさす。

<sup>19</sup> 関東大震災をさす。

それがともかく自治的に運営されている点にある」(奥田 1964: 9)<sup>20</sup>とし、包括的機能を持つこととそれが自治的に運営されていることに着目している。倉沢は「企業や運動集団など近代的な集団が明確に限定された目的を持った団体であるのに対して、町内会という団体は、目的は無限定であるか、目的を明示する場合にも、地域住民の親睦と地域社会の向上のため、というように非常に包括的な目的を掲げて、上述のさまざまな行事や作業を含めてあらゆる活動をやっている集団、『包括機能的集団』である」(倉沢 1990: 5)として、目的が限定されない集団であることを特徴として挙げている。マッキーヴァーはかつて、コミュニティを「村とか町、あるいは地方や国とかもっと広い範囲の共同生活のいずれかの領域」とし、目的的な組織と区別した。その上で、目的別組織をアソシエーションとし、「アソシエーションとは、社会的存在がある共同の関心〔利害〕または諸関心を追求するための組織体」(マッキーヴァー 1917: 46)とした。この点で地域自治会が「コミュニティ」であるのか「アソシエーション」であるのかは、検討の必要がある。この点について倉田は「全員参加のたてまえからみるとコミュニティに類似しているが、実際の活動はアソシエーション的である」(倉田 1990: 185)<sup>21</sup>としている。玉野は金沢市長町七番丁<sup>22</sup>に昭和のはじめに成立した「昭和会」と呼ばれる住民組織の例をあげ、「大正から昭和にかけての急激な都市化に伴う地域社会の『危機的状況』に対してある特定の社会層を中心に住民自身が『共同防衛』のために自らの手で結成した団体＝アソシエーションだったのである。」(玉野 1993: 185)として、都市部の町内会について発生段階において目的組織、アソシエーションであったことを指摘している。この点について「当時<sup>23</sup>、町内会、部落会などが市町村行政において果たしていた役割は極めて広く 60 項目以上に及び(自治大学校 1960: 65-67)、町内会部落会法制時期に業務が戦前戦中期に拡大、拡張したことがうかがえる。倉田は「町内会は地域を契機にして成立する集団であり、すべての成員を含み、包括的な機能を内包しているという意味ではコミュニティ型の集団であるといえる。(中略)意欲のある人のみが参加するアソシエーションとして活動せざるをえない。全員参加のたてまえからみるとコミュニティに類似しているが、実際の活動はアソシエーション的である」(倉田 1990: 185)として、現実的にはアソシエーションとして機能せざるを得ないという意味での現代的な課題を指摘している。

地域の空間において目的が「限定される」組織としては、他には消防団、青年団、老人会、婦人会などを挙げることができる。これらについては、その目的を達成するために人が集ま

---

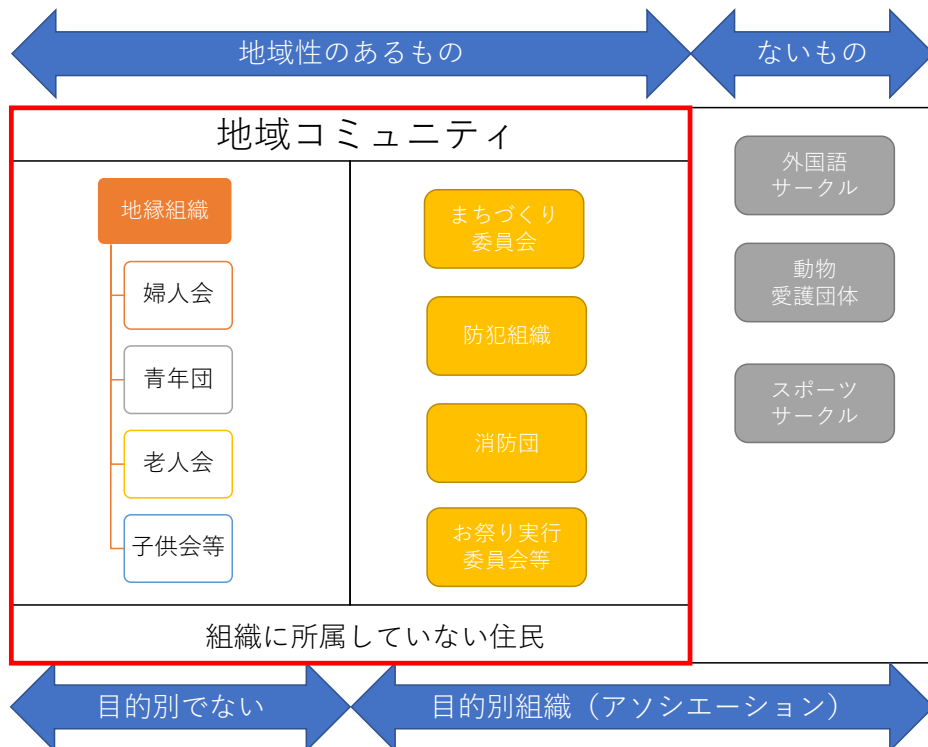
<sup>20</sup> 傍点は筆者

<sup>21</sup> 傍点は筆者

<sup>22</sup> 原文のまま

<sup>23</sup> 「昭和 22 年度予算説明のため昭和 21 年 11 月 29 日内務省より大蔵省に提出された資料による。(自治庁行政局行政課 部落会町内会関係資料より。)」原注より(自治大学校 1960: 89、注二)

図1-2 地域空間における組織の整理



総務省コミュニティ研究会第1回資料（2007/02/07）より筆者作成

る組織であり、前述のマッキーヴァーによるアソシエーションと考えられ、その点において地域自治会と区別することができる。奥田はこれに関して次節で述べる行政の末端機構という特徴と関連して「戦後、とくに一九五二年以降は都市化なり大衆化状況の急速な進展に伴い、少なくともたてまえとしてはヴォランタリーな多元的機能団体が叢生、地区内住民の生活機能の文化と利害関心の多様化とも対応する。（中略）ヴォランタリーな機能団体はより多くのばあい、住民との接触場面においては、町内会という媒介装置に一元化され、下部機構化される傾向を示す」（奥田 1964：9-10）としている。これは、市町村の職員の方とお話をしているとよく出てくる言葉であるが、「自治会を通してほしい」というものがある。つまり、行政が住民と対峙する際に相手が住民一人ひとりでは対応しきれない、あるいは不平等となるため、地域自治会において意見をまとめてから来てほしい、というものである。地域を占拠し、全世帯が加入しており、包括的機能をもつ組織である地域自治会が行政と住民との間のインターフェイスの役割を果たしている（あるいは、その役割を期待されている）と考えられる。このことは、後に詳述する東日本大震災後の復興計画を作る過程において、住民の意思を計画に取り入れるにあたり、いくつかの「まちづくり協議会」が組織されたこととも関連する。それは、地域自治会の単位では「住民の総意」を形成するに当たり、数が多すぎるということがあったからである。東日本大震災後の復興過程では多くの場所で「復

興まちづくり協議会」が組織され、それはその後の熊本地震等でも踏襲された。住民側としても、希望を届けるためにある程度意見を束ねる必要があったことがうかがえる。図1-2に地域空間における組織を「地域性の有無」「目的別であるかどうか」をもとに分類・整理する。

## 5. 行政の末端機構

地域自治会について、「行政の下請け」だと批判的に述べられる場合がある。この項では、行政との関係において地域自治会を見ていくこととする。後の歴史の項で詳しく述べることになるが、行政の末端機構としての地域自治会の性質は近年に始まったものではない。この点について鳥越が「地域自治会の『行政の末端機構』という特性は結果ではなくて、その当初からあったのである」（鳥越 1994：26）としているように、古くは明治22年の市町村制の施行により、旧村を単位として「区」とできるとしたことから始まった。見方によっては、そもそも地域自治会は発生において行政機関であった、と考えられる。そしてその後「大正デモクラシーのもとでの労働争議や小作争議によって前者<sup>24</sup>が崩壊し、農村経済厚生運動に始まり天皇制ファシズムを経て戦後の農地改革によって決定的となった」「『エージェント型』ないし『部落会町内会体制』」において「ここでの地域住民組織はもはや身分的な共同体的秩序を前提とすることはできず、村落内に居住する全戸を一律に「住民」として網羅したものとなる。（中略）そこにはもはや旧来のような伝統的権威をもった地方名望家は存在せず、リーダー層は個人的な手腕や人柄をコミュニティ内の人々によって認められることによってのみ、自らの権威を確立することができる」（玉野 1993：77-79）。その後この新しいリーダー層が地域社会で自らの権威付けを高めていくために、地方議員になるなど行政との結びつきを強めていった。このように「自治会の来歴を振り返ってみると、住民自治の必要から結成された組織でありながらも、その時々の地方自治をめぐる政策に大きく左右されてきたことがわかる。このような経緯が自治会の『行政媒介型市民社会組織』としての性格を規定してきた」（辻中ら 2009：44）といえ、住民の自治的な組織でありつつ、常に地域自治会は地方行政との相互依存的关系を続けてきたといえる。

村松は我が国の官僚制の「工夫物として、地方レベルでの町内会や防犯協会利用などをあげることができる。官僚制は自らの組織拡大によってではなく、同時に「手足」を拡張

---

<sup>24</sup> 地主などの地域の有力者などによる名望家支配体制をさす。

表1-2 世界における公務員数の比較(野村総合研究所 2005 より)

		各国公務員数（人口千人あたり）					
各国データ		日本	イギリス		フランス	アメリカ	ドイツ
		年次は各定義 参照	2005.7		2004.3	2004.3	2004.6
			職員数	フルタイム 換算職員数			
国家公務員	行政機関・議会・司法	4.0 人	38.8 人	32.9 人	44.2 人	7.5 人	4.4 人
	国防省・軍人	2.4 人	3.5 人	3.5 人	(7.1 人)	2.3 人	2.3 人
	公社公団	3.7 人	6.4 人	6.0 人	8.8 人	-	7.3 人
	政府系企業	2.5 人					8.4 人
	計	12.6 人	48.7 人	42.4 人	53.1 人	9.9 人	22.3 人
地方公務員	行政機関、議会	23.2 人	49.0 人	35.9 人	26.4 人	64.0 人	42.8 人
	地方公社・公営企業・その他	6.4 人			16.3 人		4.5 人
	計	29.6 人	49.0 人	35.9 人	42.7 人	64.0 人	47.3 人
合計		42.2 人	97.7 人	78.3 人	95.8 人	73.9 人	69.6 人

することによって仕事量をこなしてきた。行政の工夫物は行政のリソースを最大動員する  
<sup>25</sup>ための一形態である。」（村松 1994：Kindle の位置 No.519-522）とし、地域における組  
 織を行政が取り込み、自身の手足として利用してきたことを「最大動員システム」とし  
 た。また「日本は、先進国最小の政府公共部門」（辻中ら 2009：7）でありながら、「リ  
 ソースの少ない政府組織（弱い小さい政府）は民間組織を含むネットワークを形成し手足  
 を拡張することによって仕事量をこなしてきたのである」（同書：144）というように、  
 我が国においては公務員のマンパワーが不足している。表 1 - 2 は野村総合研究所の 2005  
 年の調査<sup>26</sup>によるが、我が国の人口 1,000 人あたりの公務員数の合計は後の国際比較でも  
 取り上げるイギリス、アメリカやフランス、ドイツの中では最も少なく、最も多いフラン  
 スと比較すると半数以下である。この点について玉野は「明治維新以降、上からの近代化  
 をはかるために国家が民間資本の育成に努めた後発の資本主義国としての日本の場合、  
 その当初から自治体は地域住民組織を通じて、効率的な行政への協力と動員をはかる必要  
 があった」（玉野 2021：11）としており、のちに述べる歴史的経緯と実際のマンパワー  
 という点で見た場合、明治以降、玉野のいうように近代化を急ぐために中央集権を目指  
 し、公共化が図られながらも絶対的な行政のマンパワーが足りない中、当時すでにあった  
 住民組織を必要に迫られて手足として使うようになっていった、このような姿が日本の地  
 域自治会のひとつの面ととらえることができるであろう。また、このような特徴はアジア  
 の国でも見られ、中田は「アジアの国ぐにの住民組織の特徴は、一つは国家や国家政策と

<sup>25</sup> 傍点は筆者

<sup>26</sup> 「公務員数の国際比較に関する調査」(平成 17 年 11 月)株式会社野村総合研究所より



の関わりの強さである」（中田 2000b：281）と述べている。後の国際比較の項で中国と韓国の自治組織について考察する。

## 6. 全国遍在性

地域自治会を考える上で、特に諸外国との比較の部分において、地域自治会は全国津々浦々に存在する、という特徴を挙げることができる。中田は「町内会はアジアの住民組織と共通する特徴をもっているが、大きく異なるところもある。（中略）全国に都市農村を問わずに普遍的に存在しているという事実である」（中田 2000：283）と指摘している。また、日高は「およそ自然発生的な社会集団の組織化の過程でこうした整然たる制度編成が実現する蓋然性は、きわめて低いだろう。全国遍在性と各自治体内部における非重複網羅性をもたらした共通要因は、制度的、政策的なものでなければ容易に説明できない。」（日高 2018：26）としており、首肯できる。このことについては、2つの点から論じたい。まず1つめは明治において近代化を急ぎ、地方自治制を中央集権的なシステムとして整備したことである。2つ目は戦前戦中の翼賛体制による法制化である。1つ目の論点につき鳥越は「明治22年の町村制施行は末端地域組織整備のうえで、大変大きな意味をもった。江戸時代から続いていた町や村がいくつか合併して、新しくより広域の行政庁や行政村が生まれることになった。ところが住民の地域生活の範囲は旧い町や村の単位で完結していることが多かったから、地域生活をまとめ上げる組織として、地域自治会（当時は区と呼ばれることが多かった）がしなければならないことが急増した。そのため、この組織の強化整備が全国的に行われた」（鳥越 1994：61）と述べている。歴史の項で後に詳述するが、明治政府は大区小区制などの地方制を朝令暮改的に明治のはじめから1889（明治22）年の町村制まで繰り返した。それはひとえに列強諸外国と肩を並べるため、新しい制度や法律などを全国津々浦々までに浸透させることが明治政府にとって急務であったからである。その結果の集大成が、町村制であり、ある意味止むに止まれずその下に設けた「区」の制度であった。詳しくは後述するが、この「区」の制度は、前述した地域自治組織の名称として現代においても12.5%が残っていることからその根強さが伺える。そしてもう一つの論点であるが、「町内会の中には、相当古い沿革を有するものもあったが、全国的に普及発達したのは、昭和10年の選挙粛清運動の実行組織として活用されはじめてからであるといわれている」（自治大学校 1960：1）と述べられているように、やはり戦前戦中の翼賛体制下における町内会・部落会の法制化の影響があると考えられる。藤田は「大陸での全面的な戦争状態への突入とともに、国内は急速に戦時体制へ移行していった。（中略）その際、町内会・部落会は社会生活を住民生活の側面から包括する地縁組織として、積極的意味をもってくる。町内会・部落会は住民の日常生活を通じて国策の遂行のために思想統一を行う舞台として、戦時体制にとって大きな役割を果たすことになるのである」（藤田 1982：294）としている。前述の自治大学校（1960）でも60種類以上の行政上の業務が町内会・部落会によって担われていたとあるが、このように行政業務を担えるということは、全国に遍在していることの証明でもあるだ

ろう。この時代に幼少期を過ごした人たちが、高度成長期にスプロールした新興住宅地において新たに居を構えた。その際に「第二次大戦後新たに建設された団地にもほとんどくまなくこうしたなかば公的な団体ができたことは、自然村以来の地域自治の伝統」(中田 2000b: 283-284)があったことを中田は指摘しており、このように再生産され戦後においても全国に遍在することになっていったと考えられる。

## 第2節 機能

上記のように包括的な機能を持つとされる地域自治会であるが、具体的にはどのような機能を持っているのであろうか。本節においては、その機能面に着目し、論じる。

まず、藤田は地域自治会の機能を俯瞰し、8つのジャンルに分けている。「町内会の機能を暫定的に一応 一、環境整備機能、二、親睦機能、三、行政補完機能、四、祭祀機能、五、自衛的機能、六、社会教育社会福祉機能、七、自助的生活の維持・改善機能、八、圧力団体機能に分けてみることにする」(藤田 1982: 273) また、奥田(1964)は前述の通り大きく2つの機能「私的機能・公的機能」に分類した。コミュニティを地域自治会との対立概念として持ち出した、国民生活審議会の認識も同様で「これらの地域組織は地域住民の親睦、相互扶助という自治的機能とともに、上意下達的な行政の末端組織ないしは下請け機関としての機能をあわせもつものであった」(国民生活審議会調査部会 1969: 4)<sup>27</sup>というものである。また倉田は「町内会がコミュニティに対して果たしている機能は(中略)町内住民の親睦を図り、住民にとっての生活の条件を整備するとともに、他の組織の活動に協力し、これを助成する姿勢を保持することによってコミュニティの『まとまり』をもたらすことである」(倉田 1990: 184)としている。

奥田による「私的機能」と「公的機能」という大別された2つの機能群について西尾は「自治会町内会の活動の中には、災害のときの相互扶助、冠婚葬祭のときの助力、祭り・町内会運動会の催しなどといったように、純然たる住民自治活動というべきものがある。しかし、それ以上に、回覧板の回送、市町村の広報誌・害虫駆除剤などの各戸配布、防犯灯の設置管理、共同募金・歳末たすけあい募金・日赤会費・社会福祉協議会会費などの臨戸徴収等々、市町村の行政活動を補完・代行・補助するといった性格の活動のほうがむしろ多い」(西尾 2000: 162)<sup>28</sup>と述べて、いわば「公的機能」、行政への協力がむしろメインであることを指摘している。高木はこの「公的機能」あるいは「行政協力機能」をさらに具体的に次のように分類した。「(1) 行政内容の伝達・浸透、(2) 募金の徴収を含め、行政当局に対する寄付金や負担金の調達、(3) 行政の補完(中略) a.代行、b.補充・補助、(4) 地区内住民の行政当局に対する要望の取りまとめ、陳情、(5) 市区町村議会議員の選出母体」(高木 1969:

---

<sup>27</sup> 傍点は筆者

<sup>28</sup> 傍点は筆者

9)である。また秋元は「これまで町内会ほど、行政と地域社会を媒介する装置として手を加えられ、また政治的な機能を持たされてきた集団も他になかった(中略)町内会が、一見歴史的に強靱な持続性を示しえてきたのは、その点では、決して自然発生的な自治機能や文化的特性に支えられていたことによるわけではなく、むしろそこにきわめて強い行政からの政策的意図<sup>29</sup>に支えられた要因が作用してきたことにあるとあってよい」(秋元 1990:131)として、この行政協力機能こそが地域自治会を現代まで残す要因となったのではないかと指摘している。

鳥越は東京の駒場町内会の昭和 40 年代の金銭収支内容を分析し、その機能として当てはまらないものも存在するとしながらも、大きく次の 5 つに分類することができるとした。

「(イ) 各種団体・組織に対する補助機能 (ロ) 行政補助機能 (ハ) 厚生福祉機能 (ニ) 感情融和機能 (ホ) 議会議員選出機能である」(鳥越 1994:203) の 5 つである。

表 1-3 倉田による地域自治会の機能の分類(倉田 1990:166 の表に筆者加筆)

	手段的	充足的
内的	L<型の維持> ・ 地域の伝統行事の維持	I<統合> ・ 親睦活動 ・ 福祉活動
外的	A<適応> ・ 自衛的活動(防災・防犯) ・ 環境衛生(美化)	G<目標の達成> ・ 行政サービスへの協力 ・ 住民運動

<sup>29</sup> 傍点は筆者

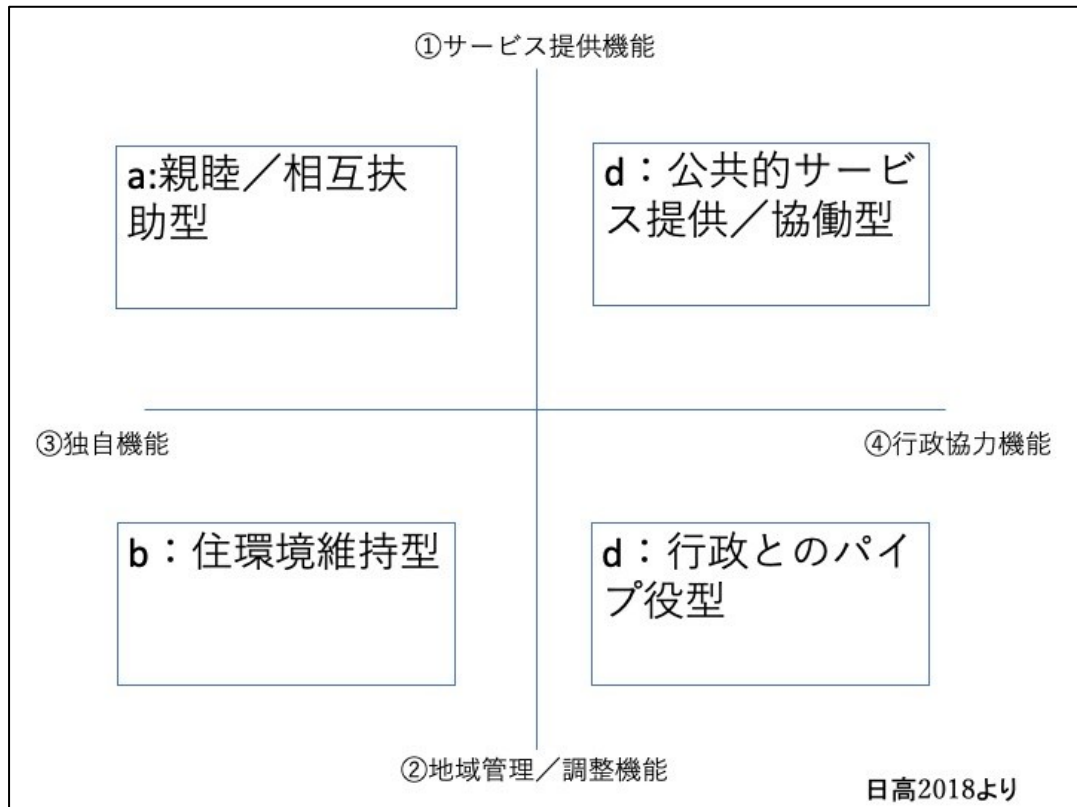


図1-3 日高による地域自治会の機能の分類(日高 2018 をもとに筆者作成)

ロジカルかつグラフィカルに地域自治会の機能を分類したのは、倉田や日高である。倉田は「パラダイムの構成はシステムにとって『内的－外的』の軸と『手段的－充足的』の軸の組み合わせによって構成される四つのカテゴリーからなっている」（倉田 1990：166）とし、パーソンズの AGIL 機能的パラダイムを用いて町内会の機能を分析、分類した。また日高は倉田と同じく 2 つの軸を用い、地域自治会の機能を分類した。日高は縦軸に「①サービス提供機能」と「②地域管理／調整機能」をとり、横軸に「③独自機能」と「④行政協力機能」をとった上で<sup>30</sup>、代表的な機能を 4 つの象限において整理し、「親睦／相互扶助型（独自機能のうち、地域住民に対して直接何らかのサービスを提供する）」「住環境維持型（独自機能のうち、住民間の意思形成や利害調整により地域課題の解決を図ろうとする地域管理機能や調整・仲立ちの機能（コミュニティ・ガバナンスの機能）」「行政とのパイプ役型」「公共的サービス提供／協働型（地域の公共的サービスの提供またはその編制を行い、行政との協働によって地域課題の解決を図ろうとする機能）」の 4 つの類型に分類した（日高 2018：30-33）。

地域には多くの住民組織が存在する。前述の通り消防団、婦人会、子ども会などのように目的別なものも多い。そういった地域の住民組織一般と比較してみると、鳥越の「この地域

<sup>30</sup> この軸については奥田 1964 の 2 分類「私的機能」「公的機能」と同様と考えられる。

自治会の際立った特徴として行政（地方自治体）との強い関係が見いだせる」（鳥越 1994：37）というものや、倉田の「町内会は住民の親睦その他の自治の機能と行政保管や行政下請けの機能を併せ持つ存在である」（倉田 1990：162）という指摘は首肯できる。この意味でも、やはり地域自治会はもともと「公」の存在であったことがうかがえる。歴史的背景は後述することになるが、大きな流れとして、新政府の行った「地租改正<sup>31</sup>は、近世の村の機能の柱である村請制を解体」（松沢 2013：79）し、その後地域は中央のトップダウンにて近代化を管理するために「大区・小区」に区分された。その後 1989（明治 22）年の市町村制のスタート<sup>32</sup>により、インフォーマル化された旧村を表舞台に戻すための仕組みとして市町村制の中に内包されたのが「区」<sup>33</sup>の制度であった。もともと村等であったことの多い「区＝地域自治会」は出自においてひとつの自治体であり、それが故にもともと包括的機能を持っていたのである。

最後に、地域コミュニティと地域自治会について機能の面から見てみる。かつてテnniesの「ゲゼルシャフトとゲマインシャフト」、マッキーヴァーの「コミュニティとアソシエーション」、クーリー、ヤングなどの「第一次集団と第二次集団」と古典的社会学において描かれてきた、共同体的集団と目的組織的集団について近江は「町内会の性格は、近隣親睦をこととする<sup>34</sup>基礎集団と、共通の利益を追求する機能集団の2つに大別することができる」（近江 1958：196）と述べ、それが機能面において両立している、と考えていたようである。さらに、上でも引いたように倉田は「全員参加のたてまえからみるとコミュニティに類似しているが、実際の活動はアソシエーション的である」（倉田 1990：185）としているが、これらのことから地域自治会は「コミュニティ」としての下地を持ちながら、包括的にいくつかの目的を持つ「アソシエーション」の複合体であると考えられる。

この節の最後に、具体的にどのような機能を持つのかを見るために、辻中らが 2006 年に実施した、「町内会・自治会など近隣住民組織に関する全国調査」<sup>35</sup>の問 17「自治会では、どんな活動を行っていますか。下記のリストから当てはまる活動すべての番号に○をつけてください。」の結果をグラフ化したものを示す（辻中 2009a：21）。なお、項目の末尾のカッコ内の数字は、その活動が行われている多さの順位である。上から多かったのは「1.地域の清掃や美化（1）」「14.生活道路や街灯の管理（2）」「4.祭りの実施（3）」「21.高齢者の支援（4）」「2.ごみ処理収集（5）」であった。ここでも奥田のいう「私的機能」と「公的機能」の両面を見ることができる。

<sup>31</sup> 明治 6(1873)年 7 月 28 日地租改正条例などから成る太政官布告第 272 号が制定された。

<sup>32</sup> むしろ、それに先立つ明治の大合併により

<sup>33</sup> 大区・小区とは異なる概念である。

<sup>34</sup> 原文のまま

<sup>35</sup> 本稿において、以下単に「辻中調査」という。

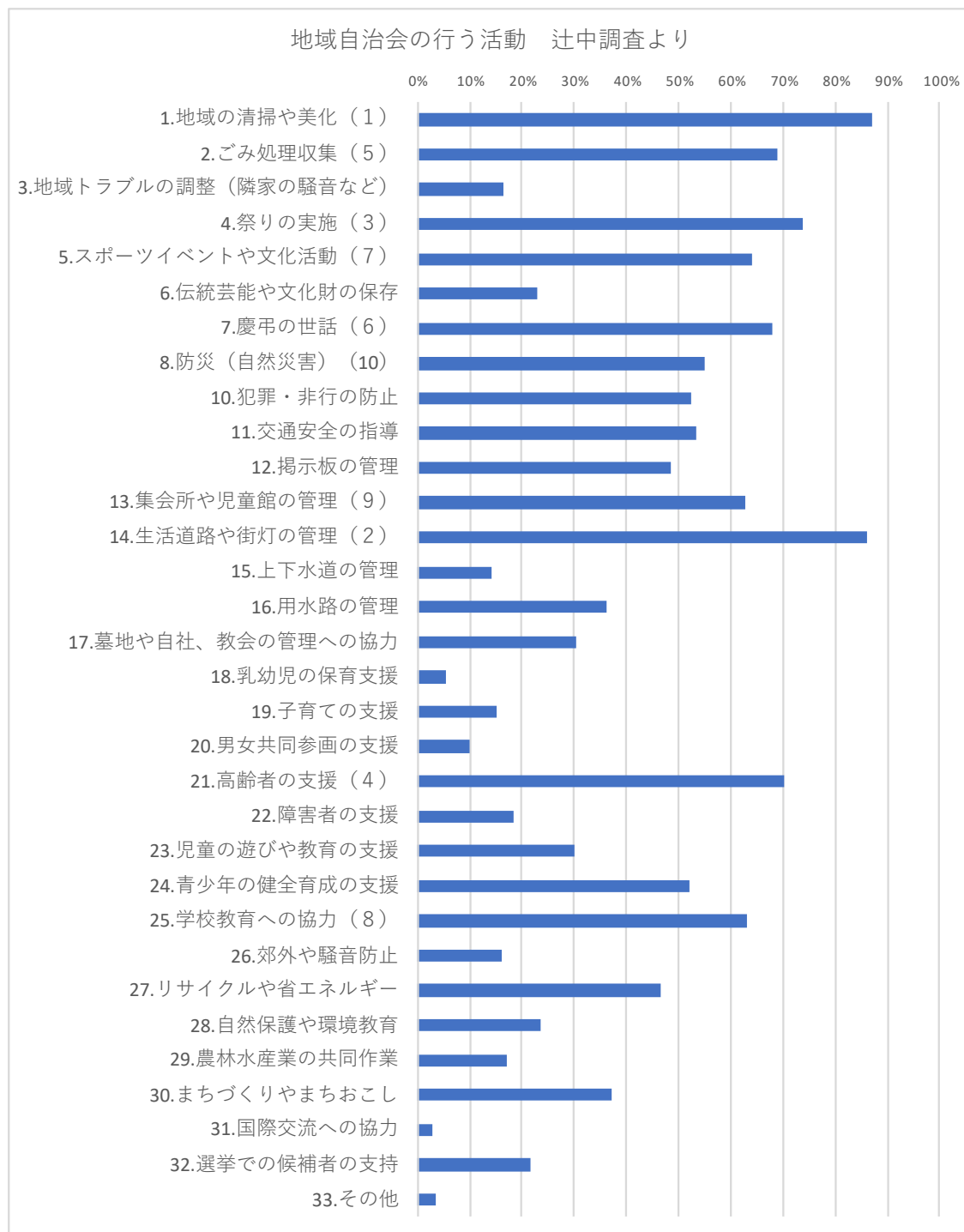


図1-4 地域自治会の行う活動(辻中調査より筆者作成)

### 第3節 地域自治会に向ける研究の眼差し

本節においては、地域自治会にこれまで向けられてきた研究のまなざしについて先行研究をレビューし概観することにする。

これまで、地域自治会には様々な視点から研究の眼差しが向けられてきた。学問分野としては、大きくは社会学、これはその中に学問の体系として農村社会学、都市社会学、そしてそれらを統合した地域社会学という分野を包含する。また、行政学、あるいは地方自治の視点からの研究も大きな成果を残してきている。そして、歴史学や民俗学からの視点も見逃せない。研究は大きく分けて、農村の共同社会を掘り下げるもの、近代化、都市化した都市の集団として掘り下げるもの、そこに横串として自治体行政との関わりについて注目するもの、といった3つの大きな視座があると考えられる。それぞれについて簡単にレビューする。

社会学的なアプローチとしては、古くから農村における共同体に対する研究は、大きく「家」や「村」を理解することで、その地域における共同性を見つめてきた。北原は「我が国の農村社会学、農村研究の伝統はもっと限定された対象によって『農村』を代表させてきた。それは『いえ』と『むら』（旧村）である」（北原 1983：30）と述べて、我が国における農村社会学の大きな命題に「家と村を理解する」というものがあつたことを指摘している。また、藤田は我が国における農村社会学について「村落社会学は社会学の一分野として出発したというより、もっぱら農業村落を中心にして進められた研究が農村社会学として、あとから社会学の一分野に組み込まれた（中略）村落社会学は戦前の鈴木、有賀、喜多野、及川等の社会学的、民俗学的アプローチから、戦後は福武に象徴されているように、経済学的、社会学的アプローチへと傾斜していった。」（藤田 1982：71-72）とのべ、その研究の流れについて整理した。

近世以前、農村においては生産と居住が密接に関わり、そこに加えて稲作を中心とした農業の「集団性」「集約性」が作用し、共同体としての結びつきを強めてきた。野田によれば湿潤な東アジアに位置する我が国において、水田による稲作が根付いたことにより連作障害を乗り越えた（野田 2020：10）が、反面、土地利用型農業である水田には灌水のために水源、水路など大規模な施設が必要となり、いち経営体のみでは完結しない。野田は同書で「日本と西欧はともに、“土地を媒介にした封建制という社会システム”ができた地域であつたが『日本よりも強力な村（共同体規制）を持ちながら農業革命により自営農民の世界に置き換わった西欧』と『徐々に弛緩しながらも村の規制力・結合力を長期持続させた日本』、という農業発展論理の大きな差異が生まれた」とし、日本には共同体としての「村」の規制、結合力が比較的長く残つたことを指摘した。そして北原はそこへ注がれるまなざしとして「我が国の農村研究に影響を与えた考え方に、村落を『共同体』とする『村落共同体論』がある。『共同体』とは、生産手段（土地）の共有、生産過程の共同労働を伴う共同組織のことである。」（北原 1983：31）と述べている。

明治以降、特に大正の終わり頃から人の都市への移動が始まった。そのことにより近江は「都市化と地縁集団との関係は一般的な問題としてこれを取り扱う限りでは、すでに定説が出来上がっている。それは、都市化の進行に伴い、ゲマインシャフト的な基礎集団たる地縁集団は衰退して、種々の関心に基づくゼゼルシャフト的な機能集団が発達する、という理論である」（近江 1958：181）として、テンニースを引きながら、さらにワースの唱えたアーバニズム論を重ね合わせている。近代社会学の一つの定説となった「近代化論」である。この後、この議論はこの後「地域自治会は近代化によって崩壊し、目的別の集団へと変容してくはずである」という説となっていく。近江は「機能集団の優位、地縁的・血縁的な基礎集団の衰退が都市社会—現代大都市社会—の特質であり、都市化の進むにつれてますますその傾向を顕著にしてゆく、という定説を確認する」（近江 1958：183）とした。

表1-4 田中による東京町内会の歴史の時期の分類(田中 1990:27-28 より筆者作成)

期	期間	特徴など
第1期	明治20年代前半期まで	「江戸時代の5人組制度を中心とした『町内自治制度』の解体期」
第2期	大正中頃まで	「大都市行政制度が整備・成立していく一方、町内社会の担い手が伝統的産業の自営業者から新たな社会層へと後退していく時期」
第3期	昭和15年頃まで	「町内会の地方的整備の時期で、社会的条件と行政的条件、政治的条件の三つの条件がからまりあいながら、地方行政を中心とした町内会の整備が進行した時期」
第4期	敗戦まで	「中央政府による町内会の整備期」
第5期	昭和22年から27年	「占領軍政策下に町内会が『禁止』されていた期間である。明治地方制度に内在していた『旧慣の尊重』の精神が、戦後地方制度のなかから削除された。」
第6期	昭和27年以降	「昭和27年の日米講和条約締結により、町内会禁止の命令が解かれて以降の時期」

人の都市への移動は地域自治会を考える上で2つの意味を持つ。一つには、移動元である農村を見ると、都市に人が移動することにより、移動元にいわれる「過疎」などの現象が生じることである。もう一つは反対に移動した人を受け入れる移動先の都市において「過密」などの現象が起きることである。そして、ここで奥田が興味深い指摘をしている。奥田は農村から都市に移動した都市市民に関して「出身農村との経済的、社会的、精神的紐帯が断ち



切られていないという意味で、“第一のムラビト”との延長線上にある“第二のムラビト”は西欧的な意味での市民（citizen, citizenship）とはその次元を同じくしていない」（奥田 1966：101）とし、移動した新たな都市居住者が、農村出身者としての背景を背負ったまま都市生活者となっていることを暗に指摘している。そして、この新しい都市生活者の流入とその流入者を受け止めるための住宅地の開発は、大正から昭和、そして戦後に都市圏域の拡大と宅地のスプロール化現象を生むことになる。このことは、玉野らが指摘するように、旧・都市市民の間で、あるいは新・都市市民相互の間での「危機」となり、秩序の整備が求められることになった。藤田は「昭和4年に始まる深刻な農業恐慌に際し、（中略）つまりこの時代になっても、なお農村部では実態はどお<sup>36</sup>であれ、行政機関からの要請に対して『五人組』・『部落会』の名称をもつ地域組織を作り出すだけの伝統的な地縁的集団諸要素を保持していたのである。これに対して、都市部では『町内会』の組織化は思うにまかせなかった。というのも、農村では部落会が、かなりの程度まで自然的集団であったのに対して、都市では人為的集団としての色彩が濃かったからである」（藤田 1982：300-301）<sup>37</sup>、と指摘している。その背景として「都市では農村と異なり、制度化された旧来の地域組織はほとんど残存していなかった」（同：293）ことがあったとする。

そして都市化が進み、社会学上の命題のとおりその後都市部では地域自治会は崩壊し、消滅したのであろうか。実はそうではなかった。詳しくは後の歴史の項に譲るが、都市部では上述の「危機」に備えるため、町内会の整備が（ある程度）自主的に進み、その後翼賛体制強化のための町内会部落会の法制化を迎え、全国津々浦々に地域自治会が整備されていくことになる。このあたりの都市部における町内会の整備過程を表1－4に示す。

表にもあるように、敗戦後 GHQ により町内会部落会は戦時体制を底辺で支えたものであることを理由に禁止されることになる。そして社会情勢としては、「都市、農村では、地縁的に結合された地域共同体は崩壊し、家庭の役割も弱まってきていた。このような中で、一部の住民は、社会奉仕活動、スポーツ、レジャー、趣味、実技習得などの様々な領域にわたって、各種の機能集団を自発的に形成し、自主的に参加してきている」（国民生活審議会調査部会 1969：7）なか、「中山間地の多くでは、高度経済成長期に農林業や兼業の機会が弱まり、若者たちは生活基盤を喪失した地域から職を求めて都会をめざしていきました。その中で、集落には高齢者が残り、政府の構造改革政策ともあいまって農林業の継続、農道・水路の管理をはじめ地域全体の共同管理を維持していくことすら困難になっている地域が増え」（中田ら 2016：61）ていった。

では、その中で従来の社会学のアプローチである「近代化論」により、地域自治会などの地縁を元にした集団は崩壊し、絶えてしまったのであろうか。結果、否であった。現在においても、死に体といわれたとしても、地域自治会は存在し続けているのである。倉田は「町

---

<sup>36</sup> 原文のまま

<sup>37</sup> 傍点は筆者

内会の形式と発展に関する一つの論点は、近代化の進展にともなって包括的機能をもつ前近代的集団は単一機能をもつ集団に分化するというスペンサー以来の社会変化の仮説が、町内会の形成と発展には必ずしも妥当しない」（倉田 1990：162）と述べている。この現状をどう理解するかについて議論が行われた。そこで現れたのが「固有の文化の型」説である。鳥越は「地域自治会（部落会・町内会）の評価、位置づけについて大きくは2つの意見に分かれている。それは近代化論と文化型論である」（鳥越 1994：18）と述べているが、その二つの論点からの議論が行われた。つまり、社会学の定説である近代化論に反するようにわが国の地域自治会が存在している理由として、地域自治会は「わが国固有の文化の型」である、と理解する説が唱えられるようになった。この提案は近江によって行われた。「大都市では地縁が衰退し近隣集団は崩壊するという定説にもかかわらず、我が国の大都市に町内会がいまなお根強く広範に存在している理由はなんであるか、という問題に対して、仮説を提出してみたい。結論的にいえば、これは我が国民の持つ基本的な集団の型の一つであり、人びとが集団を結成し維持していく際の原理をこの『原型』に求めるからである。（中略）これは遺制としてよりも文化の型の問題として捉えるほうが、より適切ではあるまいか」（近江 1958：225-226）<sup>38</sup>。この節は一定程度受け入れられた。倉沢は「いくつかの意味で町内会は、日本の文化あるいは日本の社会の根底を形作っている非常に重要な集団である」（倉沢 1990：3）と述べているし、奥田は「さいきん<sup>39</sup>有力視されている立場でもあるが、第一次集団的価値なりインフォーマル・リレーションズの存在を“前近代的”とか“封建的”といった価値判断の基準にゆだねるのではなく、いわば特殊日本的な文化の型なり基層構造として把握するというものである」（奥田 1966：98）とし、有力な説であるとしている。日高は「地域自治会の評価は大きく2つの潮流に分かれるといわれている。第一の潮流は、『近代化論』の流れに立ち、伝統的な部落会の延長上にある地域自治会は、日本社会の近代化を阻害する封建的で反民主主義的な組織形態であるとした。それは近代化の過程で排除され清算されるべき負の遺産と考えられた。戦後の政治学や行政学でも支配的な見解である。これに対して第二の潮流は、日本的な文化の型としてみる立場、いわば『文化型論』である。地域自治会は、欧米にはない日本独自の組織で、しかも戦前にも戦後にも全国至るところに存在していることから見ても、日本の文化に特有の伝統的な集団の型である」（日高 2003：41）としている。反対に、「そうした町内会に固有な文化的特質を求める集団論は、これまでの町内会批判に対する反論に急なあまり、逆に、町内会の組織原理や歴史的持続性にかかわる集団特性にのみもっぱら焦点をあて、町内会が政治構造のなかでもたらされてきた機能に対する分析の視角を欠落させてしまってきたということである」（秋元 1990：133）といったような批判も見られる。この議論は、実は前提条件としてこの後地域自治組織の国際比較でも述べるが、大正末期に諸外国における町内会に類似する組織の存在について、財団法人東京

---

<sup>38</sup> 傍点は筆者

<sup>39</sup> 原文のまま

市制調査会の問合せに対してニューヨーク市制調査会のルーサー・ギューリック博士が「日本の地域自治会に類似する組織は、欧米諸国に例を見ない」（東京市制調査会 1927：290）という回答を行ったことに基礎をおいていることは見逃せない。このような地域組織の国際比較については、長く研究が進んでいなかったが、2000年代に入り中田2000、山崎2000、玉野2021、内田2021等の業績が発表され、諸外国においても全く同じとはいえないまでも、わが国の地域自治会に類似する仕組みが存在することが報告され、そういった意味では「独自の文化型」であるということに疑問が呈されている。

そして、農村、都市をそれぞれ見つめてきた社会学は、その後「地域社会学」というアプローチに統合されていく。倉沢は「地域社会学」のアプローチの萌芽について、「農村における住民の相互扶助システムを形造ってきたいわゆる共同体的な秩序が、行政をはじめとする専門的処理システムの滲透のもとで、しだいに解体化するにつれて、農村研究者の関心は農村における農業を中心とした生産組織と生活組織の関連という問題から、次第に行政を始めとする専門処理システムと住民との関わりの問題に関心を移してきた」（倉沢1981：29）とし、農村研究から「地域研究」に社会学のアプローチが変化したことを指摘している。

政治学、あるいは地方自治の視点からの研究についても続けられてきた。明治期に成立した旧地方自治制度の分析から始まり、その後も主に行政とその関わりについて、行政主体として、あるいは法概念としての地域自治会の姿について多くの優れた研究が積み重ねられてきた。その中では、特に行政の末端機構としての地域自治会の持つ「行政協力機能」について着目した研究も多い。辻中は「自治会は行政サービスのみでは十分には行き届かない部分を補完したり、行政では対処しにくい地域特有の問題に取り組むことができる。このように自治会は、地域の実情に応じて自律的に社会サービスを供給しているのである」（辻中ら2009：31）としているし、前述の通り村松（1994）はこの機能について、上述の通り行政のマンパワーの不足などを補い、津々浦々にその手を伸ばしていくために国民を動員する「最大動員システム」として評価した。

鳥越は村の予算であった「村入用」から、地方税に財源が移り地域の「私」の仕事であったものが、徐々に「公」の仕事になっていった過程を資金の面から明らかにし、時代とともに「公」と「私」は振り子のように行ったり来たりしており、境界線が揺れ動いてきたとして、行政と地域自治会の関係性の強さを指摘している（鳥越1994：48）。この点について倉沢は、「圧力機能や補完機能のために町内会ができたのではなくて、本来町内会は、橋を架け、道を作るという仕事を自分たちの自治的な活動の一環と考えてやってきた。ところが、このような活動の中核的な部分は行政が税金を使ってやるようになって、その中心的部分から手を引いて、周辺的な部分のみを担当するようになったというのが歴史的な経緯に他ならない」（倉沢1990：25）<sup>40</sup>と延べ、やはりこれも本来からある、行政＝「公」との関連性の高さ、あるいは「公」そのものであったことを指摘している。田中は「明治地方制度

---

<sup>40</sup> 傍点は筆者

は『効率的な行政制度』の整備をめざしながらも、同時に、『隣保団結の旧慣』の尊重を説き、必要ときにはそれを積極的に活用してきた」（田中 1990：33-34）として、付かず離れずの距離感で、ある意味行政（地方自治体）は地域自治会をうまく利用してきたことを暗に指摘した。

また、もう一つ行政学からの視点として、市町村合併との関係において地域自治会の存在を掘り下げていく視点がある。わが国においては、これまでに 3 度の大規模な市町村合併が行われた。1888（明治 21）年頃に行われた明治の大合併<sup>41</sup>、1953（昭和 28）年から 1961（昭和 36 年）頃までに行われた昭和の大合併<sup>42</sup>、そして記憶に新しい 2004（平成 16）年から 2006（平成 18）年頃行われた平成の大合併である。それぞれの合併により減少した市町村数などを表 1－5<sup>43</sup>に示す。一貫して我が国の地方自治行政は、合併することにより広域化し、効率化することを志向してきたことが見てとれる。私見ではあるがこれも前述の通り公務員数が他国と比して少ないこと、そしてそれを増員できないことに原因があると考えられる。

日高によると明治の大合併において「『自治体』としての資格を喪失させられた旧町村は、大字や部落などとして行政区域内の単なる地域区分となった。しかし、実際にはその地域区分を単位として一定の『共同事務』を取り仕切る地域運営組織を必要としており、また、新制市町村も旧町村の補助なしには行政運営が困難な状況にあった。そのため、新制町村（行政）と旧町村（民間）との間に一定の恒常的組織的な『協働』関係を維持する制度化が求められた。1889（明治 22 年）以降、その『制度』の有力な拠り所となったものの一つが『已ムヲエザルノ便法』として市制町村制に規定された行政区長制度である。（中略）これが今日の町内会自治会という日本独自のシステムを成り立たせている歴史的背景である」（日高 2018：12-13）としている。

このように、人々の地域生活の基礎となる地域自治会について、これまでに多方面から研

---

#### <sup>41</sup> 「明治の大合併」

近代的地方自治制度である「市制町村制」の施行に伴い、行政上の目的（教育、徴税、土木、救済、戸籍の事務処理）に合った規模と自治体としての町村の単位（江戸時代から引き継がれた自然集落）との隔たりをなくすために、町村合併標準提示（明治 21 年 6 月 13 日 内務大臣訓令第 352 号）に基づき、約 300～500 戸を標準規模として全国的に行われた町村合併。結果として、町村数は約 5 分の 1 に。

#### <sup>42</sup> 「昭和の大合併」

戦後、新制中学校の設置管理、市町村消防や自治体警察の創設の事務、社会福祉、保健衛生関係の新しい事務が市町村の事務とされ、行政事務の能率的処理のためには規模の合理化が必要とされた。昭和 28 年の町村合併促進法（第 3 条「町村はおおむね、8000 人以上の住民を有するのを標準」）及びこれに続く昭和 31 年の新市町村建設促進法により、「町村数を約 3 分の 1 に減少することを目途」とする町村合併促進基本計画（昭 28 年 10 月 30 日 閣議決定）の達成を図ったもの。約 8000 人という数字は、新制中学校 1 校を効率的に設置管理していくために必要と考えられた人口。昭和 28 年から昭和 36 年までに、市町村数はほぼ 3 分の 1 に。

<sup>43</sup> 注 41・42 は総務省 WEB ページ「市町村数の変遷と明治・昭和の大合併の特徴」

<https://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html> より作成

究の視線が向けられてきたのである。

表1-5 明治以降の合併による市町村数の変移(総務省資料より筆者作成)

年	市	町	村	計	備考
1888 (M21)		71,314		71,314	明治の合併
1889 (M22)	39	15,820		15,859	市制町村制施行
1922 (T11)	91	1,242	10,982	12,315	
1945 (S20)	205	1,797	8,518	10,520	
1947 (S22)	210	1,784	8,511	10,505	地方自治法施行
1953 (S28)	286	1,966	7,616	9,868	町村合併促進法施行、昭和の合併
1961 (S36)	556	1,935	981	3,472	
2004 (H16)	695	1,872	533	3,100	市町村の合併の特例に関する法律 の一部を改正する法律施行
2010 (H22)	786	757	184	1727	

## 第4節 歴史的変遷

本節においては、地域自治会の成立過程を明治以降の地方自治制の制定に向けての動きに源を求め、その以前の近世的「ムラ」がいかにして行政的「村」になっていったか、そして、その後産業革命期、大正デモクラシー期などを経て、戦前戦中期の翼賛体制の中でどのように変化したか、そして戦後の経済成長の中で現代にいたるまでの道筋を時代とともに項に分け、論じることとする。

### 1. 近世

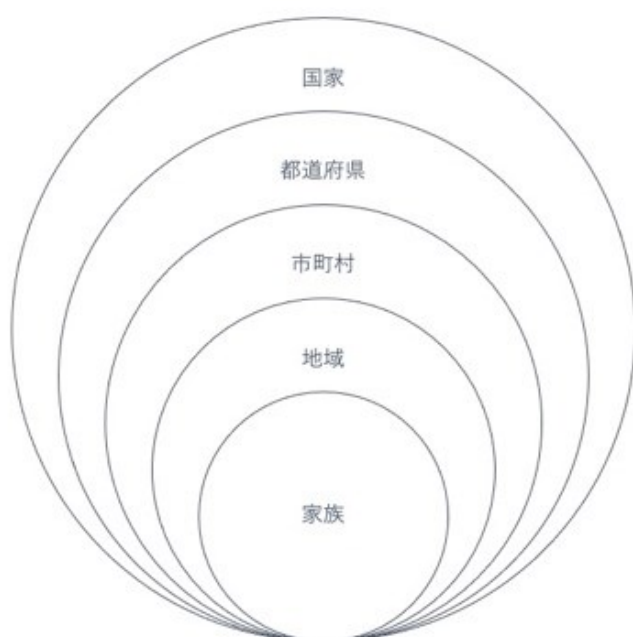


図1-5 入れ子構造の社会(筆者作成))

近世社会において、地域の社会・行政的構造はどうなっていたのだろうか。ここでは地域自治会の萌芽について追うことにするが、その前にまず地域の「まとまり」である「村」「町」がどのように生まれたかについて大ざっぱに確認することにする。

通常、我々が地域のまとまりを考えるときには、図1-5のように自分や家族を中心にして同心円

を描き、だんだん大きなまとまりになり、やがて国家となるモデルを考えることが多い。実は、このような地域社会から国家へのイメージの入れ子構造の社会となったのは、そう古い話ではない。明治以前の近世社会においては「まずある村があって、その村を支配するのはどの領主<sup>44</sup>か、という関係があるのであって、現在のようにここからここまでが〇〇県で、その範囲のなかにある××村は〇〇県という関係があるわけではない。」(松沢 2013: 26)と松沢が指摘するように、近世においては入れ子構造があったわけではなかった。明治のはじめから1889年(明治22)年の市町村制施行までは、いわばこの入れ子構造が確立されて

<sup>44</sup> 大名、旗本、幕府等を指す。

いく時期といえる。松沢は近世的町村を「モザイク状の世界」と表現したが、その理由となったのが税の徴収法としての「村請制」である。「年貢の徴収時期になると、領主は、それぞれの村に対して、納入すべき年貢の額を記載した『年貢割付状』を発行し、村の責任者である村役人(名主・庄屋)はその総額を村内の各百姓に割り振り、徴収して領主に上納する。領主が年貢負担を命じる単位は村であり、年貢の納入には村が責任を負う。つまり、村のなかでどのような負担の割り振りがなされるかは、村の中での合意や慣行に任されている」(同：48)とされており、税負担につき村の中に一種の自治があったと考えられている。ここで注意しなければならないのは、ここで云う「村」というのは地図上に一定の線を引いて囲んだ「エリア」のことを指すのではなく、一つの農民の集団として、ともに税を収める集まりとしての「人の集団」としての「村」であるということである。『村切<sup>45</sup>により決定された百姓の単位が『村』なのであって、それが年貢の納入に責任を持つ『村請』の単位となった。(中略)近世の『村』とは、領主が年貢村請の単位として認定した集団であるに過ぎない。」(同：32)つまり、ここに松沢がいうモザイク状の地域社会を見て取ることができる。そこには、「結」と呼ばれるような農村における経済的共同の姿があり、上記のように一定の自治がある。「江戸時代でも村人は寄り合いを開いて、様々なことを討議したのがふつうであった。つまり、その名称を変えつつも村落は、一貫したある程度の自立性をもっていたのである。」(鳥越 1993：74)

近世の都市においてはどうかだろうか。谷らによると「近世においては都市生活にかかわる行政機能(法令の伝達、宗門改め、土地台帳の管理)、幕府が課してくる公儀御用や行政経費の負担は、原則としてすべて『町』が管理・遂行した」(谷ら 1991：83)とされている。農村における「村」と都市における「町」が対応しているようである。松沢によると「近世都市の基本単位である『町』は『両側町』と呼ばれるもので、原則的には一つの道路を挟んでその両側になる町並みの1ブロックがひとつの『町』を構成するというものである」(松沢 2013：35)という。こういった近世的な「村」や「町」による自治の仕組みがもともと地域にはあったと考えられる。

---

<sup>45</sup> 検地により村の範囲を決定する作業を指す。



## 2. 明治初期～三新法期<sup>46</sup>

表1-6

年	出来事
明治2年 (1869)	版籍奉還
明治4年 (1871)	戸籍法制定、廃藩置県、 府県管制制定
明治6年 (1873)	地租改正
明治11年 (1878)	三新法制定



図1-6 1877(明治10)年(三重県史より)

松沢(2013)によれば、明治初期の地方制度は大きく3つの時期に分けられるという。①府藩県三治制期 1868(明治1)年～1871(明治4)年で、この時期は全国が政府の直轄地である府・県と、諸藩によって構成される状態であり、この時期には町村レベルの地方制度にはほとんど変更は加えられていない。その後1871(明治4)年に廃藩置県が行われ、②大区小区制期(1871(明治4)年～1878(明治11)年)となる。この時期は「府県を大区というまとまりに分割し、それをさらに小区というまとまりに分割し、そしてそれぞれに番号をつけて『□□県第○大区第×小区』というように呼ぶシステム」であった。非常にシステマチックに感じる制度であるが、「実際には全国を統一的に規定する地方制度の法規がほとんど存在せず、中央から各府県に派遣された地方官たちは、それぞれの裁量で独自の制度を敷き、独自の政策を展開していた」。その後、1878(明治11)年に「郡区町村編制法」

「地方税規則」「府県会規則」という3つの法令が制定され、③三新法期(1878(明治11年)～1888(明治21)年)となる。「三新法体制のものとは、府県に選挙で選ばれる府県会と、府県レベルの財源＝地方税が置かれ、府県会が地方税の予算を審議することになった。府県以下は、郡と今で言えば「市」にあたる「区」にわけられ、郡、区のさらに下に町村が置かれる」ことになった(松沢2013:21-23)。鳥越によると「どうも三新法以前の時期においては、この組織は江戸時代のままと引き継いでおり、三新法を契機として、近代の町内会が生まれたらしいと暫定的に結論づけておいてよさそう」(鳥越1994:89)であるとしており、わが国の地方制度を考える上ではこの三新法が大きなエポ

<sup>46</sup> 明治三新法とは「郡区町村編制法」「地方税規則」「府県会規則」の3つを指す。





図1-7 1899(明治 32)年(三重県史より)

ックメイキングな出来事であったといえそうである。しかし、そのときを機に 180 度変わったというよりは、始まっていた変化がそこで大きな違いを生んだといえそうである。三新法の手前で、まず国民の把握のために 1871 (明治 4) 年に戸籍法が制定された。戸籍を作成するために、いくつかの町村をまとめた範囲に戸長、副戸長という官吏が置かれることになる。次いで 1873 (明治 6) 年に地租改正が行われた。地租改正により、納税義務は村から個人

に移り、物納から金納になった。このことにより、上述していた収税システムとしての村の機能「村請」が失われた。前述の通り松沢は「地租改正は、近世の村の機能の柱である村請制を解体した」(松沢 2013 : 79) と評価し、このことにより松沢のいうモザイク状の地方は整然と「境界線」により区分された地方となったのである。図 1-6 と図 1-7 は筆者の居住する三重県玉城町のある地区の地図を 1877 (明治 10) 年と 1899 (明治 32) 年を比較したものである。前者では集落が、場所、地点として示されているのに対して、後者には境界線を持つ「エリア」として表現されていることがわかる。これは、この間に市制町村制の施行を挟んでいることによるものであると考えられる。前者の時点でも、大区小区制という地域を区分するものはあったが、それはあくまでも戸籍を編纂したり、中央からの通知を報せたりするための区画であり、境界を持った一つの自治体としての存在ではなかったことが図からわかる。

さらに公共の予算に注目すると、とても大きな変革が三新法期に起きている。図 1-8 は明治以前からの地域の公共事業にかかる予算がどのように成り立っていたかを示している。

明治前	布告259号 (明治4年)	地方税規則 (明治11年)	布告25号 (明治17年)
村入用	民費	地方税	
		協議費	区町村費
			区町村費以外の協議費

図1-8 地域の公共事業の予算(鳥越1994より筆者作成)

地域における公共事業、例えば道路や橋の補修などの予算は、明治以前はすべて「村入用」と呼ばれていた。これは、いわば住民による「持ち寄り」のものであった。それが、その後「民費」という名前と呼ばれるようになる。さらに、『地方税規則』が定められると、従来の民費は地方税に入るものと、それ以外のもの（協議費）にわけられることになる。つまり、民費のうち府県費、区<sup>47</sup>費は地方税とし、それ以外の『各町村限及ノ入費ハ其区内町村内人民ノ協議ニ任セ』<sup>48</sup>（『地方税規則』第三条）ることに」（鳥越 1994：40）なった。具体的には地方税規則では次のように定め、地方税と「各町村及び区限り」の費用を区別した。

明治十一年七月 太政官布告第一九号

第三條

（略）

各町村限及区<sup>49</sup>限ノ入費ハ其区内町村内人民ノ協議ニ任セ<sup>50</sup>地方税ヲ以テ支辯スルノ限ニアラス

「町村における財政は『協議費』として法の規定の範囲外に置かれた。地方税が『税』であるのに対し、『協議費』は『税』ではない。その違いは、たとえば裁判上の先取特権の有無に端的に現れる」（松沢 2013：118）と松沢が指摘するように地方税にはその徴収に関して公法上の保護（先取特権など）が与えられたのに対し、協議費にはそれがなかった。こうして、地域の公共事業に関するものが「公」の予算と「私」の予算にわけられたのである。

さらに、その後 1884（明治 17）年の太政官布告第 15 号において、「区町村会ニ於イテ評決シタル土木費ノ滞納者ハ、総テ明治十年十一月第七十九号布告ニ拠リ処分ス可シ」として、区町村費を滞納した場合には法的な措置をとることが定められた。また同年の内務省訓示により「区町村費目ハ戸長役場費、会議費、土木費、教育費、衛生費、救助費、災害要望及警備費トスト雖モ、各区町村ノ状況ニ依リ区町村会ノ評決ヲ取り之ヲ取捨スルコトヲ得ベシ（略）」とした。鳥越によると「すなわち（1）戸長役場費、会議費、土木費、教育費、衛生費、救助費、災害予防及び警備費と、（2）神社祭典費ノ如キ人々ノ申合せニ任スベキモノである。そして前者の（1）のほうを区町村費として、他の府県税と同様に法的保護を与えた」（鳥越 1994：43）とする。このことにより、さらに地域の公共予算の中の「公」の領域が拡大し「私」の領域が縮小したことになる。そして、「私」に残されたのは、「人々の申合せに任せるべきもの」であり、こちらが狭い意味での「協議費」と呼ばれることになっ

<sup>47</sup> 今でいう「市」のこと

<sup>48</sup> 傍点は筆者

<sup>49</sup> この当時の「区」は市と同等のものである

<sup>50</sup> 傍点は筆者、このことより協議費とされる

た。鳥越によれば「役場の責任から外された後者の協議費も、当然のことながら住民の生活にとって不可欠のゆえに存在していたのであるから、住民はこの協議費によって運営する組織を作らざるをえなくなる。ここに新しい組織（地域自治会）が生まれる」（同：43）ことになる。このことは、予算の面から見て、地域のことを自分たちで決める「自治会」が公式に（あるいは、公式から取り残されることで）宣言されたことになるともいえる。次に来る 1989（明治 22）年の市制町村制下での「区」の制度に先行し、地域自治会ができていく財政的な下地（決して確保された、という意味ではなく、むしろ取り残されたという意味において）が出来ていくのである。

### 3. 市町村制～大正デモクラシー期

表1-7(総務省調査より筆者作成)

区分	団体数	構成比(%)
自治会	131,679	44.4
町内会	67,869	22.9
町会	17,937	6.0
部落会	4,960	1.7
区会	3,426	1.2
区	37,098	12.5
その他	33,831	11.4
合計	296,800	100.0

表1-7は先にグラフで示した2018(平成30)年現在における地域における自治組織の名称を表したものである<sup>51</sup>。この中にある、「町内会」「部落会」「町会」「区会」「区」などは、本節で俯瞰している、地域自治会をめぐる歴史的経緯の中で発生してきた名称と考えられる。その中でも「区会」や「区」が発生した起源として考えられるのは、1888(明治21)年4月25日に公布され、翌1889(明治22)年4月1日より施行された「市制町村制」である。

これに先立ち大規模な合併、いわゆる明治の大合併が行われた。「この制度によって、原則的には江戸時代の村がいくつか合併して新しい村ができた」(鳥越1993:71)と捉えることができる。単純化すると、現在の大字単位のものだいたい小学校区単位程度<sup>52</sup>のまとまりとなったと考えられる。この合併の結果、1888(明治21)年に71,314あった市町村の数は、翌年には15,859と約1/5となる。この合併は、急速に近代化を進めたい中央政府が、その新しい政策を国民ひとりひとりの生活のレベルに落とし込むにあたって、必要なエージェントを作っていくプロセスの一つであったと考えられる。合併の理由について大石(1990)は「人民のさまざまな抵抗だけでなく、政府部内の有力な反対をも押し切って急速に合併が強行された理由は、新たな地方自治制によって行政機構の最末端単位とされる町村に課せられた要請、すなわち狭隘な財源の制約のもとで行政事務を遂行し、その経費の負担に絶えうる標準的規模の町村を作り出すこと」(大石1990:30-31)であったとする。また日高によると「明治21年の市制町村制の制定と、その施行の絶対条件として1889(明治22年)までに実施された『明治の大合併』によって、国政委任事務の受け皿としての市町村という「大市町村主義」が確定」(日高2018:12)したとする。このことは、実に110年後<sup>53</sup>に廃止されることになる「機関委任事務」のスタートともみることができるであろう。

さて、合併の後に制定、施行された明治地方自治制度はどのようなものであったのだろうか。大石(1990)により俯瞰する。大石によると「自治制の基底である市町村は、法制上明確に公法人格をもつ自治団体として設定され、市町村住民の市町村有財産に対する権利・義

<sup>51</sup> 平成30年地縁による団体の許可事務の状況などに関する調査結果(総務省)より

<sup>52</sup> 当時の合併は300～500戸を標準として行われた。

<sup>53</sup> 地方公共団体の首長等が法令に基づき国から委任される事務。1999年の地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律(地方分権一括法)の制定により廃止。

務が明示され、市町村に条例・規則の制定権も付与された。そして、市町村会は市町村の最高の意志機関としての地位を与えられ、その権限も大幅に拡張され、市町村長の性格がその議決を執行する執行期間として規定され、かつ、市町村会議員と市町村長（および、市町村制の一部に直接に参加する市参事会員および町村委員）の公選制が制限された形態ではあるが樹立されて、市町村自治が公認された」としている。しかし、反面「執行機関たる市町村長は、町村会の議決の執行を停止する権を有し、国政委任事務については町村会と関係なく監督官庁の命令に従って責任を持って処理することとされて（中略）広範囲にわたり、市町村に対する官僚的統治権が確保されていた」（大石 1990：28）とする。松沢は合併から市制町村制への一連の地方制度改革について、次の2点を評価する。①「合併」という（旧）町村そのもの<sup>54</sup>を解消してしまう方針をとったこと、②名誉職制<sup>55</sup>の採用である（松沢 2013：162-163）。このことについてはプロシアから雇い入れた御用学者アルバート・モッセの影響があると考えられている。

さて、本稿の視点からいくと、この明治21年公布の市制町村制において注目すべき制度は「区」制度の導入である。次に引用する<sup>56</sup>。

#### 町村制

第六十四條<sup>57</sup> 町村ノ區域廣濶ナルトキ又ハ人口稠密ナルトキハ處務便宜ノ爲メ町村會ノ議決ニ依リ之ヲ數區ニ分チ每區區長及其代理者各一名ヲ置クコトヲ得區長及其代理者ハ名誉職トス

區長及其代理者ハ町村會ニ於テ其町村ノ公民中選舉權ヲ有スル者ヨリ之ヲ選舉ス區會（第百十四條）ヲ設クル區ニ於テハ其區會ニ於テ之ヲ選舉ス

第七十三條 區長及其代理者ハ町村長ノ機關トナリ其指揮命令ヲ受ケテ區内ニ關スル町村長ノ事務ヲ補助執行スルモノトス

念のため口語にすると、「町村の区域が広く、または人口が密集しているときには処務の便宜のために町村会の議決により『区』に分け、そこに区長およびその代理者一名を置くこ

<sup>54</sup> 旧来の町村を指す

<sup>55</sup> 「町村長・助役・公選市参事会員・町村委員は原則として「名誉職」とされ、有資産者・地主の、市町村における政治的支配体制の維持がはかられた」（大石 1990：30）

<sup>56</sup> 傍点は筆者

<sup>57</sup> 市制 60 条にも同様の規定がある。市の場合は「町村ノ區域廣濶ナルトキ又ハ人口稠密ナルトキ」の条件はなく「参事會ノ意見」によることが定められている。

とを得る。区長は名誉職とする」と定められた。また区長およびその代理者は公民の中から選挙により選ぶ、とも定められた。また73条において、区長はあくまでも町村長の機関でありその指揮命令系統に入ることが定められた。大石はこのことに理由について「新町村<sup>58</sup>が住民の本来的な自治の権能に基づく近代的自治体ではなく、官僚制的支配を下から支える、小宇宙＝村落の支配者たる地方有力者を行政へ参加させる機関であるかぎり、村落共同体的秩序をなんらかの形で温存し、利用しなければならなかった」（大石1990：31）とし、やむを得ない措置であったと考えている。

日高も同様に「合併によって『自治体』としての資格を喪失させられた旧町村は、大字や部落などとして行政区域内の単なる地域区分となった。しかし、実際にはその地域区分を単位として一定の『共同事務』を取り仕切る地域運営組織を必要としており、また、新制市町村も旧町村の補助なしには行政運営が困難な状況にあった。そのため、新制町村（行政）と旧町村（民間）との間に一定の恒常的組織的な『協働』関係を維持する制度化が求められた。1889（明治22年）以降、その『制度』の有力な拠り所となったものの一つが『已ムヲエザルノ便法』として市制町村制に規定された行政区長制度である。」「これが今日の町内会自治会という日本独自のシステムを成り立たせている歴史的背景である。」（日高2018：12-13）といい切っている。また鳥越は市制町村制による「区」の明文化について「フォーマルな自治体でないという点では、たしかにインフォーマルであるが、しかし例外的ニュアンスを伴うとはいえ、市制・町村制で認容しているという意味ではフォーマルであるといえる。このような中途半端な区の性格がその後にこの地域自治会の性格をある側面において規定してしまったと言っても過言ではなかろう」（鳥越1994：93）としている。

さらに鳥越は市制町村制制定直後（明治27（1894）年）の区の役割を今の大阪府箕面市のある大字について「（1）公の機関からの諸事項の伝達、（2）道路修理、（3）部落共有財産の管理、（4）地区内の休日の指定、（5）諸事項の役場への報告、（6）小学校資金についての事務、（7）戸籍事務の補助」だったとしている。この中でも、鳥越のいう官民の境界線の振り子として、現在の我々の感覚では行政が担うべきであると感じる項目が含まれている。例えば、（2）道路修理（6）小学校（7）戸籍などである。田中は「日本の地域社会においては、公と私の境界は、西欧的な意味では、必ずしも明確ではなかった。むしろ、公と私の間に、中間的な領域を設定しておくことが普通であった。」（田中1990：48）と指摘しているが、こういった意味でフォーマルなインフォーマル組織として生まれた区（後の地域自治会）が時代により動く公私の振り子のあいまいな中間点を担ったり、手放したりしてきたのが我が国の地域空間に関する担われ方であったといえる。この点について近江は、「警察・消防の警戒が完全ならば、町内で夜警に廻る必要はない。公共機関のサービスが不備だから町内会が補足するわけである」（近江1958：194）としている。

興味深い調査結果がある。自治庁が昭和31（1956）年に全国122市町村において調査し

---

<sup>58</sup> 明治の合併により生まれたものをさす

た結果によると「土木関係の事業のことで、この一年間に道路工事とか河川工事とか、河川改修などの事業に町内会・部落会（そのような団体）の協力を求めたことがありますか。どういう方法で協力してもらったのですか」という設問に対し、62.7%の自治体が「協力してもらったことがある」と回答している。さらに、その内容をみていくと実に52.1%が「労力奉仕」と回答している。その他は「分担金」29.6%、「その他」が5.6%となっている（自治庁 1956：57）。（自治庁）つまり、昭和 30 年代にも鳥越のいう振り子はまだ動いており、現在よりもより「公」が狭かったことがうかがえる。

いずれにせよ、明治 22 年の市制町村制の施行と、それに先立つ町村合併、そして法により認められた「区」の制度により農村や都市部に自治的な集まりとしての地域自治会の前身が公式に存在することになったのである。

その後の地域自治会をめぐる歴史的背景としては、数次の戦役と伝染病の発生などを背景にして特に都市部において地域自治の必要性が高まっていったことがあげられる。田中（1990）はこの時期について 2 つの注目すべき動きがあるとし、「明治 33 年（1900）から

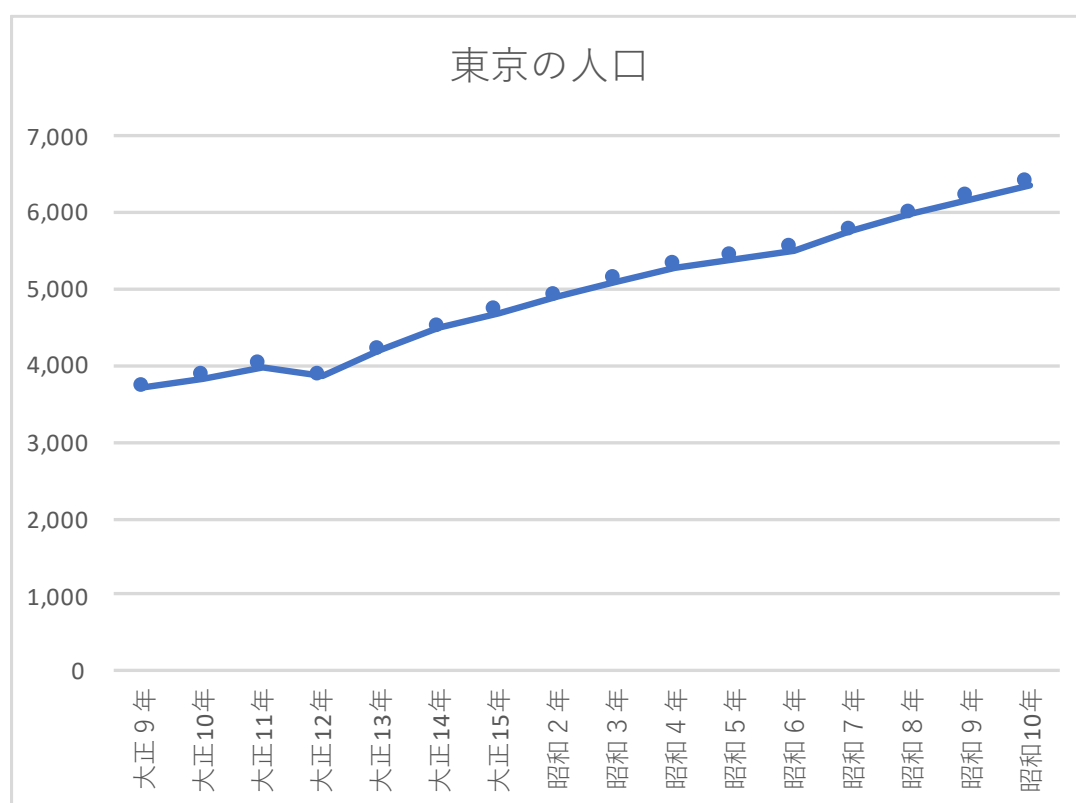


図1-9 大正から昭和の東京の人口（総務省統計局より筆者作成）

組織されていく衛生組合の動向であり、もう一つは、町内会の結成母体となる町内の『有志団体』の叢生という事実」（田中 1990：32）であるとしている。前出の田中による分類では、この時期は「大都市行政制度が整備・成立していく一方、町内社会の担い手が伝統的産業の

自営業者から新たな社会層へと後退していく時期」(同書：27-28)と見られている。

まず、衛生組合であるが、中村によると明治期にわが国で伝染し、最も恐れられたものはコレラであった。それは、明治12年、15年、19年、23年、28年と度々流行し、その都度2～3千人の死者を出したという。東京では1900(明治33)年に「衛生組合設置規程」を定めた。規程では、一戸を構えるものは隣保団結し共同扶持して衛生組合を設ける義務を負うとされた。そして、このことにより「住民の組織化に極めて大きな効力を発揮」したとしている(中村1979：12)。そして、その後この衛生組合が町内会となった例が多いとしており、「東京市役所の報告書<sup>59</sup>は『衛生組合の設置は直接間接に町内会設立に重大な衝動を与えたのである。又衛生組合の事務は保健衛生に限定され、町内事務の円満な遂行に支障を来すため衛生組合を解消して町内会を組織したものが多し』」(同：13)としている。

図1-9が示すように、大正から昭和にかけて都市への流入人口が増加していく。そして、労働者層が増加し、そこから小規模な商工業を営む自営業者も都市において増加する。このことは、実は東京だけではなく全国において地方の中核となる都市で起こっていたと考えられる。実は、明治21年において全国で最も人口が多かったのは新潟であり、ついで兵庫、愛知となっている。このように当時は現代のように東京一極集中といわれるような状態であったわけではない。

この時代の特徴としてもう一つ見逃せないのが、背景としての民権意識の高まりと大正デモクラシーの動きである。上でも指摘したように、もともと地域の自治組織への加入は全戸ではなかった。加入資格は土地や建物の所有であり、あるいは農地を自作することであった。それが、明治時代の自由民権運動から大正デモクラシーへと時代が下り、「平等」意識が高まる中で全戸参加型の新しい組織として、特に都市部において整備されていくのである。玉野は「大正から昭和にかけて本格的に展開する近代の都市化は、さらなる大衆化と民主化を促していく。まずは新興の町や職人町にいち早く流入していった借地・借家の住民たちは、徐々にいわゆる都市下層社会を形成していく。(中略)それぞれの立場から地域社会の新たな統合形態が模索されるわけであるが、最終的には地方改良運動の影響を受けた『スプロール地区』の青年層を中心として『新体制』になだれこんでいくことになる。この過程で家持も借家人も等しく住民として全戸加入できる新しいタイプの地域住民組織として『町内会』が成立するわけである」(玉野1993：125)とし、「町内会を『封建遺制』とみる通念のあやまりはいまや明白である。町内会は大正デモクラシーや普通選挙法の成立といったきわめて近代的な歴史の流れと連動して登場してきたものなのである」(同：41)<sup>60</sup>と決定づけている。

ここで注意が必要なのは、現代から遡るときのスタート地点として、我々は「地域自治会」という点から遡ることを始める。しかし、実はそれは大きな二本の幹に戻ることになる。そ

<sup>59</sup> 東京市役所「東京市町内会の調査」昭和9年3月、7ページ(原注)

<sup>60</sup> 傍点は筆者



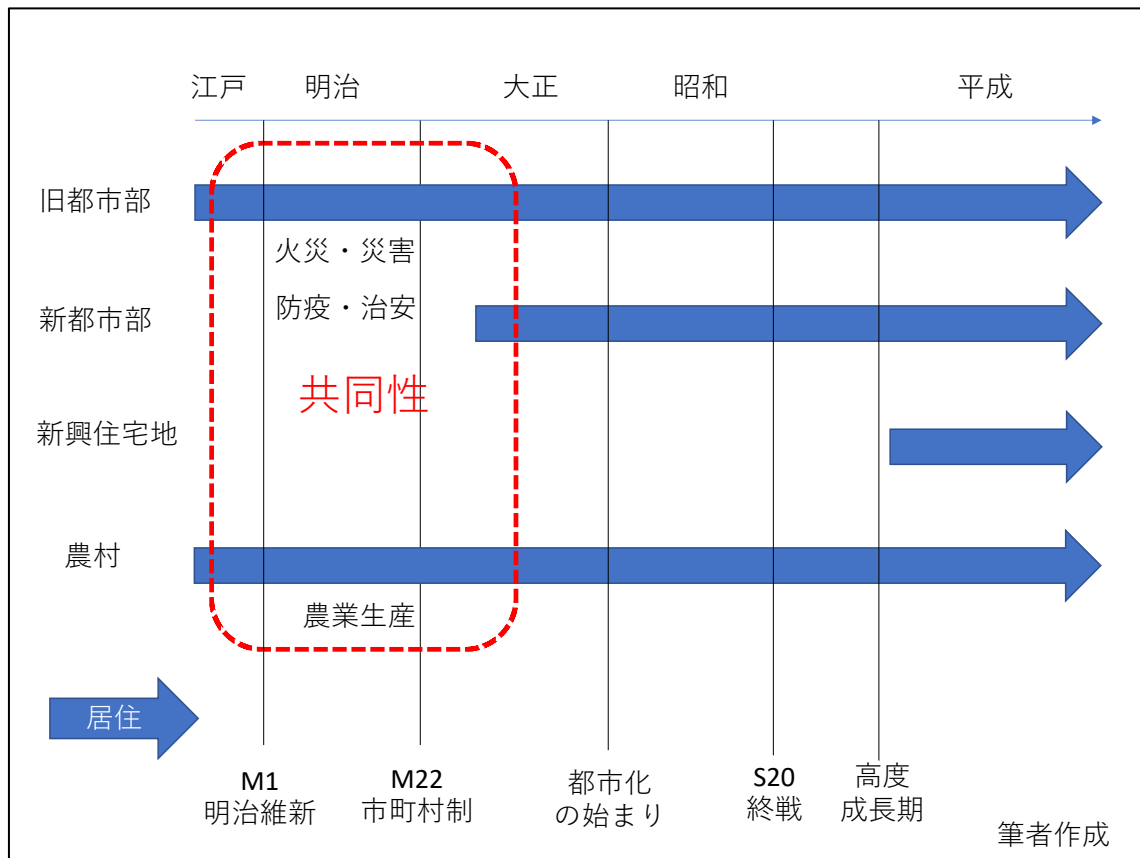


図1-10 いつからそこに人が住んでいるか(筆者作成)

これは、特に戦時体制において明確に区別されていた「町内会」と「部落会」である。それは言い方を変えると、「農村」か「都市」という、これまで農村社会学、都市社会学がターゲットとしていた「エリア」と重なる。それは、集落構造の違いであり、経済的基盤の違いでもある。そのことに加えて、筆者は「いつからそこに人が住んでいるか」という軸を加えたい。図1-10では、地域を「旧都市部」「新都市部」「新興住宅地」「農村」と区別した上で、時間軸を横軸にとって、おおまかに人がいつからそこに住んでいるかを示したものである。地域での共同性が強く求められた時代を赤い点線で囲んでいる。都市部においては大きくは火災などの災害、防疫や治安維持などに対して地域の共同が必要とされ、農村では農業生産や、基金の備えなどで共同性が必要とされてきた。そのことは、現代においても相変わらず求められてはいるが、以前よりは弱くなっていると考えられる。第4章において、地縁について再考することにするが、ここで、ノスタルジックかつステレオタイプ的に描かれる、古き良きコミュニティ、地縁社会のルーツのようなものをもともと持たない居住エリアがあることを見逃してはならない。

この項の最後に、この時代にすでに地域自治会が抱えており、現代につながる課題観を中村が指摘していることを見ておきたい。中村は「町内会はこれ以外にも幾つかの問題を抱えていた。それらは大正末期にすでにあらわれていたのであるが、実はそれは今日の町内会に

於いても未解決の問題として残されているものであり、町内会組織には不可避のものではないかとさえ考えられる」とし、(1) 町内会の選挙への利用、(2) 行政機関からの委任事務の過剰、(3) 町内における当時のインテリ層、例えば教員、官吏、銀行員などが町内会に極めて冷淡であり非協力的であった点、を挙げている(中村 1979: 34)。(2)(3) に関してはそのまま、現代に積み残された課題である。

#### 4. 戦前～戦中

表1-8

年	出来事	
昭和 15 年 (1940)	内務省訓令 17 号(部落会 町内会整備要領)	1914(大正 3) 年、第一次世界大戦への参戦により、中国への覇権を強め、経済的にも好況を呈していた我が国であるが、大戦後「第一次世界大戦の反動恐慌は住民生活にも深刻な陰を落としていった。とりわけ農村部では昭和に入って深刻な不況に見舞われることになった」(藤田 1982: 273)。1920 年ごろには慢性的に不況が続き、閉塞感に見舞われることになる。その後 1931(昭和 6) 年日本の関東軍が柳条湖で南満州鉄道を爆破。「中国軍が爆破した」として攻撃。後に満州事変といわれる。こうして我が国は本格的に戦時体制に入っていくことになる。1932(昭和 7) 年 3 月満州国建国、同年 5 月に 5・15 事件、翌 1933(昭和 8) 年 2・26 事件、1937 年(昭和 12 年) 7 月盧溝橋事件により日中全面戦争へ、同年 12 月南京占領、翌 1938(昭和 13) 年 4 月 国家総動員法公布。翌 1939(昭和 14) 年 5 月 ノモンハン事件。1940(昭和 15) 年 9 月 日独伊三国同盟調印、10 月大政翼賛会発足、と我が国は急速に戦争一色となっていく。この時代に本稿の関心事である、地域自治会の周辺ではどのようなことがおきていたかをみると「昭和期に入ってから区の組織上の大きな変化は、区から部落会への変貌である。区制が廃止され、それに変わって各地区に部落会・町内会が誕生した。部落会・町内会誕生の機運は昭和 11 年頃からみられ」(鳥越 1994: 110) たという。それに先立ち、鳥越によると「昭和に入る頃になると、上級行政機関からの依頼による自治会調査の件数が目立って増えてくるのが役場文書(庶務雑件)からも察知できる」という。「それはおそらく、旧慣を積極的に再構成することが統制上きわめて有意義であろうと考えた、ときの為政者の自覚に基づくものであろう」(同: 140) と鳥越は推測している。これがまさに、上述の村松(1994)による「最大動員システム」の発露といえるであろう。
昭和 18 年 (1943)	府県制、市制、町村制改正(町内会部落会の法制化)	
昭和 20 年 (1945)	ポツダム宣言受諾(敗戦)	

そして「ついに政府は昭和 15 年に、内務省訓令 17 号<sup>61</sup>をもって、隣保団結の精神に基づ

<sup>61</sup> 昭和 15 年内務省訓令第 17 号「部落会町内会等整備要領」

き市町村内住民を組織結合し、地方共同の任務を遂行するため『部落会・町内会』の整備を各府県に通達した。ここに町内会・部落会は市町村の下部組織として政府によって制度化されるとともに、多様な組織形態を示すにいたっていた町内会・部落会の整備・統合が進められていった。町内会・部落会は国民の道徳的錬成と精神的団結を図る基礎組織であり、国策を汎く国民に浸透せしめ国策万般の円滑なる運用に資せしむるとともに、国民経済生活の地域的統制単位として、統制経済の運用と国民生活の安定上必要なる機能を發揮せしむることを目的とするもの」(藤田 1982: 294-295)であった。その内容を概観する。

#### 内務省訓令第十七号<sup>62</sup>

隣保団結ノ精神ニ基キ市町村内住民ヲ組織結合シ万民翼賛ノ本旨ニ則リ地方共同ノ任務ヲ遂行セシムル為左ノ要領ニ依リ部落会町内会等ヲ整備セントス仍テ之ガ実績ヲ挙グルニ努ムベシ

#### 第一 目的

- 一 隣保団結ノ精神ニ基キ市町村内住民ヲ組織結合シ万民翼賛ノ本旨ニ則リ地方共同ノ任務ヲ遂行セシムルコト
- 二 国民ノ道徳的錬成ト精神的団結ヲ図ルノ基礎組織タラシムルコト
- 三 国策ヲ汎ク国民ニ透徹セシメ国政万般ノ円滑ナル運用ニ資セシムルコト
- 四 国民経済生活ノ地域的統制単位トシテ統制経済ノ運用ト国民生活ノ安定上必要ナル機能ヲ發揮セシムルコト

#### 第二 組織

##### 一 部落会町内会

- (一) 市町村ノ区域ヲ分チ村落ニハ部落会、市街地ニハ町内会ヲ組織スルコト
- (二) 部落会及町内会ノ名称ハ適宜定ムルコト
- (三) 部落会及町内会ハ区域内全戸ヲ以テ組織スルコト
- (四) 部落会及町内会ハ部落又ハ町内住民ヲ基礎トスル地域的組織タルト共ニ市町村ノ補助的下部組織トスルコト
- (五) 部落会ノ区域ハ行政区其ノ他既存ノ部落的団体ノ区域ヲ斟酌シ地域的共同活動ヲ為スニ適当ナル区域トスルコト
- (六) 町内会ノ区域ハ原則トシテ都市ノ町若ハ丁目又ハ行政区ノ区域ニ依ルコト但シ土地ノ状況ニ応ジ必ズシモ其ノ区域ニ依ラザルコトヲ得ルコト

<sup>62</sup> 原文は縦書き、旧漢字は新漢字にて表記、傍点は筆者

- (七) 必要アルトキハ適當ナル区域ニ依リ町内会連合会ヲ組織スルコトヲ得ルコト
- (八) 部落会及町内会ニ会長ヲ置クコト会長ノ選任ハ地方ノ事情ニ応ジ從來ノ慣行ニ從ヒ部落又ハ町内住民ノ推薦其ノ他適當ノ方法ニ依ルモ形式的ニハ少クトモ市町村長ニ於テ之ヲ選任乃至告示スルコト
- (九) 部落会及町内会ハ必要ニ応ジ職員ヲ置キ得ルコト
- (十) 部落会及町内会ニハ左ノ要領ニ依ル常会ヲ設クルコト
  - (イ) 部落常会及町内常会ハ会長ノ招集ニ依リ全戸集会スルコト但シ区域内隣保班代表者ヲ以テ区域内全戸ニ代フルコトヲ得ルコト
  - (ロ) 部落常会及町内常会ハ第一ノ目的ヲ達成スル為物心兩面ニ亘リ住民生活各般ノ事項ヲ協議シ住民相互ノ教化向上ヲ図ルコト
  - (ハ) 部落会及町内会区域内ノ各種会合ハ成ルベク部落常会及町内常会ニ統合スルコト

## 二 隣保班

- (一) 部落会及町内会ノ下ニ十戸内外ノ戸數ヨリ成ル隣保班（名称適宜）ヲ組織スルコト
- (二) 隣保班ノ組織ニ當リテハ五人組、十人組等ノ旧慣中存重スベキモノハ成ルベク之ヲ採り入ルルコト
- (三) 隣保班ハ部落会又ハ町内会ノ隣保実行組織トスルコト
- (四) 隣保班ニハ代表者（名称適宜）ヲ置クコト
- (五) 隣保班ノ常会ヲ開催スルコト
- (六) 必要アルトキハ隣保班ノ連合組織ヲ設クルコトヲ得ルコト

## 三 市町村常会

(略)

前文および第 1 により、その目的は「隣保團結ノ精神ニ基キ市町村内住民ヲ組織結合シ万民翼賛ノ本旨ニ則リ地方共同ノ任務ヲ遂行セシムルコト」とされている。同年 9 月に大政翼賛会が発足し、事実上政党政治は消滅していた中で、全国民を統制下に置くための施策であることが示されている。そして、三に「国策ヲ汎ク国民ニ透徹セシメ」ることが謳われ

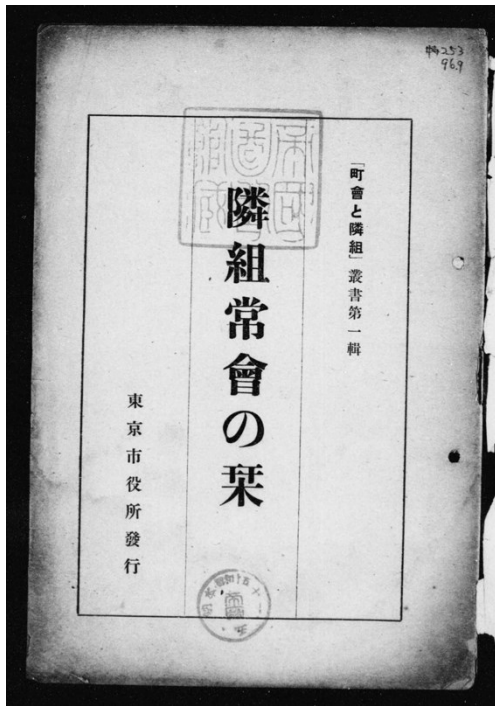


図1-11 隣組常会の栞(国立国会図書館デジタルコレクションより)

ており、明治以来中央集権で近代化を目指してきた政府の目指す方向性がある意味公然と示された。

第二の「組織」で村落には「部落会」を、市街地には「町内会」を置くことが謳われた。後々、「翼賛体制の悪しき習慣」「封建遺物」などと一部から非難される姿の原型がここに示されていることに注目したい。順次見ていくと、(三)に全戸を持って組織すること(全世帯加入の原則)、(四)に行政の下部組織としての補助機能を有すること、二隣保班(一)に下部組織としての隣保班を持つこと、などが示されている。これを見て、ご自身の地域の自治会の組織と似ていることに気がつく読者も多いだろう。良くも悪くも、この時代に現代の地域自治会に続く轍の方向性ができたことは間違いがないだろう。

組織の(十)に「常会」なるものへの言及がある。それについて、1940(昭和15)年10

月に東京市役所市民局町会課より発行された「隣組常会の栞」という書籍がある<sup>63</sup>。その中の「二 常会の意義と目的」から「常会とは何か」を引用する。「常会とは如何なるものか、既にご承知の如く、町会の人や隣組の人が、それぞれに集まって重要なことを相談し合い之を申し合わせる寄合いのことではありますが、それは単なる寄合いでなく、一定の時間と場所を定めて常例的に行う会合のことです。」(同書：2)とされており、同書は運営の仕方、進行順序などが詳しく紹介される手引書となっている。このような書物が必要であったことを考えても、それまで町内会・部落会は必ずしも津々浦々にあったとはいえず、こうして政府の方針により次第に整備されていったことが伺える。

戦争の推進体制強化のため、あるいは翼賛体制のために整備されたと批判されることの多い町内会部落会であるが、倉田は「統制経済が機能しえたのは町内会を通してあらゆる物資の配給や供出がなされたからであった」(倉田1990：163)としており、物資の配給などで大きな役割を担ったことを指摘している。実は1940(昭和15)年の内務省訓令の段階では、あくまでも内務省による命令であり、このあと1943(昭和18)年の市町村制の改正により、町内会部落会は名実ともに「法制化」されることになる。日高によると「『市長(町

<sup>63</sup> 原文は縦書き、旧漢字は新漢字にて表記、画像データは国立国会図書館デジタルコレクションより

村長)は町内会部落会及びその連合会の長をしてその事務の一部を援助せしむることを得』<sup>64</sup>(市制 94 条第 3 項及び町村制第 78 条第 2 項)、とした新規定にこそ重要な意味がある。

(中略) こうした法改正は、実態的には、それまで各市町村の任意設置(選択的制度)であった区長制から、行政指導を通じて全国一律に設置されることとなった部落会町内会制度への制度的な『移行』あるいは『橋渡し』を意味するものであろう」(日高 2018: 183)とされているが、ここで初めて法律の中に「町内会部落会」が掲載せられたことになる。このことをして田中は「公私の中間的な存在であった町内会が、『官』の組織へと吸収されていた」(田中 1990: 45)と指摘した。

敗戦後、進駐してきた連合国総司令部は 1945(昭和 20)年 11 月に隣組関係者のリスト及び、隣組に関する詳細な報告書の提出を求めた。その際に内務省が作成した報告書の内容は、その当時公式に我が国が認めていた「町内会・自治会、隣保班の姿」が浮き彫りになっており興味深い(自治大学 1960: 30-36)。この昭和 20 年内務省報告から、その当時の政府の自己認識としての戦前戦中の町内会・自治会の姿を見てみよう。

まず、隣保の組織自体の根本的な認識として、「極めて自然的なる家または近隣地域の住民による吉凶慶弔を共にする人情の結合としての自治組織として発達<sup>65</sup>」してきたものであるとする。本報告書は町内会・部落会、そして隣保班を廃絶していこうという意味を持つ連合国総司令部に対して、それを避けようとする内務省の報告書という背景を持つため、多分に「言い訳がましい」ニュアンスが読み取れ、興味深い。

本報告書において、町内会部落会の目的を 4 つあげている。「(1) 町内会部落会は隣保団結の精神に基づく結合を持って地方共同の任務を遂行せしむる純然たる自治組織たらしめんとするにあり。(2) 隣保組織は隣人愛の道義の出発するを持って町内会部落会は道徳的錬成と精神的団結の基礎たらしめんとす(3) 町内会部落会は民主的な自治組織なることももちろんなれども国策滲透の末端機関としての機能とこれに協力する機関たらしめんとす(4) 支那事変以来逐次強化せられたる経済統制なかんづく国民経済生活の中軸をなす生活必需物資の配給に対する地域的統制単位を町内会部落会としてこれを実施の機関とすることは公平と迅速的確を期する上において極めて適当なるをもって右事務を町内会部落会をして担当せしむることとせり」とし、自然発生的な国民の生活に根ざした組織が予めあったものに対し、国家的統制的な役割を後発的に担わせたものであることを強調している。その組織面では①町内会については都市の町丁目を、部落会については(明治 21 年の市制町村制の)行政区を基礎とすること、②居住する全戸で組織する、家を単位とする全住民の集団であること、機能面では①市町村の補助的下部組織であり、②会長を置き、従来の慣行に従い適当な方法で住民の推薦のもと市町村が「形式的に」専任または告示する、③必要に応じて職員を置く、④必要に応じ町内会連合会を置く、⑤全員集合して一定の共同的事項に関

---

<sup>64</sup> 傍点は筆者

<sup>65</sup> 原文はカナ書き

し協議する常会を設置する、としている。果たす機能について大きく「市町村長統括のもとにその目的とする地方共同の任務を自主的に行う」としたうえで、具体的な業務の例示の最初に「生活物資の配給業務」を挙げ国民生活に必要な組織であることを強調している。しかし、明治からの（町内会についてはあるいは大正からの）歴史の流れを鑑みるに「生活物資の配給業務」が重要になったのは、実際問題昭和 15 年以降であると考えられるので、この点においても内務省の主張内容については若干説得力に欠けるようである。しかし、上で倉田が指摘したように敗戦当時の町内会部落会が生活の基礎である食料品などの生活物資の調達に大きな役割を果たしていたことは見逃せない。他には貯蓄及び国債消化、政策の末端滲透、防空活動、その他の政策への協力などを挙げている。そして、この項目の最後に法制上の町内会部落会の立場として、上述の通り昭和 18 (1943) 年の市町村制改正をとりあげ、「市町村長は町内会長部落会長をして市町村事務の一部を援助せしめ得ること」が定められているのみだと強調し、ここでも擁護の態度を示している。

## 5. 戦後～町内会部落会の廃止

表 1-9

年	出来事
昭和 20 年 (1945)	民政局より報告書要求、提出 (11 月)
昭和 21 年 (1946)	総選挙 (4 月) 日本国憲法制定 (11 月) 昭和 15 年内務省訓令 17 号廃止 (1 月)
昭和 22 年 (1947)	町内会部落会の廃止 (4 月)

上で取り上げた昭和 20 年内務省報告において、今後、つまり戦後の町内会自治会の取扱いについて述べた項目をまず概観し、連合国司令部民政局（以下、民政局）との折衝の結果最終的に町内会部落会の廃止（禁止）となる過程を見ていく。

昭和 20 年内務省報告の第六に「将来の運営方針」が記載されている。これはあくまでも内務省にとっての「希望」であるが、そこでは次のように述べられていた。戦時下においては本来の住民の自治組織としての機能を十分発揮できていたとはいえないままに、戦争遂行の必要

上官庁事務の代行機関として機能していた。これを本来の姿に戻し、「真に国民生活の基礎組織として自由にして活潑なる自主活動」をさせるものとする。その方針として、①町内会部落会、連合会の会長につき形式的にも市町村長の任命ではなく、選挙による選任とする。②行政事務の取り扱いは最小限度に抑制する。③自主活動を積極的に奨励援助する。④自主的な監督に委ねること、⑤経済生活確保のためにする活動（生活用品の配給などを指すものと考えられる）に重点を置くこと、とした。政府内務省はこの指針に従い、町内会部落会の運営の改善に着手するが、結局民政局とは意見の合致がなく、この後、戦中に町内会部落会の会長を務めていた者のやがて行われる地方選挙からの排除を経て、昭和 22 (1947) 年 1

月 22 日内務省訓令 4 号において「昭和 15 年内務省訓令第 17 号<sup>66</sup>は、昭和 20 年 1 月 20 日よりこれを廃止する。」とされ、ここに町内会部落会が「公式」なものではなくなった。この背景には、連合国軍総司令部の日本独自の近隣組織に対する拭うべからざる疑念があったが、自治大学校（1960）では「Political Reorientation of Japan Vol.p261」等を根拠に連合国軍総司令部の疑念の理由を次のように見ている（自治大学校 1960：47-49）。①町内会部落会はピラミッド構造の底辺に国民を置く強制的な組織体であり、国による支配体制であり、それぞれの権限と支配の系統は直接に中央政府、特に内務省につながっていたこと。②この組織の起源は徳川時代の 5 人組にあると見ており、それはクリスチャンや幕府の敵となるものを捜し出したりするために利用され、常に人民を支配下に置くために用いられた。③「表面上は、この組織は自発的結合に基づいているが、非国民と呼ばれることによって受ける警察からの脅迫、生活必需品を絶たれるかもしれぬという隠然たる脅威そのほか一般的な報復がおそろしいので、結成するしないの選択の自由は存在しなかった」ことなどを挙げている。前述の内務省の自己評価と比較すると次のような点で非常に興味深い。① 5 人組制度につき連合国側はその「影」の部分、内務省側はその後の「陽」の部分をつまえている。②内務省側は「自治的組織」の部分の「建前」をとらえているが、連合国側はその「実質強制加入」の部分を見ている。同じ物事を 2 つの立場から見ると見え方が違う、ということの好例であるが、こういった見方の違いは地域自治会の評価に関して現在でもそのまま妥当するだろう。

いずれにせよ、内務省の思いはいれられず、町内会部落会及び隣保班は廃止されることになった。1 月 22 日の訓令の段階では詳細は決まっておらず、廃止後の措置は「追って通知する」とされ、廃止にかかる期日は来る昭和 22 年 4 月 1 日とされた。この後も内務省と連合国側とで認識の違いがあった。内務省は国家の下部機関としての町内会部落会を廃止し、任意組織として存置すればよいと認識していたが、連合国側はそれでは満足しなかった。最終的に 1947（昭和 22）年 3 月 4 日内務省発地第 39 号内務次官通知により、次のような措置とされることとなった。①町内会部落会及び連合会が行っている行政事務はすべて市区町村に移管する。②行政事務を担当させるために必要がある場合は、市区町村の駐在員（嘱託可）を配置することができる。ただし、証明書は市区町村の名において証明書等を発行する。③駐在員の設置に関して従来の町内会部落会の事務所を利用する場合、最小限に止めること。④市区町村は配給に関して必要がある場合には、区域内の住民の自由意思により選ばれた代表者に連絡をすることができる。⑤住民の意向によって自発的に適当な任意団体を結成することは差し支えない。また、同日付け内務省地方局総務課長通知により、上記①によって市区町村に移管されるべき業務は、世帯表の整理、転出入の証明、配給通帳の検印など 10 項目が示された。また、同通知四で「従来町内会、部落会で行っていた事業で隣保相扶の団体として相応しいもの（例えば文化事業のようなもの）は、あらたに結成される任意

---

<sup>66</sup> 部落会町内会整備要領は遡って廃止されることになった。



団体が行うものとする」と示され、ここで行政の下部組織としての機能と、本来的な住民の近隣組織としての機能を切り離した上で、前者を完全に廃止することが宣言されたのである。

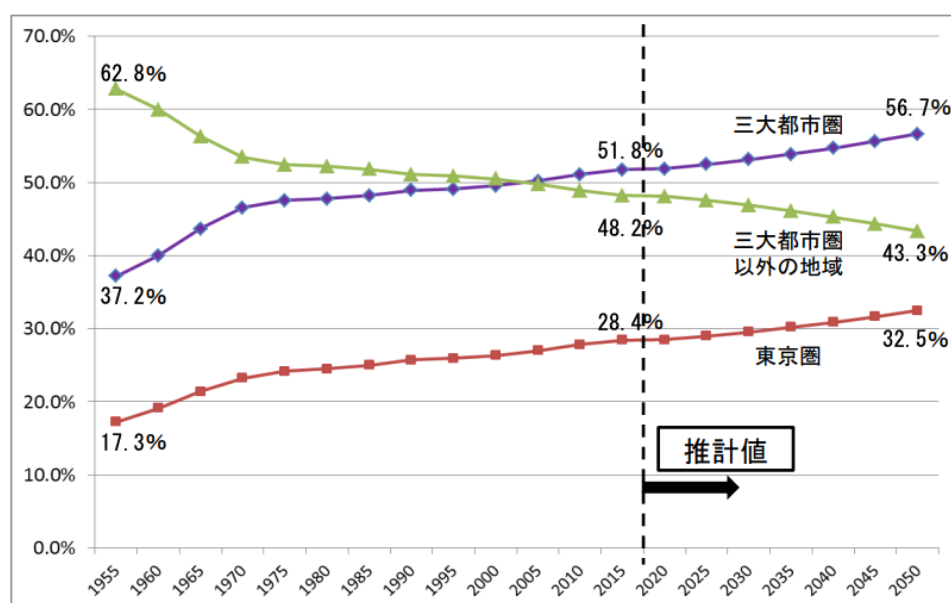
しかし、実際問題としては「旧町内会長などが発起人となり形ばかりの任意団体を作ったり、あるいは、町内会、部落会の役職員をそのまま市区町村の嘱託員に任命しようとする動きが一般化した」（自治大学校 1960：84）ことにより、連合国側からの圧力もあり何回かにわたり内務大臣談話や通知を発した上で、新憲法施行日と同日 1947（昭和 22）年 5 月 3 日に「政令第 15 号昭和 20 年勅令第 542 号ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件に基づく町内会部落会またはその連合会などに関する解散、就職禁止その他の行為の制限に関する件」により、「（一）旧町内会長、旧部落会長らは、その地域では 4 年間同種の事務を行う職につけないこと（二）旧町内会、旧部落会などの職員は、その地域では 4 年間同種の事務を行う職につけないこと、（三）旧町内会、旧部落会の財産は 2 ヶ月以内に処分されなければ市区町村に帰属すること、（四）官公吏は、旧町内会旧部落会等及び類似団体を利用してはならず、利用すれば退職せしむること」（自治大学校 1960：98）<sup>67</sup>等を定め、更に厳しく旧来の町内会部落会の廃絶を打ち出した。

こうして、公式に廃止となった町内会部落会であるが、この廃止措置が解かれるのは 1952（昭和 27）年であり、その間はどのように地域空間は管理・運営されていたのであろうか。上でも見たとおり、それまで町内会部落会が少なくとも当時生活物資の配給などについて国民生活にとって大きな役割を果たしていたことは間違いない。鳥越は「しかしながら、法律で禁止しようと、すでにみてきた通り、この住民組織は住民の日常生活にとって不可欠なものである。（中略）そのため、法律による廃止にもかかわらず、この組織は存続し続けた。この箕面市域では廃止されたその年に、部落会から自治会へ名称変更した地区が少なくない」（鳥越 1994：109）と報告している。前出の昭和 30 年の自治庁の調査によると、「住民の皆さんへ連絡する組織が全然なかったときがありますか」という設問に対し、「なかったことがある」と回答している自治体は 11.9%であり、反対に「なかった時期はない」と回答している自治体は 75.4%であった。すなわち、この廃止期間にも少なくとも「住民に連絡する」なんらかの組織があった自治体が多数であることがわかる（自治庁 1956：44-45）。また、国民生活審議会調査部会は「終戦直後まで町内会や部落会が行っていた配給や転出証明などの仕事が、戦後これら組織の解散の際に行政機関の手に移ったのを始め、防火、防犯、生活扶助、環境整備などの仕事が不完全ながらも次第に行政機関の責任において行われるようになり、住民もこれらの機能を行政機関に期待するようになってきている。」（国民生活審議会調査部会 1969：6）としており、地域の事務のうちで戦後「公」の手に移ったものが多くあることを指摘している。

---

<sup>67</sup> 傍点は筆者

## 6. 高度成長～現代



出典：総務省統計局「国勢調査」及び国土交通省「国土の長期展望」中間取りまとめを元に、総務省市町村課にて作成

図1-12 都市圏への人口の移動(総務省)

1956（昭和31）年の経済白書の結語に「もはや戦後ではない」と書かれたのは、地域自治会の禁止が解除されてから、4年後のことであった。実は筆者はこの有名な一節の意味する内容をこれまで勘違いしていた。今回初めて実際の文章を読んでみると、この言葉は急速な戦後復興を寿ぎ、わが国の戦後復興を高らかに宣言するものではなく、「戦後」という特別な時期が終わり、我が国は本当に力をつけていかなければならない、という意味の警句であったことがわかる。第2章において詳しく触れる東日本大震災の大きな被害からちょうど10年が過ぎた2021年に本稿を書いている筆者には感慨深いものがある。そしてもちろん、「戦後ではない」といわれたその後わが国はいわゆる高度経済成長期、いざなぎ景氣を経て、バブル経済、バブル崩壊、失われた20年へと歩みを進めていくことになる。その中で、本稿の関心の的である地域自治会はどのような変遷をたどるのか。

まず、背景としての大きなポイントは、戦後から高度経済成長期に関する人の都市への移動である。これは、近隣での生活に注目する立場からは注目して余りある大きなポイントである。図1-12は1955（昭和30）年ごろからの3大都市人口とそれ以外、また東京圏人口の推移を比較したものである<sup>68</sup>。2000（平成12）年前後に三大都市圏と三大都市圏以外の地域での人口はクロスし、そこからは三大都市圏の人口のほうが多くなっている。また、東京圏の人口は増え続け、推計では2050年には日本人の1/3は東京圏に住むことになる。

<sup>68</sup> [https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000452793.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000452793.pdf)

これは、近年のコロナ禍によって少し変化が見られている。日本経済新聞によると「総務省が26日発表した7月の住民基本台帳人口移動報告によると、東京都では転出者が転入者を2964人上回り、3カ月連続の転出超過となった。新型コロナウイルス禍を受けたテレワークの普及などを背景に、人口密度の高い東京を離れる動きが続いている<sup>69</sup>」とされているが、実は東京だけでなく、東京、埼玉、千葉、神奈川などの「東京圏」で見ると、様子が変わってくる。佐藤（2021）によれば、「一方で、東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県から成る東京圏全体でみると、20年の1年間では、前年に比べ約5万人減ったものの、トータルで約10万人の「転入超過」となった。さらに詳しくみてみると、「コロナ移住」が起きているといわれた東京23区ですら約1万3000人、東京都では約3万1000人の転入超過になっている。東京圏への転入超過9万9000人のうちの残りの6万8000人が神奈川県、埼玉県、千葉県への流入である」とされる。つまり、コロナで「東京」はまずいから、神奈川へ、あるいは埼玉、千葉へ、というコロナによる移動は起きているものの、結局は東京圏の中の移動にとどまっているのが現状といえるようである。

さて、そんな都市への人口の移動であるが、どれくらい過去から東京圏に一極集中で

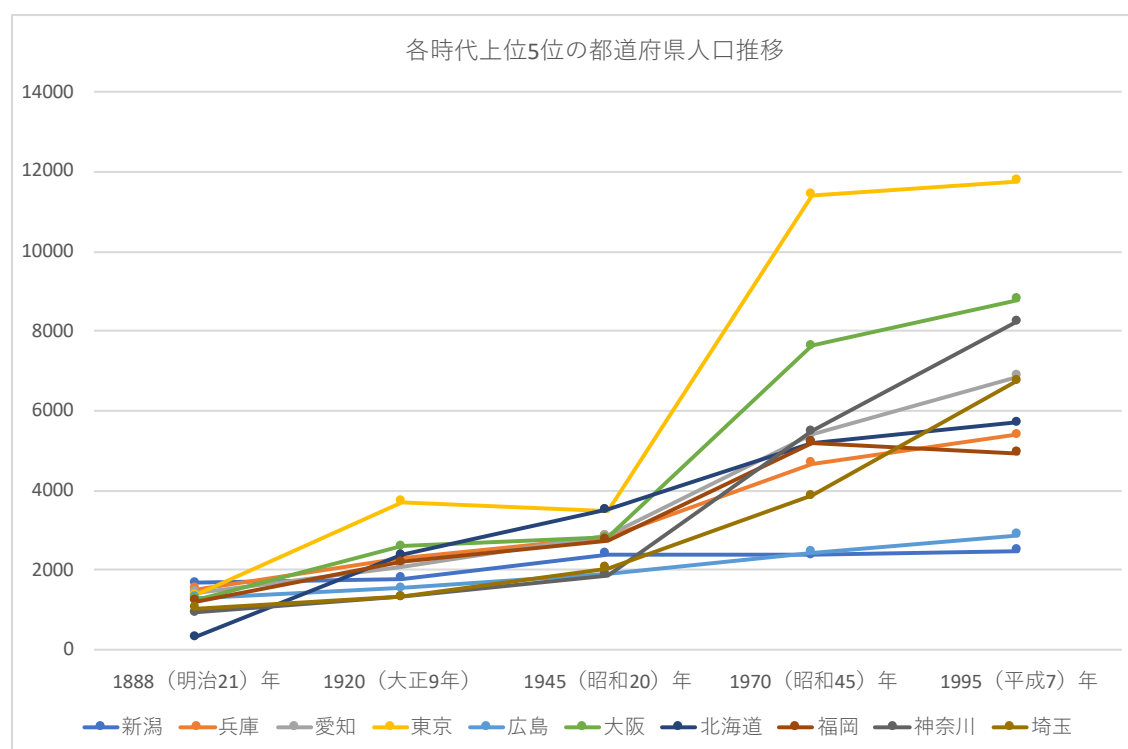


図1-13 歴史的に見た人口移動(総務省統計局より筆者作成)

<sup>69</sup> 日本経済新聞 2021年8月26日「東京、3カ月連続で転出超過 7月の人口移動報告」  
<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA264DO0W1A820C2000000/>

あったのであろうか。図 1-12 は 1888（明治 21）年から 1995（平成 7 年）までの人口が上位 5 位までの都道府県の人口の推移を示したものである。本稿におけるエポックメイキングな出来事、明治の市制町村制の公布された 1888（明治 21）年には日本で一番人口が多かったのは、前述の通り新潟県であった。人口が多い都道府県の歴史的推移を表 1-10 に示す。<sup>70</sup>

表 1-10 歴史的に見た人口上位の都道府県（総務省統計局より筆者作成）

順位	1888 年 (M21)	1920 年 (T9)	1945 年 (S20)	1970 年 (S45)	1995 年 (H7)	2020 (R2)
1 位	新潟	東京	北海道	東京	東京	東京
2 位	兵庫	大阪	東京	大阪	大阪	神奈川
3 位	愛知	北海道	愛知	神奈川	神奈川	大阪
4 位	東京	兵庫	兵庫	愛知	愛知県	愛知
5 位	広島	福岡	大阪	北海道	埼玉県	埼玉

これによると、東京を中心とした現在のような東京圏が大まかに見ていつ頃形成されたのかがわかる。1920 年には東京が 1 位になっているが、1945 年には戦災による疎開などもあり、2 位に、そしてその後 1970 年までは東京のみに人口集中していたが、その後埼玉、神奈川を含めた周辺地域にスプロールし、地方からの人流を吸収し続けていったことがみてとれる。簡易的に、東京圏、愛知圏、大阪圏、という 3 つの都市圏とし、1888（明治 21）年における 3 都市圏とそれ以外の人口比を計算してみたところ、29.9%と 70.1%であった。つまり、それぞれの区域において約 100 年強の間に人口が全体の比率において約 20%移動したといえる。そして、都市と農村に大きな社会構造、生活様式などの乖離が生じてきた。ここでは都市部と農村をあえて分けて論ずることにする。

こういったことを背景に、倉沢は「1970 年代の日本の地域社会の変動は、一言でいえば都市的生活様式の深化と拡大という意味での都市化過程として特徴づけることができる」（倉沢 1981：16）とし、人が多く都市に住み始めたことを起点にして都市的生活様式が拡大するとともに深化していったことを指摘する。加えて「第一は人口移動の相対的な安定化傾向、第二は都市人口構成の成熟化、第三は都市的生活様式の全般的拡大深化、第四に新市街地の拡大、第五に専門的処理システムの限界の露呈である」（同：17）しかし、第一の人口移動の安定化については、その後も大都市圏への人口の

<sup>70</sup> 明治 21 年は総務庁統計局「日本長期統計総覧(1987)」、それ以外は総務省統計局「都道府県別人口(各年 10 月 1 日現在)ー総人口(大正 9 年～平成 12 年)」より、令和 2 年については、令和 2 年国勢調査による。

移動は止まっていない。また、倉沢は地方における人口増加傾向を当時報告しているが、今にしてみると第二次ベビーブームの影響であるとも考えられ、その後どのように人口（その構成も含めて）が推移したかは周知のとおりである。

倉沢は「これらの地域<sup>71</sup>はまた同時に、村落的生活様式をこれまで持ち伝えてきた地付層と、新たに流入した、それも主として大都市から中心都市から流出した住宅地住民－来住民とに物理的に同じ空間に、あるいはごく近接して生活を営ましめるにいたった」(倉沢 1981: 22) としている。人口の増減には自然増減と社会増減<sup>72</sup>があるが、高度経済成長期には大雑把にみて都市においては自然増に加えて社会増が、そして農村では自然増だけが発生したといえる。こうして、都市はスプロールし、ますます巨大になり、郊外に多くの新興住宅地を生み出していった。ここで注目すべきは、そのような新興住宅地においても地縁を基礎とする地域自治会が必ず（といってよいほど）作られていくことである。「戦後の家族制度の変革によって、家を統制・支配していた家長の制度がなくなり、個人は家から開放されたが、このような動きは、家長制度をもとにして、家を通じて全人格的に結びついていた地域共同体に対する価値観を変化させ」（国民生活審議会調査部会 1969: 7）ていたにも関わらず、である。さらに「戦時中に苦い経験をなめさせられていた人達は町内会の復活を、戦後の至上価値たる『民主主義』に逆行するものとして、厳しく批判し」（藤田 1982: 153）ていたにも関わらずである。

この点について 2 つの論点から見ていきたい。都市部において新たに流入した住民の間にも旧来に類似する地域自治会が整備されたのは ①高度経済成長期における環境破壊や社会問題という「危機」が存在したこと。②地域社会の中で一定の地位を占めたいと思う層が存在し、その層の働きかけにより地縁組織が結成、強化された。という 2 点である。まずひとつ目の点について中田は「第二次大戦後新たに建設された団地にもほとんどくまなくこうしたなかば公的な団体ができたことは、自然村以来の地域自治の伝統と、行政や開発資本をはじめとする地域の外の諸組織にたいしてみずからの権利を主張する必要<sup>73</sup>があったことを示している」（中田: 283-284）とする。この「地域外の諸組織に対して自らの権利を主張する必要」性については、玉野は「すなわち『地域住民組織』とは当該地区の共同防衛をその本質的な目的とした社会制度」<sup>74</sup>であるとしており、第 4 章で詳細に検討する本稿での一つのキーワードとしての「危機」に対しての「共同防衛」がその本質的な目的であることを指摘している。さらに玉野は「町内会はこの都市化によってもっとも大きな変貌を余儀なくされた『スプロール地区』においてやはりもっとも大きな影響をこうむった都市の自営業者層を実質的な担い手として成立したのである。このときに、従来とは異なる新しい地域

---

<sup>71</sup> 戦後急速に拡大された新市街地を指す。

<sup>72</sup> 総出生と総死亡の差が自然増減、転入と転出の差が社会増減である。

<sup>73</sup> 傍点は筆者

<sup>74</sup> 傍点は筆者

住民組織の結成を促したのは、急激な都市化による地域社会の危機に対する『共同防衛』の必要であった。(中略) このような新しい事態にたいして、旧来からの封建的な身分制度を前提とした名望家層を中心とする閉鎖的な体制ではもはや有効に対処することができず、居住者全員を一律に『住民』として組織する新しいタイプの地域住民組織が求められたのである。これに応えたのが全戸加入を原則とする町内会の成立だったのである」(玉野 1993 : 18) とした。またこの点について藤田は「戦後、町内会の役員となって登場してきたのは、生産の基盤を町内にもつとともに、町内の世話役になることが生業のためになりやすい土着性の強い自営業者たちであった。部落会が一般に町内会に比べて大きな機能を持って存在しているのも、農村において居住地は都市よりも遥かに強く生業の場としての役割をになっていたからであった」(藤田 1982 : 279) としている。

一方、農村部においては人口が流出するとともに、手作による農業から機械化、大規模化に向かい、集落的共同経営から個別の経営に、そして農家は兼業化、さらには第二種兼業<sup>75</sup>化が進むことになった。その経緯として生源寺は「戦後の農地改革によって、都府県ではほぼ1ヘクタールの自作農が生まれた。同じ地域の農家であれば、同じ広さの農地を工作し、同じ種類の作物を栽培した。例えば関東内陸部では、コメと麦と養蚕が共通の品目であった。

(中略) 戦後のある時期までの農村はメンバーの等質性が高いコミュニティであった。高い等質性のもとであれば、必要とされる共同の取組も特に困難は生じない」(生源寺 2011 : 164) とし、戦後すぐの農村について「等質性の高さ」を指摘している。北原は村落の歴史的過程を次の4つの段階に区分している。①寄生地主制の生成を前提として成立し、またその発展の土台ともなった近代日本の村落の『原型』、②寄生地主制が動揺し、一方で自小作層の農民的経営が前進しながら、他方でそれが戦時ファッショ体制に組み込まれてゆく中で生まれた『第二の型の村落』、そして、戦後に③農地改革により生まれた自作農経営が生産力をのばし、安定していた時期、④高度成長により自作農経営が破壊され、農業の破壊、兼業化が進行した時期、である(北原 1983 : 44)。この③と④の時期に当たるわけであるが、北原が指摘するように高度経済成長期以降の農村では、都市への人口の流出、後継者の不足からくる農業者の高年齢化、第二種兼業農家の増加でいわば「死に体」をなんとか維持している状況となった。生源寺は「日本の土地利用型農業、特に水田農業は2つの層から成り立っている。(中略) 二階建ての構造だと言ってもよい。上の層は市場経済との絶えざる交流のもとで営まれる層であり、いわばビジネスの層である。(中略) ところが、ビジネスの層だけでは完結しないところに水田農業の特徴がある。上層を支える層を必要としているのである。すなわち、基層ともいうべきもうひとつの層は、農業用水を始めとする資源の調達のためにある。農道を良好な状態に維持しておくことも、この層の大切な機能である。あるいは、集落の集会所のメンテナンスも、地域の農業生産を支えている面がある。集会所の寄合いで、集落のその年の農業生産に関する取り決めや連絡が行われることも少なくない

---

<sup>75</sup> 兼業所得の方が農業所得よりも多い兼業農家

からである。上層が市場経済に組み込まれた層であるとする、基層は農村のコミュニティに埋め込まれた層であり、コミュニティの共同行動として機能する層である」(生源寺 2011: 110-111) とする。つまり、古くからの「共同体」としての農村のあり方が兼業化、大規模化などで成立しにくくなり、生源寺のいう「コミュニティに埋め込まれた基層」が機能しなくなっている。筆者が三重県玉城町で聞き取ったところでは、ある地域では7～8割の稲作農家がいわゆる「担い手」に生産を委託しているという。「担い手」は大型機械の導入により、かつては重労働であった、田植えや稲刈りは、恐るべきスピードで処理することができる。しかし、畦草刈りなどについては実は刈払機が導入されたあとは革新的なイノベーションは起きておらず、20年前と同じぐらい時間がかかる。「担い手」はその手間を引き受けることができない。また、春先には人海戦術で水路の掃除をして、田に水を入れる準備をかつては集落単位で行ったが、それも「担い手」のみでは行うことができない。こうして、コミュニティに埋め込まれた「基層」が機能せず、ビジネススペースの上層のみが肥大化しているのが、現在の農村の「死に体」への延命措置といえる。そして生源寺は「コミュニティの共同活動との関わりで言うならば、メンバーがヘテロ化した状態とは貢献と受益の関係が自明のものではなくなった状態と表現することができる。それでも地域社会のさまざまな分野の共同行動は必要であり、さまざまな形の助け合いを欠くこともできない。つまり、現代の、そしてこれからの農村には、新たな共助・共存の仕組みが必要とされているのである」(生源寺 2011: 165)<sup>76</sup>とする。つまり、現在の農村では負担と受益の関係が崩れてきており、農作を委託してしまったにもかかわらず部落の賦役のみがかかってくる。そして、担い手からは、年に決まった分だけの(満足がいくかは、別問題である)小作料のみが入ってくる状態のなかで、地縁組織にかかわることへのモチベーションに疑問符が付いてしまう、という状況が生まれている。役重は「農村における地域コミュニティが水平的で任意的なボランティアの場というだけでは済まず、ある程度の縦型の組織化と、誤解を恐れずに言えばある種の強制力を備えた存在として機能することの不可避性がある。」(役重 2019: 7)として、そこに見え隠れする「理不尽さ」を暗に指摘している。

そして倉沢は「農村における住民の相互扶助システムを形造ってきたいわゆる共同体的な秩序が、行政をはじめとする専門的処理システムの滲透のもとで、しだいに解体化するにつれて、農村研究者の関心は農村における農業を中心とした生産組織と生活組織の関連という問題から、次第に行政を始めとする専門処理システムと住民との関わりの問題」となってきたとし、「新しい社会目標はこのような都市的生活様式<sup>77</sup>、すなわちトータル・システムとしての専門処理システムの中にサブシステムとしていかに相互扶助的あるいは共助的システムを組み込むことができるか」(倉沢 1981: 31)であるとし、社会構造の変化の中で進

---

<sup>76</sup> 傍点は筆者

<sup>77</sup> 都市的生活様式は現代社会においては当然、農村部にも存在する

んだ、都市化、分業化の中にいかに地縁組織の相互扶助性を共存させていくか、という地縁組織の現代的なあるべき姿に対する一つの命題を示したといえる。

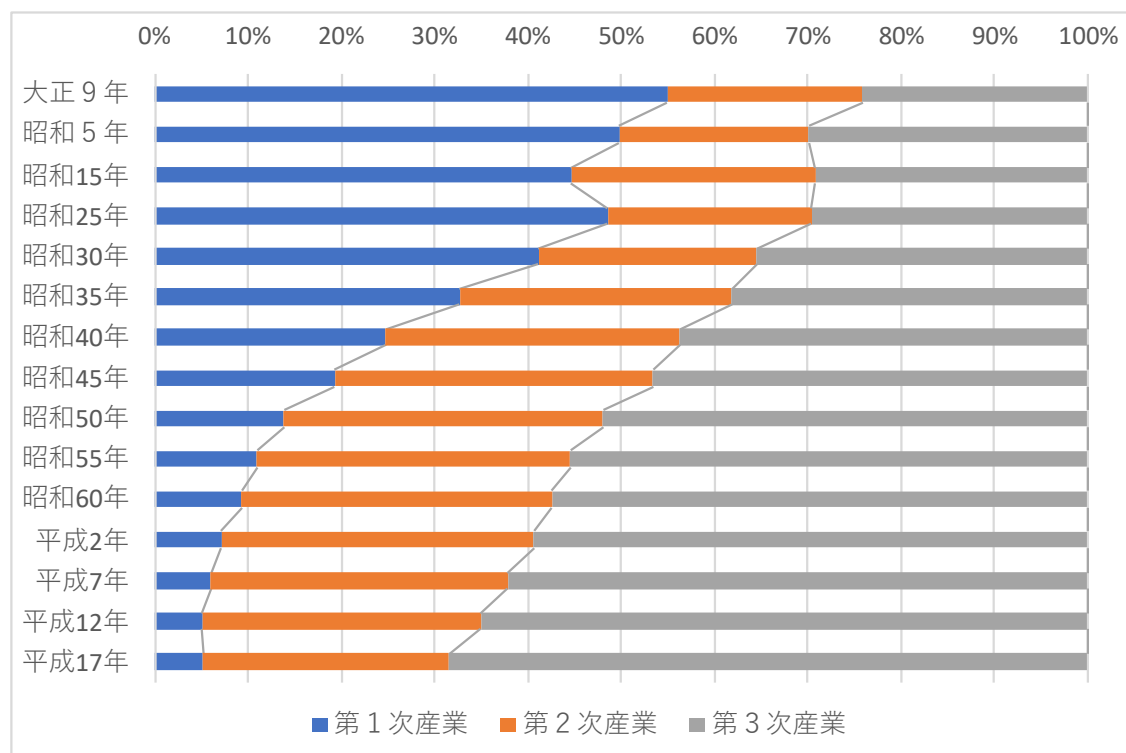


図1-14 産業別就業者数(総務省統計局資料より筆者作成)

こうして農村の住民も農業から離れていった。図1-14は産業別の就業者数を関東大震災の直前である1920年から2005年まで示したものである<sup>78</sup>。農林漁業である第1次産業に従事する人の数は1920（大正9）年には53.8%であったものが、2005（平成17）年には実に5.1%となっている。こうして、農村の住民も農業から離れてきた。そして、のちの詳述するその内面においても、都市生活者とほぼ同じとなっていくのである。そして、本稿の関心である地域自治会についても、「町内会」「部落会」という区別が次第に薄れていき、全てが「地域自治会」としてひとくくりにされてきたのである。現代における地域自治会の姿については、現代的課題の項及び、第4章における地縁再考の節において詳述することとする。

<sup>78</sup> <https://www.stat.go.jp/data/kokusei/2005/sokuhou/03.html>



## 第5節 海外との比較

一般的に、日本における地域自治会に類似する組織は海外になく、ユニークな組織であるといわれてきた。先に挙げたように大正末期に諸外国における町内会に類似する組織の存在について、財団法人東京市制調査会が問合せを行ったところ、ニューヨーク市制調査会のルーサー・ギュリック博士より次のような回答を得たことを記している。「現代余の知る限りに於いてはヨーロッパ及びアメリカに於いてかかる機能を有する団体なし。ヨーロッパ諸国に於いては官公庁の事務に属すべきものを私的団体に委任することは、これを避くる方針に漸次向かいつつあり。各の如き団体の日本に存在することは、日本がなお封建制度の余影を残存せるがためにあらざるや。」(東京市制調査会 1927:290) と回答されたという記録がある。しかし、本当にそうであろうか。本節では各国における類似の住民組織について検討する。

### 1. アメリカ合衆国

ギュリック博士により、存在が否定されたアメリカにおける住民組織はどうだろうか。小木曽によれば、アメリカの地域自治会に類似の組織として、「ネイバーフッド・オーガニゼーション」があるという。その性格は①組織基盤としての区画(空間)、②活動としてのその空間の協働の管理機能をもつ、という性格を持つという(小木曽 2000:139)。同書で小木曽はピッツバーグ市におけるネイバーフッド・アソシエーションであるシェディサイト・アクション連合(SAC)を紹介している。日本の地域自治会と比較したとき、類似点としては、①目的的な組織であるが、行政との関係において地域代表性を得ている<sup>79</sup>こと、②居住者による居住環境の管理機能を持っている<sup>80</sup>こと、などがあげられる(同書:156-160)。反対に相違点としては①目的別であること、②地域の全員加入(建前上も)ではなく、純粋な会員制であること、があげられる(同書:144-147)。反面、「組織化の方法や構造、あるいは資金源などの違い」があり、小木曽は「組織の置かれた、あるいは生み出される環境、特に地方自治制度の違いは十分認識する必要がある」(同:160)と述べている。

---

<sup>79</sup> SACでは積極的にブロック・クラブを会員として入会させている。ブロッククラブは「防犯の連絡網的な世帯単位の組織」であり、居住住民による組織である。「ネイバーフッドの住民を『組織化』する『戦術』」と考えられ、SACが本質的に住民組織であることを示していると考えられる(小木曽 2000:151)

<sup>80</sup> 「市との関係では、ある問題について行政の担当部署や委員会に意見を述べる時、SACから来たと言えば、その主張が十分議論された上でのものとしてうけとめてくれるという」(小木曽 2000:156)

## 2. イギリス

続いて、イギリスにおいてはどうかであろうか。後藤（2000）によると、イギリスの地方制度は首都ロンドン地域を除き、我が国でいう県にあたるカウンティと市町村にあたるディストリクトの 2 層構造と、非大都市圏においてはユニタリーによる一層構造になっているところがある。1972 年の地方自治法において、上記 2 層構造が法制化されたが、その際に旧来から存在していたキリスト教のほぼ教区ごとにおかれた、パリッシュ会議については、ほぼそのままの姿で維持されたという。パリッシュ会議は 1600 年代においては、警察、消防機能を持ち、その面では日本の「町」に似ている。その後、行政サービスは公共に譲渡されていき、現在ではカウンティが担うことになっている。

後藤によると、イングランドには 8,000 強のパリッシュ会議があり、その規模は 10 人～40,000 人ほどと、かなり幅が広い。その総会には、18 歳以上のすべての有権者が発言し採決に加わることができるという。パリッシュ会議が管掌しているのは、市民菜園の割当、集会施設などの設置管理などであり、任意的性格を持つという。一方、パリッシュが設定されているいい地区もあり、そこでは行政が設定した「地域フォーラム」が設定されている。

イギリスにおける主な住民組織であるパリッシュ会議と我が国における地域自治会を比較すると、類似点としては、①地区の住民全員を対象としていること、②一定のエリアを持つこと、③地域管理の機能を持っていること、④地域代表性を持つことなどがあり、反対に相違点としては、①世帯主義でないこと、②全国網羅性がないことが考えられる。

## 3. ドイツ

続いてドイツについてである。ドイツは連邦国家であり、州それぞれが国家として様々な点において独自の地方自治制を持っている。その中で国家単位での基本法では、基礎的な地方自治体は Gemeinde<sup>81</sup>であり、さらにエリアの広い層として、Kreis<sup>82</sup>がある。ドイツでは 1960 年代の終わりから市町村の合併が急速に進み、1968 年に連邦で合計 24,282 あった市町村が 10 年間で 8,518 に減少している。そのため、旧市町村の範囲での一定程度の自治を保障する制度的枠組みが必要とされた（山崎 2000：182-185）。この状況は実は我が国における平成の大合併後の状況と似ており、名和田はその後国内で多数設置された小規模多機能自治の試みの研究組織である「小規模多機能自治推進ネットワーク会」の設立総会における報告で、ドイツの組織をとりあげ、我が国での試みと比較している（名和田 2015：4 他）。太田はエアフルト市の組織を事例としてとりあげ、「制度的に担保され、長や委員は住民からの直接選挙により選出、少額とはいえ独自の予算に関わる利害関係調整や意見表明を行う権限などを含めて、地域自治の確固たる担い手といえる。この意味で、まさに『ミニ議会』とも呼べる組織と理解できる」（太田 2021：116）と評価している。山崎は山崎 2000 において、ミュンヘン市の市区委員会と同じくエアフルト市の集落評議会について報告した上

---

<sup>81</sup> 市町村にあたる

<sup>82</sup> 郡にあたる

で、我が国の住民自治組織である地域自治会との比較を試みている。そこでは、共通点として①包括的機能があること、②行政の末端的機能があること（行政の負担を軽減するという意味で）をあげている。反面相違点としては、世帯主義でないこと、をあげている（山崎 2000：211）。

#### 4. 中国

続けてアジアに目を向けてみる。隣国である中国ではどうであろうか。中国における近隣関係について末成は 1988 年の時点で「一般的には隣組のような組織された結合は希薄である」としている（末成 1988：46）。地方制度においては黒田によれば、まず中国は地域を都市と農村にわけ、戸籍などで管理することにより移動を制限し分離する政策が取られてきた。その中で、住民組織は都市では居民委員会、農村では村民委員会と呼ばれる。本稿では特に都市部の居民委員会について言及する。居民委員会は、起源において中国共産党が第二次国内革命戦争の時期（1927～37 年）に組織したものが起源とされている。その後、社会主義の計画経済の中では、「単位」といわれる職域組織が整備されていく。「『単位』はそこで働く労働者に消費、教育、福祉など社会生活全般に関するサービスを備えた組織でもある。たとえば住宅は職の等級に従って『単位』から支給される。日用品などは『単位』が経営する商店が提供する」（黒田 2000：117）。つまり、基層部において住民の生活を単位が支えることとなった。しかし、婦人や高齢者など職域に所属しない住民の受け皿が必要で、1980 年ごろまでは、居民委員会はそういった層を支える組織として活動した。

1979 年以降改革開放政策が実施され、経済システムが市場経済に移行していくと、国有企業は新たにできた民間企業と競合することとなり、経済効率性のために「単位」における住民サービスを外部化されていくことになる。その単位が去った空隙を埋める役割を居民委員会が担うことになった（黒田 2000：114-120）。陸によると、1990 年に制定された「都市居民委員会組織法」で居民委員会は「住民の自己管理、自己教育、自己サービスの基層群衆の自治組織」と明記された。このことにより、「居民委員会は基層大衆の自治組織であると同時に、人民政府の都市基層社会における管理部門でもあるという二重性をあわせもっている」（陸 2021：229）としている。そして陸は上海の居民委員会の実例を報告している。ある居民委員会はおよそ 100～600 戸で構成され、ある上海市内の居民委員会の職責は①宣伝に関する職責：党の方針政策及び政府の法律・放棄の宣伝、②文化教育に関する職責、③助成に関する職責、④計画出産に関する職責、⑤民生、扶助に関する職責、⑥高齢者に関する職責、⑦住民間のトラブルの調停に関する職責、⑧社会治安総合管理に関する職責、⑨衛生、精神疾患病人の事故防止等に関する職責、⑩管理組合及び管理会社に関する職責、⑪市、区（県）の人口調査への協力など居住人口の情報収集、であるとし、基層社会のあらゆる面を包括している、としている。そしてその運営は、住民の選挙<sup>83</sup>で選ばれた主任 1

---

<sup>83</sup> 選挙権及び被選挙権は 18 歳以上の住民全てに与えられる（黒田 2000:123）

名と委員 4 名の計 5 名で構成されているとしている（陸 2021：231-232）。この居民委員会をして、黒田は「地域区画性、地域共同管理性、地域代表性という 3 つの基準を満たしている」（黒田 2000：114）と評価し、陸は「その経費や人員の給与の面でいえば、かなり制度化された組織であり、日本の町内会のような任意団体と異なり、むしろイギリスやスウェーデンのような準自治体的な組織に類似している」としたうえで、「制度化された面があるとは言え、権限は大きくないが、行政に協力してコミュニティを『管理』する仕事の量が非常に多く、そのため『自治』と『管理』の矛盾点を抱えている」（陸 2021：238-239）と評価している。まとめると、中国の居民委員会は、我が国の地域自治会との類似性としては、①包括的機能を持つこと、②行政の末端機構であるといった面で共通性を持つが、相違点として、①自主的組織でない、②世帯加入ではない点などで相違点があるといえる。なお余談ではあるが、上記の職責④に関連して倉沢は 1950 年に北京を訪れたときに「このプライバシーの保ちににくい環境のもとで、民居委員会が一人っ子しか生ませない監視者の役割を遂行するのであれば、一人っ子政策<sup>84</sup>の決定的な推進機構たりうるであろうと悟った」（倉沢 2002：165-166）と振り返って述懐している。

## 5. 韓国

もう一つのお隣の国である韓国についてはどうであろうか。韓国における近隣関係について末成は「韓国社会は、長子相続や村の結合が強い点など日本社会と表面的には類似点が多い。（中略）フォーマリティは希薄であり、隣や知人の間で日常の助け合いはさかんである。人間関係が一般に濃厚で、緊密であるから、気のあった隣同士は極めて親密で、インフォーマルな付き合いになる」としている（末成 1988：45）。地方自治制に目を向ける。魯によると、韓国の地方自治制は第二次世界大戦後、そして朝鮮戦争後数次にわたる改正が行われ、安定しなかった。70 年代に憲法が改正され 80 年代から地方自治の復活が始まった。韓国における地方自治の仕組みとしては、市－区－行政洞が設定され、その下に統一班となるのが一般的<sup>85</sup>である。1976 年に内務部準則により「班常会運営指針」をもとにして全国的に定着・実施された。班は 20～40 世帯程度で、6～8 の班をもって統が設定される（魯 2000：60-62）。班では班常会という会議が持たれる。この名称については、戦時下の我が国の町内会・部落会における「常会」との関連が推測される。併合、占領政策の名残であるのかもしれない。この常会について、鳥越は「日本の地域住民組織の特徴として研究者によって指摘されている基本的五要因（世帯単位性、地域占拠性、全世帯加入性、包括的機能、行政の末端機構）（中略）ところで、韓国の班常会はこの五要因を満足した組織である。」（鳥越 1994：232）として、日本の地域住民組織との類似性を指摘している。

魯によると行政の設定した班常会の主要機能は①隣保協同と住民が共通に関心を持つ事

---

<sup>84</sup> 一人っ子政策はその後 2016 年には二人目を、そして 2021 年には三人目を認めることになった。（<https://www.bbc.com/japanese/57278331>）

<sup>85</sup> 農村部では「里」の下に班となる（魯 2000：62）

柄の解決、②住民意見の集約と行政への反映、③政府の収容政策の広報の3点である。この中では、地方自治を始めとして近代化を目指していた政府にとっては主要政策の広報機能が班常会の最も重要な機能であったと指摘したうえで、やはり班常会は上から与えられた地域住民組織という性格が否めなかったと指摘している（同：62-63）。

その後1988年の地方自治法の改正により、班常会は法的根拠が示され、その後の発展を見せる。統の長である統長については、行政洞長の推薦を持って区庁長が委嘱、班長は行政洞長が委嘱し、統長には手当（日本円1万円程度）、賞与金、子どもへの奨学金が、班長には賞与金が支給されるという（同書：65）。統長、班長の役割は行政洞長の監督下において①班長・班員の指導、②行政施策の広報と住民世論・要望事項の報告、③住民の居住・移動状況の把握と統・班籍簿の管理、④各種施設の点検、⑤セマウル事業に関する推進協力への要請、⑥統・班員の非常連絡の訓練、⑦戦時広報及び住民指導（戦時に限る）<sup>86</sup>、⑨その他、法令によって付与された任務や行政洞行政に必要な事項などとなる（同書：66）。ここで気になるのは、やはり上でも示した、我が国の戦時下の町内会・部落会でもその機能としてあげられた、住民の移動の把握、管理である。韓国では都市に人口が移動する傾向が続いてきており、その管理が大きな課題であったことも背景として考えられる。魯はソウル市内及び光州広域市内の班常会の様子を報告し、①班常会は行政の末端機構である性格は強いものの、住民の親睦の単位になっている、②班常会のほかに新たな地域住民組織<sup>87</sup>が現れていること、②地方において戸建て住宅や農村部においては班常会の活動は弱いこと、などを報告している（魯2000：68-84）。

魯によって「上からの組織」と指摘された班常会を基本とした韓国の地域住民組織であるが、その後内田により近年の新たな展開が伝えられた。それによると、ソウル特別市において市民活動家のパク・ウォンスン氏<sup>88</sup>が2011年10月に市長に当選したことにより改革が推進された。上記魯の報告のうちの②にも関連して新しい住民自治の組織として「ソウル型住民自治会」を推奨するモデル条例がいくつかの区に2018年頃から制定された。モデル条例によると「ソウル型住民自治会」の特徴は、機能を「①住民自治会の自律的な組織と運営、②住民生活と密接な関連がある洞行政事務の協議、③自治会館の運営など住民の権利義務と直接関連しない洞行政事務の受託処理、④住民計画樹立、住民総会開催など自治活動の民主的意思決定過程実行、⑤住民参加予算事業の審査など洞地域会議が遂行する機能、⑥その他に各種教育、行事、基金など住民自治と住民共同体活性化のための活動」としたこと、<sup>89</sup> 加えて、「洞に設置された住民を代表して住民自治と官民協力に関する事項を遂行する組織」<sup>90</sup>と位置づけたことである（内田2021：247-248）。ここで、更に注目すべきは「住民自治会

<sup>86</sup> 1953年7月27日に署名された休戦協定により、韓国は現在も休戦中である。

<sup>87</sup> 魯は光州広域市における自治会（入居者代表会議）、住民自治協議会の動きを報告している（魯2000：81-84）。

<sup>88</sup> 後にパク氏は2020年7月に急逝する。

<sup>89</sup> モデル条例第5条

<sup>90</sup> モデル条例1条

の構成員となる住民自治会委員の資格として第 25 条 1 項にともなう教育課程を事前に履修しなければならない」(同書：248)<sup>91</sup>という規定をおいたことである。後述するように地域の持続可能性を考える際に筆者は「社会教育」の観点が重要であると考えている。それは、単に趣味や教養のための文化講座だけではなく、地域課題を解決するために必要な基礎的知識、地方自治や、人口動態などについての知識を社会教育プログラムとして提供することにより、地域の課題を自分たちの課題として正面から捉え、協力して解決できる人材を育成する必要があると考えるからである。三重県の社会教育委員も拝命している筆者としては、この韓国の仕組みについては今後も注目していきたい。

まとめると、韓国では班常会という旧来のシステムが全国に網羅されている。これは鳥越のいうように、我が国の地域自治会にかなり類似する性質を有しているが、官製のシステムであるという相違点もある。それについて、現在自主的な取組としての「住民自治会」「自治協議会」などの新たな取組が生まれてきている。この点は実は我が国と同様である。また、官製のシステムという点では、我が国においても明治市町村制における「区」の仕組みから継続している地域もあること、さらには戦時下の法制化されて全国一律に整備された町内会・部落会を前身とする地域も多いこと、などを考慮に入れるとやはり、韓国の仕組みと我が国の仕組みは経緯の前後などはあるものの、ある意味「兄弟」といえるのかもしれない。

## 6. 国際比較まとめ

中田は世界の地域自治組織を「組織類型として①代議型、②結社型に大きく二分し、さらに各組織が担う機能に注目して立法・行政・司法の 3 権の一つに特化している組織から、3 つとも担っている組織までに区分した。そして「①代議型は、住民の中から選出された委員が地域課題について協議し、行政に対して意見を述べ、あるいは政策提言を行う会議（審議会・評議会）型のタイプのもの（中略）、②結社型は、住民が自ら組織をつくり、活動するもので、歴史的に形成されてきた区域を前提に組織や活動の範囲は住民自らが決めるものが多く、より多様な形態を取りやすい」としている（中田 2000a：22）。それらまとめたものが表 1-11 である。この分類でいくと、我が国の地域自治会は、執行機能を持つが、審議機能持たない。自治体との関係においては、末端において補完しているといえる。中田はこの世界における地域自治組織の比較について「その実際の運用については住民の階層構造や地域課題の性格などの地域の実態に沿わざるをえず、また、小さな単位でもあることから、リーダーの能力・意欲に左右されるところがあって、具体的なありようは多様であるのが一般である。こうしたことも、国を単位として住民組織の特質を明らかにすることを困難にしている理由である」としている（同：23）。このことは国の中でも同じで、これまでの筆者の研究の中でも、一言でいうと「多様」ということが地域自治組織、地域自治会への印象である。また、このことは調査に関するインタビューなどで様々な方にお話を伺う中で感

---

<sup>91</sup> 傍点は筆者

じることであるが、それぞれの地方、地域や自治体によって前提としている文脈が異なることである。それは地域自治組織に対する印象が、その方が育った場所の制度や、今暮らしている場所での印象にかなり左右され、時折言葉の意味についても再確認する必要があったことである。後に詳述する宮城県山元町の事例においても、これを全国の地域自治会へと拡大解釈することは慎重になる必要があるが、後に説明を試みたい。

表1-11 中田 2000a より筆者作成

	代議型	結社型		
		公共団体	地域共同団体	任意団体
審議機能のみ	独・伊			
執行機能も持つ		タイ・韓	仏・スウェーデン	英・米
司法機能も持つ		中・比		
自治体との関係	補完	末端	補完	(補完) 補完
法令の規定	あり		一部あり	なし

最後に今一度、本節の冒頭に引用したギュリック博士の回答を振り返ってみる。この回答が大正末期であったことを考慮に入れると、明治以降急速に近代化を果たした我が国の地方自治においては、一つの潮流として「公共化」といったものがあったと考えられる。この点について玉野は「資本主義がいち早く発展した欧米先進国においては、当初、十分に発達した資本は政府の干渉をきらい、政府の支援も必要とはしなかった（中略）これに対して明治維新以降、上からの近代化をはかるために国家が民間資本の育成に努めた後発の資本主義国としての日本の場合は、その当初から自治体は地域住民組織を通じて、効率的な行政への協力と動員をはかる必要があった」（玉野 2021 : 11）<sup>92</sup>としている。また、住民自治組織という「この組織とその活動への関心は、どの国でも一部の住民を除いてさほど高くなはなく、したがって参加者もそれほど多くはないのが実情であろう。それは各国で、公行政の役割が大きくなってきたことの反映でもあった。」（中田実 2000b : 280）と述べている。

反面、前述の通り野村総合研究所の 2005 年の調査によると、我が国の人口 1,000 人あたりの公務員数は今回の国際比較でも取り上げたイギリス、フランス、アメリカ、ドイツの中では最も少なく、最も多いフランスと比較すると半数以下である。このことに関して前述の村松（1994）のいう最大動員システムの一つとして関は「国家の関与のみでは一般

<sup>92</sup> 傍点は筆者

生活がまかないきれないものとなってきた。そこに、市民生活の近隣を防衛するために、従来から存在する宗教団体以外の市民から構成される公衆参与グループが、欧米のみならず我が国にも生まれた」とし、刑事司法の担い手として保護司などの「公衆参与グループ」の働き等があることを指摘している（関 1988：53－54）。その上で、公衆参与の特徴の一つとして「公衆参与者はそれぞれの地域社会に密着している」ことを上げている（同：58）。このように、民生・児童委員や防犯ボランティアなど、行政は様々なジャンルに於いても村松がいうようにその「手足」を拡張してきたことがわかる。さらにいえば、その「手足」についての「推薦」という仕事を地域自治会に課してきた。歴史的経緯と実際のマンパワーという点で見た場合、明治以降、中央集権を目論み、公共化が図られながらも絶対的な行政のマンパワーが足りない中、当時すでにあった住民組織等を必要に迫られて手足として働くようにしていった。このような姿が日本の地域自治会を特徴づけてきたといえる。



## 第6節 現代における課題等

それでは、現代において地域自治会はどのような課題を持っているのであろうか。福井新聞にこんな記事が掲載された<sup>93</sup>。「高齢で役職担えない…自治会解散 福井県内初のケース、連鎖懸念」記事はこう伝える。「福井県福井市内にある二つの自治会が解散したことが分かった。ともに少数の高齢世帯で構成しており、地区の自治会連合会などから割り振られる役職を務める負担が大きくなったためとみられる。福井県市町振興課によると、合併に伴う解散以外で、住民が居住しながら自治会がなくなるのは県内で初めて。超高齢社会の影響や地域コミュニティの希薄化に伴う自治会解散の連鎖も今後懸念される」。新たに宅地が開発されるなどして自治会が新たに作られるケースは時折あるが、こうして解散するというケースは少ない。記事は更に伝えている。「解散したのは、美山地区の東俣町にある『東俣町自治会』と、市中心部に近い乾徳2丁目の一画にある『乾徳10自治会』。市は昨年12月27日と今年1月4日にそれぞれの自治会廃止届を受理した。東俣町自治会は6世帯14人、乾徳10自治会は6世帯11人で構成。ともに住民のほとんどが70歳を超えており、福祉委員、青少年育成推進員などの役職を担うことが負担になっていたようだ。『自治会は災害など万一の際に互助組織として機能する。できるならば維持することが望ましい』とする市は、東俣町に隣接自治会との合併を勧めたが、『（他の集落に）迷惑をかけたくない』などと了解を得られなかった。ただ、災害に備え最低限の連絡体制を残しておくため、市との情報伝達役になる行政囑託員は住民に引き受けてもらった。住宅街にあり周辺に自治会が多数ある乾徳については、今後合併を働き掛けていく」<sup>94</sup>。ここまで「大変」で止むに止まれず解散した自治会であるが、最終的に「行政との連絡役」は残ったのである。この点に「死に体」であっても延命する必要がある地域自治会の行政側からみた「必要性」を見ることができるであろう。

この点について岩崎は、「今日、町内会は衰退の度を強めている。『役職者の高齢化』、『新住民の既存町内会の不参加』という問題が各地で生じている。しかし『防犯や防災』、『高齢者への介護、福祉』、『少年の健全育成』、『身の回りの環境保全』、『祭り』への住民の要求は根強い」（岩崎 2011：94-95）として、まさにこの福井市の事例に内在する課題を指摘している。玉野は、「1970年代以降は、自治会・町内会の組織率が低下（中略）地域自治を中心に担うことを相変わらず期待されている自治会・町内会は、少子高齢化の影響もあって、近年になってまた改めてその力を弱めているのが実情である」（玉野 2021：9-10）と指摘している。前述の通り中村はこういった問題が実は、近代から存在していたことを次のように指摘した。「町内会はこれ以外にも幾つかの問題を抱えていた。それらは大正末期にすでにあらわれていたのであるが、実はそれは今日の町内会に於いても未解決の問題として残さ

<sup>93</sup> 福井新聞 2019年1月12日

<sup>94</sup> 傍点は筆者

れているものであり、町内会組織には不可避のものではないかとさえ考えられる」とし、①町内会の選挙への利用、②行政機関からの委任事務の過剰、③町内における当時のインテリ層、例えば教員、官吏、銀行員などが町内会に極めて冷淡であり非協力的であった点、を挙げている（中村 1979：34）。

辻中らは地域自治会をめぐる現代的課題として、都市と村落に分けた上で、主に都市の問題としての「低加入率問題」と主に村落の問題としての「小規模自治会」の2つをあげている。それぞれにつき、低加入率であることは地域自治会が地域を代表する正当性を失うことにつながることで、極端な小規模自治会に関してはコミュニティの存続に関わる問題であると指摘した上で、これらの問題をはらむ自治会においては、多くの自治会にとっての現在あるいは将来の問題が端的にあらわれていると考えられるとしている（辻中ら 2009:203-205）。また倉沢は 1970 年代以降の都市の地域での状況に付き、都市的生活様式への移行により「解決されるべき生活上の諸問題の自家処理能力が低下し、専門的な問題処理システムにゆだねることになった」とし、「社会生活の様々な領域において専門的処理システムの限界が露呈され、そしてまたこのような専門的処理システムのみがいかにこのような問題に対処する工夫を加えたとしても、専門的処理システムは基本的に社会的統合を強化する働きを持ちえないことが明らかとなった」（倉沢 1981：23）とした。このことは、上述した、専門的処理システムと共同的あるいは、相互扶助的システムとのバランス、そこに「地縁」の持つ現代的意味を加味し、第4章で詳しく論じる。

紙屋は自身が町内会の会長になった経験から、現代における町内会のいくつかの問題点を指摘している。①加入勧誘の問題、②何をしているのかわからない、③「出ごと」<sup>95</sup>が多い、④役員輪番制の崩壊、等の問題を示した上で、「コミュニティのつながりや関わりの強度を、従来よりもかなり思い切って下げたものにしなければならない時代になっている」（紙屋 2014：8）としている。これについても第4章で詳しく論じるが、基本的には筆者も紙屋の主張に賛成である。しかし、そこにある「何を残すべきか」という問題については慎重に検討する必要がある。

地域シンクタンクである山梨総合研究所の渡邊は「なんのために自治会はあるのか」「自治会は必要か」「自治会がないと不安なのだろうか」という課題観のもと、興味深いレポートを寄せている。渡邊は甲府市のある自治会が 2019 年頃に解散したことをきっかけに、自治会の持続可能性についてアンケート、インタビュー調査を行った（渡邊 2020）。そして甲府市における自治会の役割を「①防犯や交通を含む地域の安全、災害時の対応、②ごみ集積所の管理を含む環境美化、③お祭り、イベント等の開催を含む文化・レクリエーション活動、④子ども会や老人会を含む福祉活動」としたうえで、①について災害時の対応に関しては、市町村などのメールで情報を得る人が多いこと、②についてはそもそも行政サービスであり、個別収集を実施する自治体も多いこと（そのことによりゴミの減量にもつながるケース

---

<sup>95</sup> 「集まりやイベントへの出席・動員」（紙屋 2014:33）

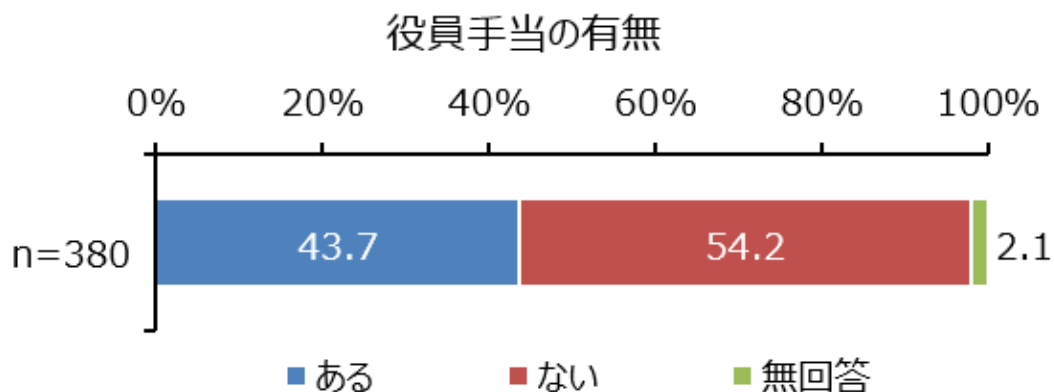


図1-15 渡邊 2020 より

が紹介されている)、③イベントについて自身の体験も織り交ぜながら、参加者が少なく実際は人数合わせなどして実施されていること、④についてもイベントに参加する人が少なく、そもそも開催そのものが必要なのか疑問を呈している。続いて、渡邊は自治会連合会を通して実施した甲府市内の全自治会長を対象としたアンケート調査 (n=380) の結果を紹介している。特に、筆者として興味深いのは「役員手当 (会長)」の項目である (図1-16) %。約半数弱の自治会に役員手当があるものの、「手当は、ほとんどの場合が活動のための通信費などの実費程度であり、報酬とは言い難い結果であった。また当初、手当のない自治会は、今後手当の支給により、役員へのインセンティブあるいは加入促進として見込むと考え『手当をつけた方がよい』との回答が多いと想定していたが、結果は予想に反して『このままなくてよい』とする意見が多かった」としている。このことから、一連の課題を解決する

<sup>96</sup> ◆自治会長の役員手当の有無と内容について、お答えください。  
<https://www.yafo.or.jp/2020/04/30/12383/>

ためには「報酬」によるインセンティブでは無理であると結論づけている。

図1-16<sup>97</sup>は自治会運営に関する課題について訊ねたものであるが、こちらについても興味深い。最も多いのは「役員のなり手が少ない（79.5%）」であり、次に「自治会全体が高齢化して、活動に支障が出ている（78.7%）」、「行事、活動などの参加者が少ない（56.8%）」と続く。渡邊の調査で特に興味深い設問が、「もし大学生やボランティア団体が自治会活動

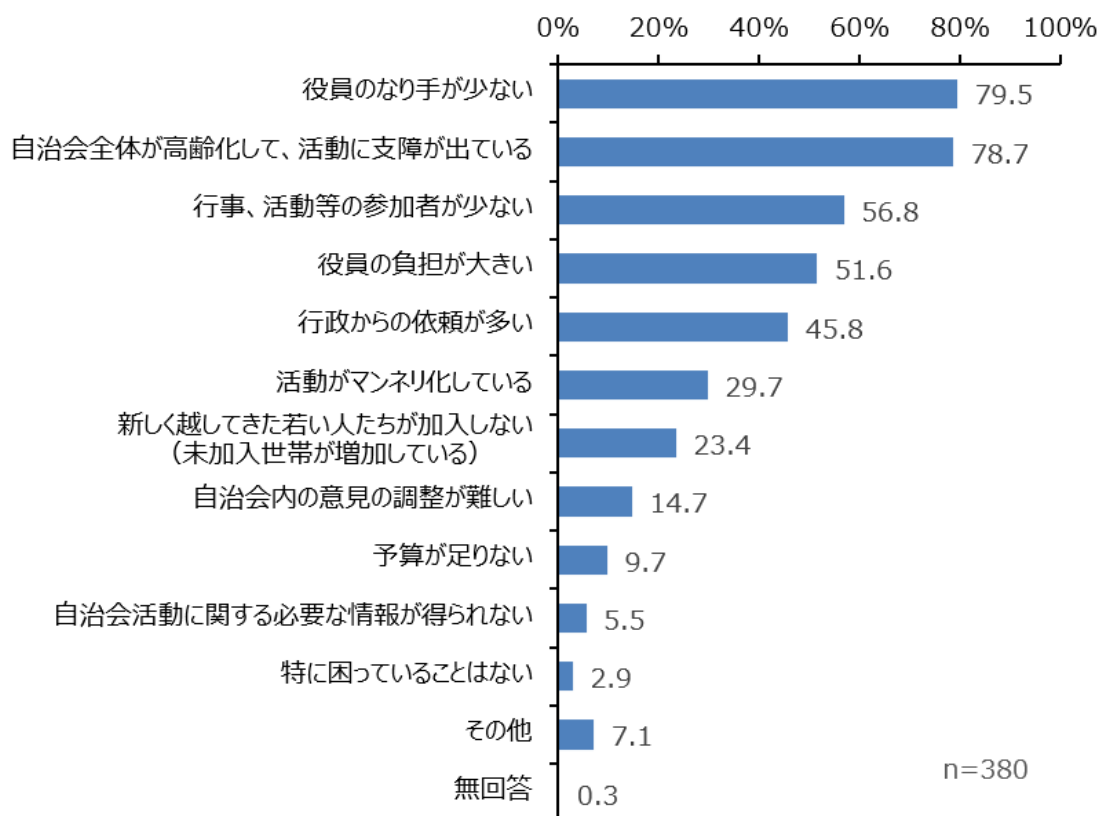


図1-16 渡邊 2020 より

を手助けしてくれるとしたら、何をしてほしいですか。1つ選んで○をつけてください」というものである。イベントなどのマンパワーやいわゆる役職の部分などに困難さ（助けてほしい）を感じている部分があるものの、渡邊はその他回答40件の中の26件が「手伝ってもら必要はない」といった趣旨の回答であり「自治会運営に外部が参入することの難しさ

<sup>97</sup> ◆自治会運営の課題について、あてはまるものすべてに○をつけてください。

<https://www.yafo.or.jp/2020/04/30/12383/>

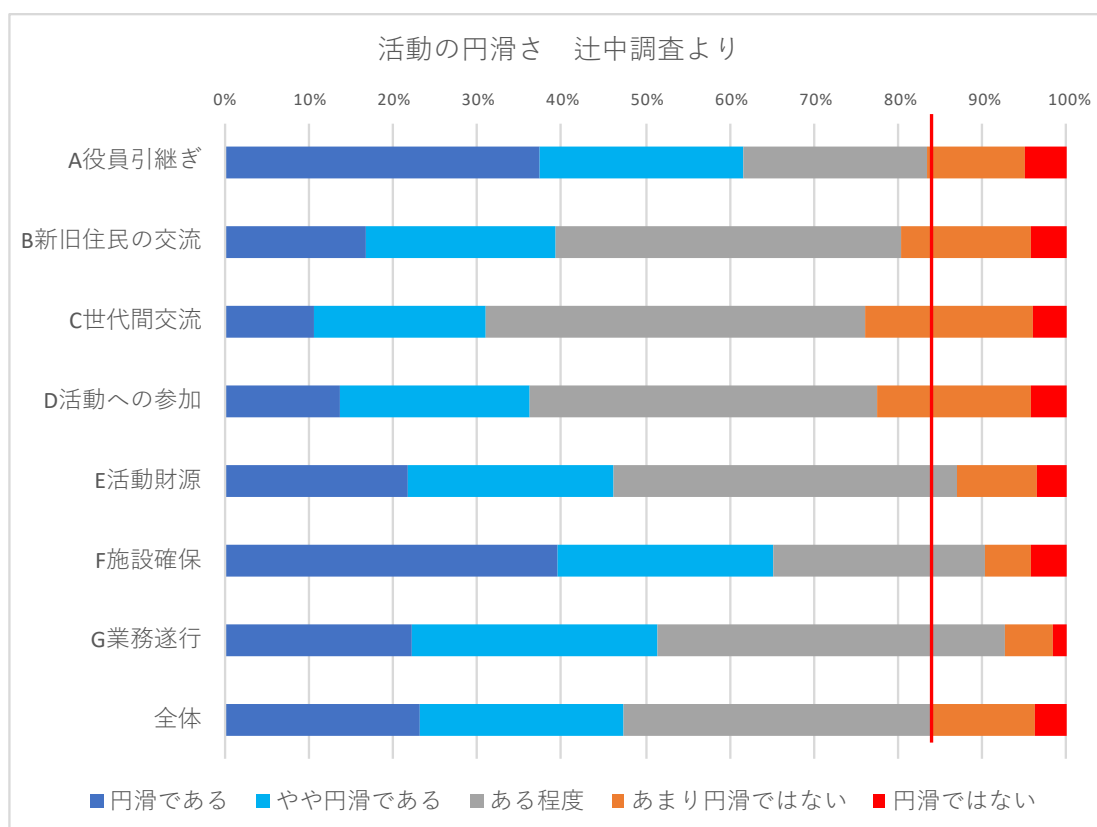


図1-17 辻中調査より筆者作成

をうかがわせる結果となった」としている（渡邊 2020）。

辻中調査の中に、活動の円滑さを訊ねた項目がある。「問 36.自治会では、次の事柄 A～G についてどのくらい円滑に行われていますか。」というもので、「円滑である」「やや円滑である」「ある程度」「あまり円滑ではない」「円滑ではない」の5段階で訊ねている。項目は「A.役員のひきつぎ」「B.旧来からの住民と信頼の住民の交流」「C.世代間の交流」「D.加入世帯の活動への参加」「E.活動財源の確保」「F.集会や行事を行う施設の確保」「G.市町村の業務の遂行」となっている。集計結果をグラフに表したものが図1-17である。全体には、「円滑である」という傾向が見て取れる。その中でも、グラフ中の赤いラインは全体としての「あまり円滑でない」と「円滑ではない」を加えたもの（円滑でないグループ）を表しているが、全体での15.1%より高かったものは、「A.役員の引き継ぎ（16.0%）」「B.新旧住民の交流（18.1%）」「C.世代間の交流（22.6%）」「D.活動への参加（21.0%）」の4項目であった。「円滑でなさ」が最も高かったのはCの世代間交流であった（辻中 2009：82）。

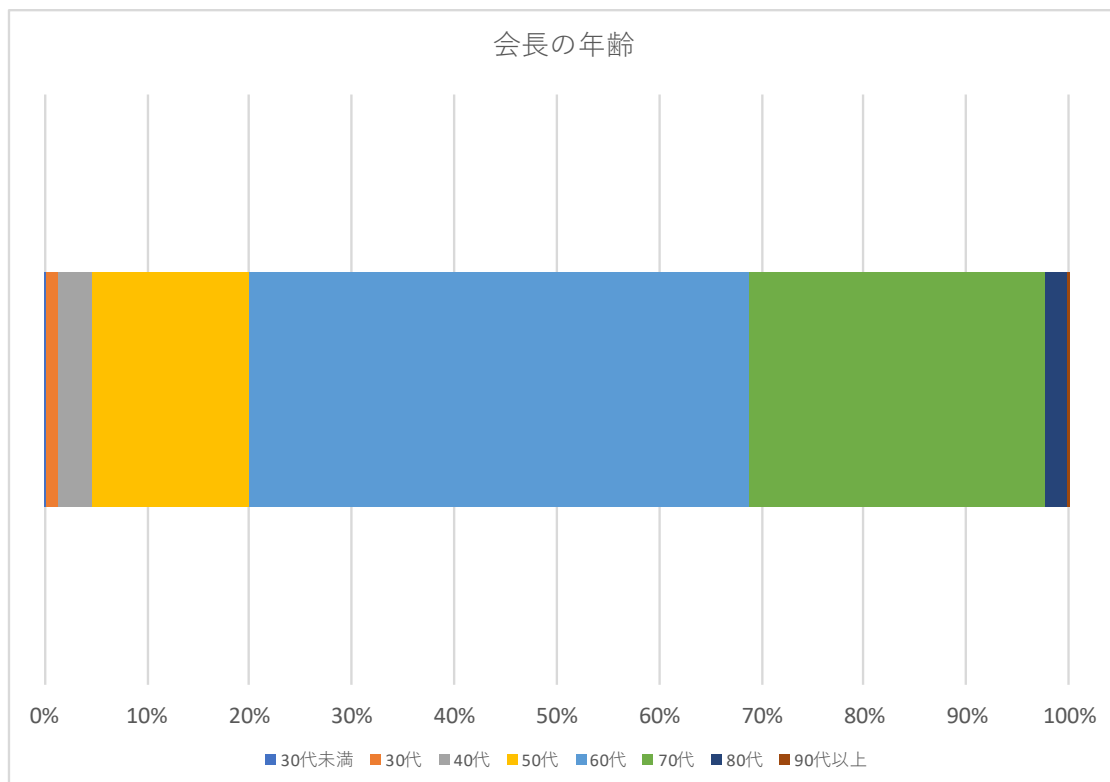


図1-18 辻中調査より筆者作成

辻中調査より担い手の高齢化について見てみることにする。会長自身について尋ねる設問の中で、性別、年齢などを訊ねている。まず性別については、全国 18,404 の地域自治会の会長の実に 96.1% が男性であった。世帯加入性であるにも関わらず、会長としてはやはり「世帯主」という旧慣が未だに根強いといえる。また、会長の年齢についてグラフに表したものが図 1-17 である。60 代以上が実に 79.1% を占めている。また、30.9% が 70 代以上であり、やはり役員（会長）の高齢化が認められる（辻中 2009：9）。

最後に、筆者が令和 2 年に三重県玉城町で実施した自治区（地域自治会）の区長を対象とする調査の結果のなかで、区長の年齢について述べる。玉城町は 69 の自治区を持ち、回答数は 57 であった。この設問に関しては無回答が 1 あり、その平均値は 61.63、中央値は 65.00、最小値 36、最大値は 82 であった。ヒストグラムを見ても、65～75 にボリュームゾーンがあることがわかる。やはり、自治会の役員は高齢化していることが確認できた。地域自治会を取り巻く大きな現代的課題であると考えられる。

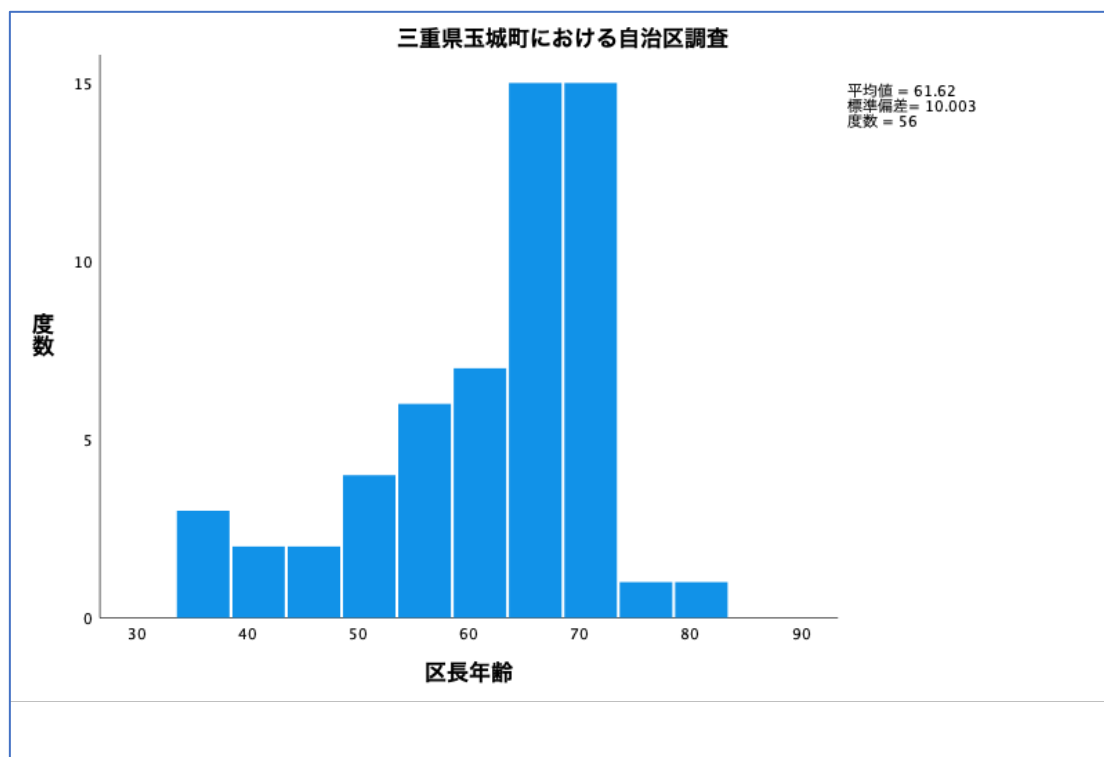


図1-19 玉城町における自治区長の年齢の分布（玉城町における調査より筆者作成）

## 第2章 東日本大震災と地域自治会

前章において、地縁組織についてその姿はどのようなもので、どのように成立してきたのか、そして現代的にはどのような課題があり、海外において類似の組織は存在するのか等について述べてきた。

大規模災害発生時及びその復興時には「従前から地域が抱えている問題が表面化したり、新たな問題が先鋭化する」（菅 2005：44-45）と指摘される。そう考えたときに、過去において大規模災害発生によりもたらされた危難に地縁組織がいかに対処したか、ということ进行明らかにすることにより、すでに見てきた地域自治会の抱える現代的課題の所在とその対処についての参考となると考えられる。本章においては、近隣における関係が最も大きく試される場としての「危機」の一つとしての大規模災害、今回は発災後10年を経過し多くの研究データも集まりつつある東日本大震災を例に、地域社会においてその発災、復興、復旧の過程がどのようになされたのかを先行研究、資料を元に論述する。本章において「その時何が起こったか」について述べ、次章において「その後地縁組織がどうなったか」について、つまり東日本大震災で津波による大きな被害を受けた宮城県山元町における地域自治会の復興について述べる。

### 第1節 東日本大震災と津波被害

#### 1. 東日本大震災

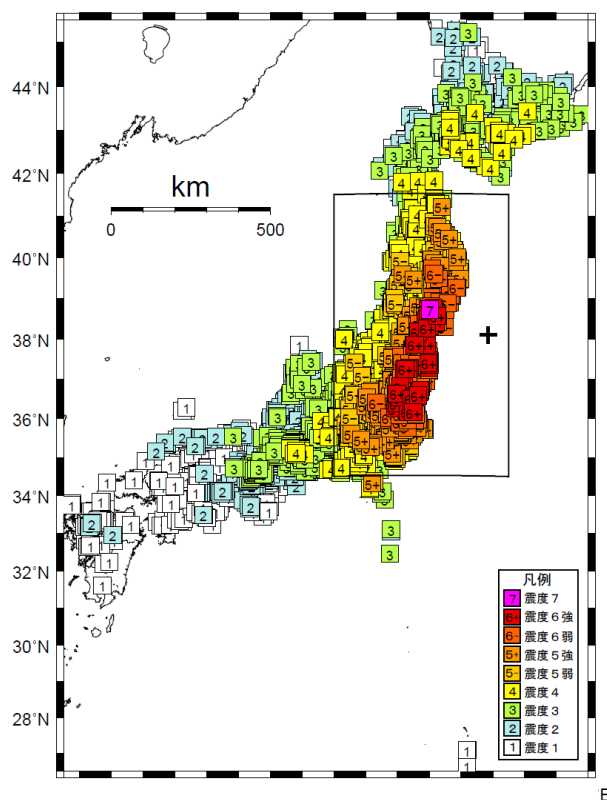


図2-1 震度分布図(気象庁より)

本節においては、東日本大震災について、何が起きたのか、そしてその被害の全体像について概観する。

2011(平成23)年3月11日。多くの人々においてこの日は忘れられない日となった。本震の発生は14:46頃。マグニチュード9.0の超巨大地震が三陸沖宮城県牡鹿半島の東南東130km付近を震源として発生した。最大震度は7。これは観測上の最大値である。地震としては「日本国内観測史上最大規模、アメリカ地質調査所(USGS)の情報によれば1900年以降、世界でも4番目の規模の地震」(内閣府2021)であっ



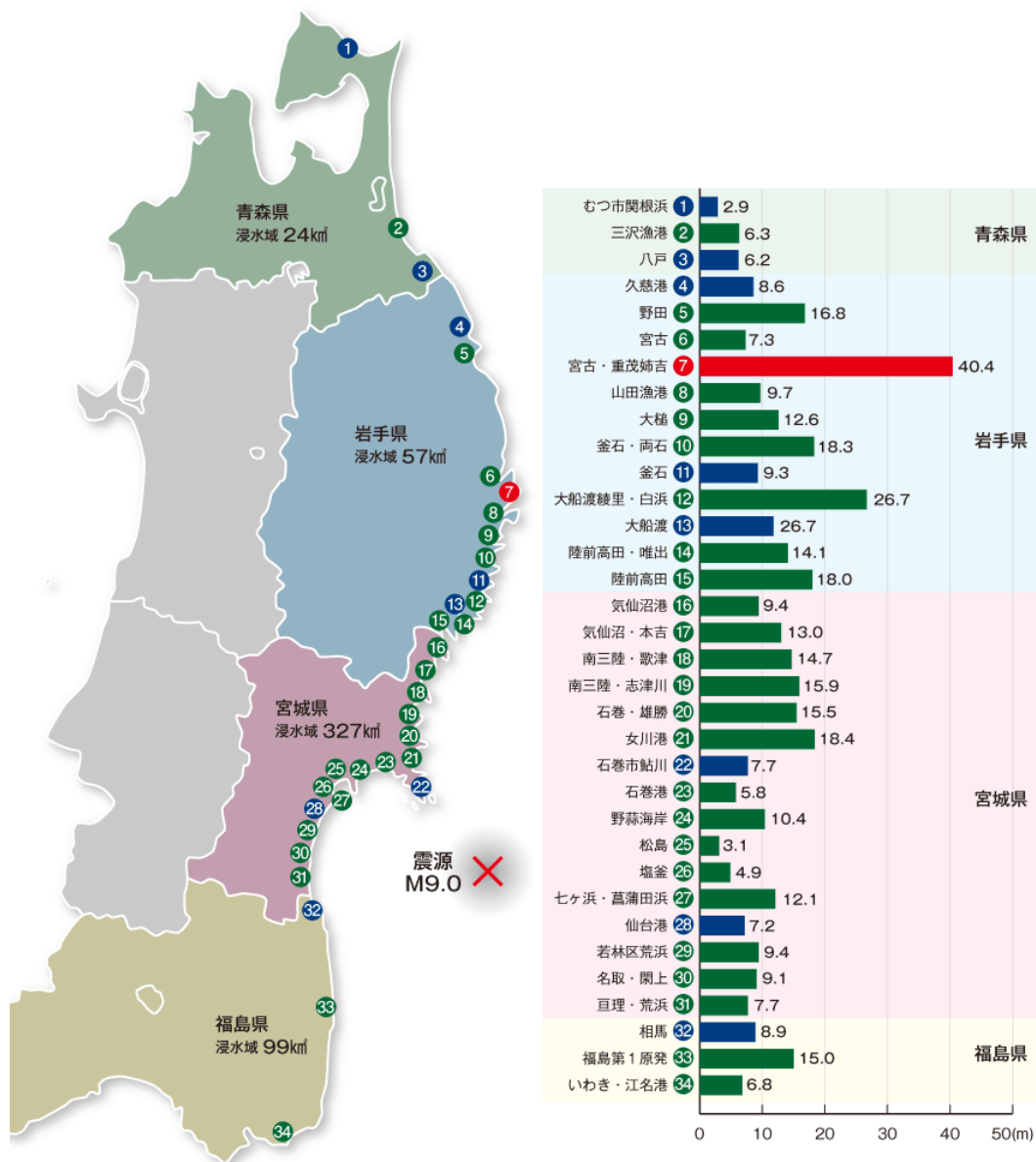


図2-2 東北地方各地における津波の高さ(東北学院大学 2021 より)

た。図2-1は気象庁による震度分布図<sup>1</sup>である。ちなみに過去において世界で最も大きな地震は1960年5月23日に起きたチリ地震でM9.5であった<sup>2</sup>。

そして、この日の地震の被害を壊滅的に大きくしたのはその後に東日本沿岸部に押し寄せた大津波である。東北地方各地の津波の高さを図2-2<sup>3</sup>に示す。津波の高さについて、

<sup>1</sup> 気象庁

[https://www.data.jma.go.jp/svd/eqev/data/2011\\_03\\_11\\_tohoku/201103111446\\_smap.png](https://www.data.jma.go.jp/svd/eqev/data/2011_03_11_tohoku/201103111446_smap.png)

<sup>2</sup> 気象庁 <https://www.jma.go.jp/jma/kishou/now/faq/faq7.html>

<sup>3</sup> 東北各地の津波の高さ(東北学院大学 2021)

特に今回のような巨大津波には注意が必要である。一般的に津波の高さには大きく4つの数値がある（図2-3）。

図の左から、一つ目は検潮所における観測データである。これは、海と接続した井戸のような仕組みの中の海水面の高さを計測するもので、電波式検潮儀（井戸の上から電波を発射し、返ってくるまでの時間を計測する）とフロート式（検潮儀のなかに浮きを浮かべて物理的に計測する）がある。いずれの方式にも測れる潮位に限界があり、今回のような巨大津波の場合には計測ができない場合がある。次に浸水深であるが、これは内陸部のその場所における津波による浸水の高さを示したもので、地面から浸水した水面までの高さを示す。水害における床上、床下浸水などの浸水被害の高さと同じ概念である。3つ目が痕跡から推定する痕跡高である。これは、津波浸水の痕跡から平常潮位からの高さを求めたものである。最後に遡上高であるが、これはどれくらいの標高の場所まで津波が到達したかを示したもので、東日本大震災では宮古・重茂姉吉で40.4mが記録されている。

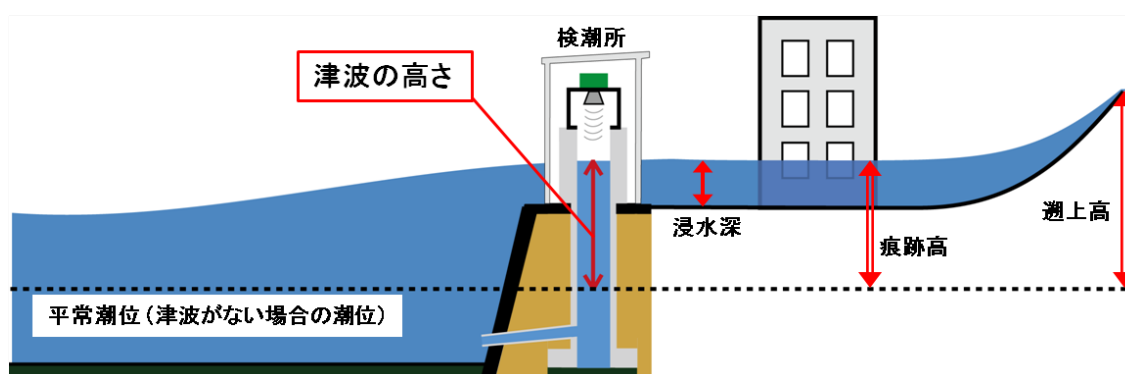


図2-3 津波の高さ(気象庁より)

東北地方、特に今回のいわゆる被災3県（岩手、宮城、福島）ではプレートが震源とする地震が歴史的に繰り返されており、それを原因とする津波により多くの人命が失われてきた。その一つで巨大なものとして知られるものに貞観地震（869年）がある。島崎は百人一首で有名な清原元輔の歌「契りきな かたみに袖を 絞りつつ 末の松山 浪こさじ

---

【原注】●(青色の丸)印は気象庁発表、福島第1原発は東京電力発表、●(緑色の丸)印は「東北地方太平洋沖地震津波合同調査グループ」がホームページで公開している数値。気象庁のデータはむつ市関根浜を除き、痕跡から推定した津波の高さ。合同調査グループのうち、●(赤色の丸)印は遡上高、カッコ内は筆者注

とは<sup>4)</sup>のエピソードは貞観地震のときに多賀城市付近にあったとされる松山を津波が越えたこと指しているのではないかと推測している（島崎 2011：399）。869 年 6 月 13 日に発生した貞観地震について菅原らは、津波堆積物の調査などから浸水域のシミュレーションを行った結果、今回の津波とほぼ同様の場所まで浸水しているとした上で、貞観地震当時の海岸線は現在よりも約 1 k m 内陸であったこと、またその当時には海岸堤防や防風林、道路などの建造物は存在しなかったことから、今回の東日本大震災による津波被害は貞観地震のそれよりも大きなものであったと推測している（菅原 2013：184-186）。日野は宮城県沖で歴史的に繰り返される大規模な地震について、M7.5 程度の地震が 40 年程度の周期で発生し、その際にプレート境界上の歪みがすべてすべらずに、「すべり残し」を生じさせ、それが 600 年程度の「スーパーサイクル」による巨大地震を発生させるとする（日野 2013：75-77）。三陸沖～房総沖のこれまでの主な津波と地震を表 2－1 に示す。

表2－1 三陸沖～房総沖の主な津波と地震  
(今村 2013:42 等に加筆編集して筆者作成)

発生年月日	地震名（通称）	M	被害等
869 年 6 月 13 日	貞観地震	8.6	溺死 1,000 名
1611 年 12 月 2 日		8.1	
1677 年 4 月 13 日		7.9	
1677 年 11 月 4 日		8.0	
1763 年 1 月 29 日		7.4	
1793 年 2 月 17 日		8.2	
1856 年 8 月 23 日		7.5	
1896 年 6 月 15 日	明治三陸地震	8.2	22,000 名
1897 年 8 月 5 日		7.7	
1933 年 3 月 3 日	昭和三陸地震	8.1	3,000 名
1938 年 11 月 5～6 日	福島県東方沖地震	7.5	
1960 年 5 月 23 日	チリ地震津波	8	142 名（全国）
1968 年 5 月 16 日	1968 年十勝沖地震	7.9	
2011 年 3 月 11 日	東北地方太平洋沖地震	9.0	死者 15,899 名 不明 2,526 名 <sup>5</sup>

<sup>4</sup> 傍点は筆者。歌の意味は「心変わりすることはあるまいと、あなたと約束いたしましたのに。お互いに涙で濡れた袖をしぼりながら、『末の松山を波が越えることはあるまい』といったもの（<https://honda-n2.com/honkoku-ogura-hyakunin-issshu-42>）。末の松山は超えることはないであろう、というもののたとえと考えられる。

<sup>5</sup> <https://www.npa.go.jp/news/other/earthquake2011/pdf/higaijokyo.pdf> より

## 2. 津波被害

表2-2 東日本大震災の被害状況

項目	被害	阪神・淡路
死者（人）	15,899	6,434
行方不明（人）	2,526	3
負傷者（人）	6,167	43,792
全壊（棟）	122,000	104,906
半壊（棟）	283,117	144,274

本節においては、東日本大震災において未曾有の人的・物的被害をもたらした大きな原因であった、津波被害について取り上げる。

2021年3月10日現在の東日本大震災における被害状況を表2-2及び図2-4、2-5に示す。東日本大震災については警察庁2021、比較のための阪神・淡路大震災の被災状況については内閣府

(2021)による。直下型地震である阪神・淡路大震災と海溝型地震に津波が加わった複合的かつ超巨大災害であった東日本大震災を比較すると、結果としての行方不明者の多さと、死者・負傷者の比率が特徴的といえる。建物倒壊と火災がメインであった阪神・淡路では負傷者が多いのに対し、東日本大震災では、負傷者よりも圧倒的に死者が多く、津波被害がまさに「致命的」であったことがうかがえる。また行方不明者数についてもその差が顕著である。そして、死者行方不明者の99.6%が、そして建物全半壊の89.5%がいわゆる被災三県、岩手、宮城、福島に集中していることがわかる。特に宮城県には死者・行方不明者の58.4%、建物全半壊の58.8%（全壊については68.0%）が集中している（警察庁2021）。一方で、東日本大震災では被害が広域であったことも特徴の一つであり、人的被害は1都1道18県に及ぶ。被害が甚大であった被災3県の影に隠れ、茨城県などの関東地方でも大きな人的被害があったことを忘れてはならない。

最大震度7を観測した巨大地震による倒壊・火災に加え、未曾有の巨大津波による建物全半壊（流出を含む）が多く、家を失った方が非常に多かったことも東日本大震災の被害の大きな特徴といえる。図2-6は広田2021を参考に建物被害と人的被害により被害を分類したものである。双方において「大」とされるエリアはいわゆる三陸海岸に集中している。宮城県に注目すると比較的ゆるやかな海岸線に面する仙台市以南で仙台湾に面する石巻市、東松島市、後に詳しく取り上げる山元町は建物被害大、人的被害中のエリアに区分される。

避難者は震災直後には約47万人であったとされ、その後着実に減少したものの2021年現在で約4.2万人の方が発災10年を経過した今なお、避難生活を余儀なくされている（復興庁2021a）。このことに関しては、今回の東日本大震災が福島第一原子力発電所における原子力災害を含むものであることの影響が大きい。本論文では宮城県山元町を主なフィールドにしていること、論点が広範になりすぎることなどにより、原子力災害については必要最小限の言及に留める。

佐藤らは今回の災害の規模と社会からの注目を他の地震のウェブニュースと比較し「新潟県中越地震で配信された「Yahoo!ニュース」の記事件数は、半年間で2600件であったの

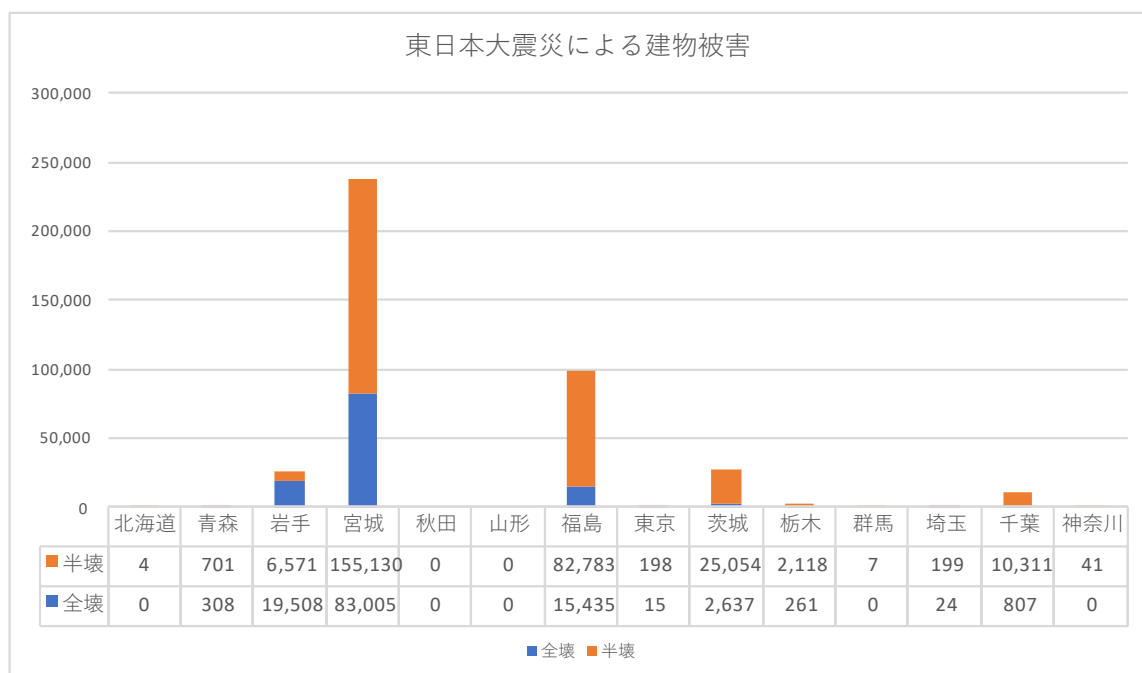


図2-4 建物被害(警察庁 2021 より)

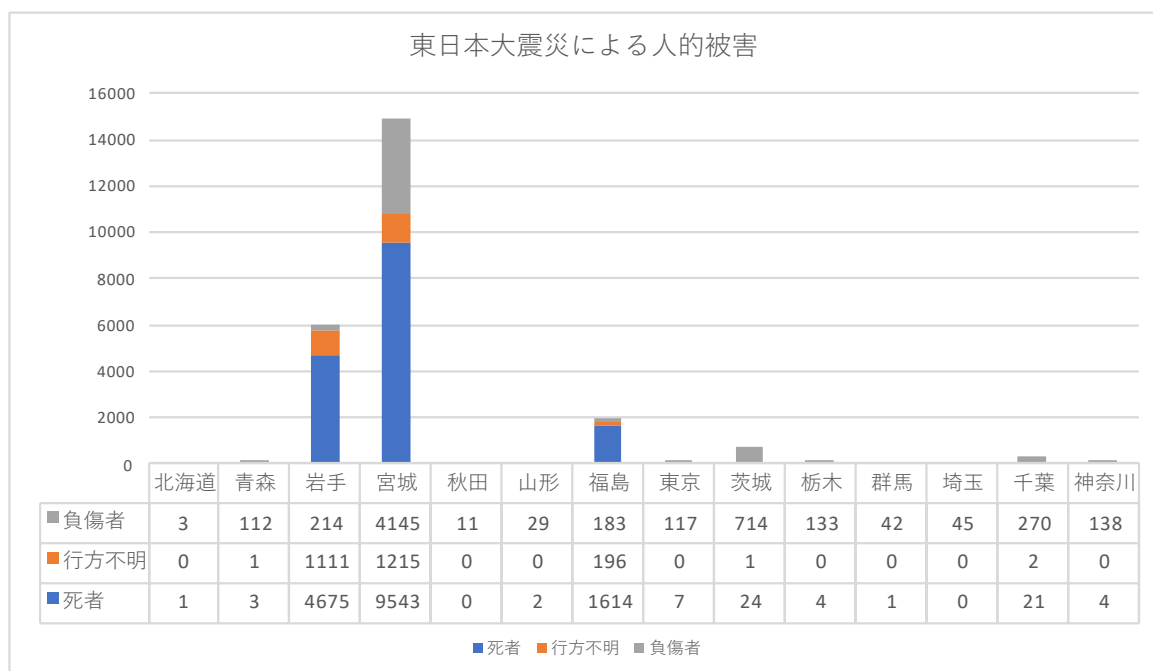


図2-5 人的被害(警察庁 2021 より)

に対して、東日本大震災では最初の 2 ヶ月間で 4 万件を越えている。著者らの調査では、本災害に関連するツイートは 1 ヶ月で 170 万件を越えている」(佐藤ら 2013 : 236) とし、

		建物被害（全壊住家率）		
		大（30%～）	中（10%～）	小（～10%）
死者・行方不明者率	大（7%～）	大槌町、陸前高田市、女川町、気仙沼市		
	中（2%～）	山田町、南三陸町、石巻市、東松島市、山元町	釜石市	浪江町
	小（～2%）	気仙沼市、新地町	宮古市、大船渡市、七ヶ浜町、名取市、亶理町、南相馬市	洋野町、久慈市、普代村、田野畑村、岩泉町、松島町、利府町、塩竈市、多賀城市、仙台市、岩沼市、相馬市、双葉町、大熊町、富岡町、楡葉町、広野町、いわき市

広田2021をもとに筆者作成

図2-6 被害の分類

「災害のメディア半減期<sup>6</sup>、減衰傾向のどの観点からも、過去の震災に比べて数十倍から数百倍異なる」（同：240）としている。

避難の状況などについて検討する。避難所、仮設住宅などの各施設の定義を表2-3<sup>7</sup>に示す。まず、大規模災害発災とともに、まず命を守る「指定緊急避難場所」に避難することになる。迫りくる津波に対して指定緊急避難場所、山の上の高台などに避難することがこれにあたる。危難が過ぎ去ったあと、自宅が住める状態であれば、そこに戻るが、帰宅が困難である場合「指定避難所」に移り仮の生活を営むこととなる。避難所での生活はあくまでも仮のものであり、内閣府告示228号によると、この期間は「7日以内」とされている<sup>8</sup>が、災害事務取扱要領によると内閣総理大臣との協議の上延長できるとされている（内閣府2014：32）。この点について、実際問題として、特に大規模災害において7日間で避難所が閉所できることは少なく（次章で詳しく取り上げる宮城県山元町では避難所の閉鎖は実際には7ヶ月後であった）、全国の知事の多くが設置ルールを見直すべきだとしている<sup>9</sup>。全国

<sup>6</sup> 最大記事件数の約半分になるまでの期間を佐藤らは「メディア半減期」と呼んでいる。

<sup>7</sup> 復興庁 <https://www.reconstruction.go.jp/10year/data.html> より

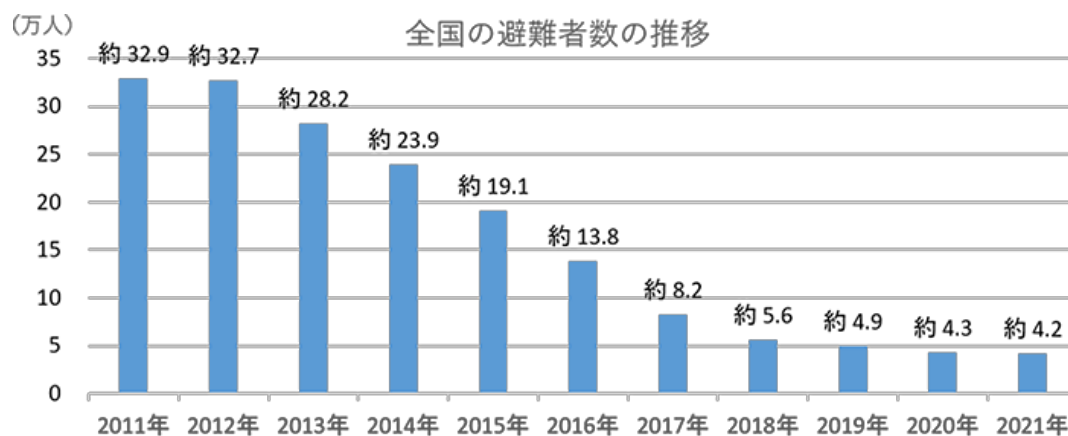
<sup>8</sup> 内閣府防災情報のページ <http://www.bousai.go.jp/taisaku/kyuujo/pdf/siryo7.pdf>

<sup>9</sup> <https://www.asahi.com/articles/ASP1075QRP1TUTIL02Y.html>

において最も長く避難所での生活を強いられたのは福島第一原発からの広域避難者で、実に2年9ヶ月後、2013年12月のことであった<sup>10</sup>。複合かつ超巨大災害であった東日本大震災において、これほどまで多くの人々が、これほどまで長期に渡り不自由な生活を強いられたことを我々は再度認識すべきである。

表2-3 避難所などの定義

発災後過ごす場所	定義
指定緊急避難場所	災害による危険が切迫した状況において、生命の安全を確保することを目的とした緊急に避難する際の避難先（香川県2021）
指定避難所	災害の危険性がなくなった後に、ご自宅が被災された方々や、災害により帰宅が困難となった方々が一時的に滞在することを目的とした施設（香川県2021）
応急仮設住宅	住家が全壊、全焼または流出し、居住する住家がないものであって、自らの視力では住家を得ることができないものに建設して供与するもの、民間賃貸住宅を刈り上げて供与するもの、またはその他適切な方法により供与するもの（内閣府告示288号）



※発災直後（平成23年3月14日）の避難者数は約47万人＜緊急災害対策本部資料より＞  
（青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、栃木県の避難状況の合計）

図2-7 全国の避難者数の推移（復興庁「数字で見る復興」より）

<sup>10</sup> [http://www.asahi.com/shinsai\\_fukkou/articles/TKY201312270431.html](http://www.asahi.com/shinsai_fukkou/articles/TKY201312270431.html)

## 第2節 東日本大震災からの復興

本節においては、わが国において未曾有の大災害であった東日本大震災からの復興がどのように計画され実施されたのか。大きく概観するとともに、特に宮城県及び山元町において、を合わせて検討する。

### 1. 復興計画

未曾有の大災害の発災に伴い、政府機関及び地方自治体は一次的な救命救急、行方不明者の捜索を行い、次いで復興の計画に着手した。表2-4は復興庁発足までの政府の時間軸に宮城県震災復興計画策定過程を重ね合わせたものである。宮城県震災復興計画、みやぎ震災復興研究センター2019:40の表等をもとに筆者が作成した。

徐々に判明してくる未曾有の大災害の被害状況をうけ、政府は発災から一か月後の4月11日に「東日本大震災復興構想会議」を発足させる。メンバーは議長に五百旗頭真（いおきべまこと・防衛大学校長、神戸大学名誉教授）氏を招聘し、議長代理に安藤 忠雄氏（建築家、東京大学名誉教授）、御厨貴（みくりやたかし・東京大学教授）氏を据え、委員には被災3県の知事をはじめ、財界、メディア、文筆家、宗教家など15名の委員<sup>11</sup>を任命した。特別顧問（名誉議長）には、哲学者の梅原猛氏が就任した。復興構想会議は11月10日まで、8ヶ月の間に13回の会議を持ち、様々な議論が行われた。会議は5月10日に「復興構想7原則」を示し、復興への道筋及び基本的な考え方を示した。これについては後に詳しく見る。

そもそも「復興」とはどのような概念なのであろうか。アルドリッチは地域の復興について、人口に注目し「移住、もしくは一次避難していた被災者と新たに移り住んでくる人々によって、徐々に日常生活を取り戻していくことを通じて、人口が被災前の水準まで回復していくプロセス」（アルドリッチ 2015:7）とした。類似の用語に、「復旧」というものもある。精選版日本国語大辞典によると復興とは「衰えた物事が再び盛んになること、また、再び盛んにすること。再興。」とされている。また、「復旧」とは「もとどおりになること。また、もとの状態にすること。」とされている。比較すると、前者には「盛んにする」という概念が含まれており、後者にはそれが無い。やはり「興す」という言葉に含まれる「勢いづかせる」とか「奮い立たせる」という意味合いがポイントといえそうである。単にもとに戻すだけではなく、さらに「前にすすめる」といった意味が「復興」という言葉に含まれていると考えられる。山中は「復興」という言葉そのものは日本書紀から使われているとしたうえで、それを災害「復興」という文脈で使い始めたのは関東大震災以降であるとし、9月2日に後で述べる後藤新平が内務省として親任され、その日の夜に書き上げたという「帝都復興根本策」に「復興」の二文字が使われており、後藤が使い始めたのではないかとしている（山

---

<sup>11</sup> 所属、肩書等は当時のもの



中 2018 : 2-7)。

表2-4 発災後の政府及び宮城県の動き(筆者作成)

年	月日	政府の動き	宮城県災害復興計画策定過程
2011	3/11	発災、官邸対策室続いて緊急災害対策本部設置	宮城県災害対策本部設置
	3/17	緊対本部内に被災者生支援特別対策本部設置	
	4/11	東日本大震災復興構想会議設置	宮城県震災復興基本方針（素案）策定
	4/22		宮城県震災復興本部設置
	5/2		第1回宮城県震災復興会議
	6/2		第2回宮城県震災復興会議
	6/9	東日本大震災復興基本法案上程（議員立法）	
	6/20	復興基本法成立	
	6/24	復興基本法公布・施行、東日本大震災復興対策本部設置	
	6/25	復興構想会議「復興への提言提出」	
	7/13		第3回宮城県震災復興会議・パブコメ開始（～8/2）、7/16・17・18 県内3箇所で開催
	7/29	東日本大震災からの復興の基本方針決定	
	10/18		県議会で決定
	12/2	復興財源確保法成立	
	12/16	復興庁設置法成立	
2012	2/10	復興庁発足	

では、空前の大災害であった関東大震災、その際の復興計画はどのようなものであったのだろうか。関東大震災について、その被害の規模は次のような恐るべきものであった。人的被害については、死者 105,385 人（1 府 9 県）、死者の内 91,781 人は火災によるものであ

た。また、住家の被害は全潰・半潰合計 372,659 棟で、そのうち焼失が 212,353 であり<sup>12</sup>、いかに火災による被害が大きかったかがわかる。つまり、東京を中心とし関東は言葉通り焼け野原となった。まさに「関東大震災は記録的な大災害であっただけではなく、明治維新以来、営々と築かれてきた日本の国家経営そのものを根底から揺さぶった」のであり「動乱の昭和へと時代を転回させた歴史的な出来事」（太平洋戦争研究会 2003：14）といえる。本稿の関心においては、後述するが関東大震災を契機に東京を中心として町内会の組織化が進んだことが多くの論者により指摘されている。

その関東大震災に対して、復興計画の陣頭指揮をとったのは時の内務大臣後藤新平であった。小林によると「後藤の帝都論は東京市長時代（1919 年～23 年）にはじまるが、帝都復興論としては帝都復興院の下で、彼が日本の帝都のあるべき姿を展望した遠大な都市計画論であった。その復興論の根本策 2）は、東京を帝都として位置づけ、大震災を被った東京の復興費に 30 億円を投じ、欧米最新の都市計画を採用し東京を日本の帝都に相応しい都市につくりかえ、その新都市実現のためには地主に対し断固たる態度をとるべきだとした、ものであった。この「復興費 30 億円」は、当時の貨幣価値からみるとあまりに莫大なものであった」（小林 2007：208-209）。羽貝はこの計画について関東大震災直後、後藤あてのニューヨーク市政調査会専務理事チャールズ・A・ビーアドからの「新街路を設定せよ、街路計画なき建築を禁止せよ、鉄道駅を統一せよ」という書簡を紹介し、ビーアドの影響が大きくあったことを指摘している（羽貝 2007：53）。しかし、多方面からの反対もあり、復興予算は 5 億円あまりに最終的には縮小されている。縮小されたとはいえ、この後藤の帝都復興論をもとに、東京の町は現在の姿への一步を踏み出すことになった。

ここで当時後藤の「帝都復興論」に対して、「人間の復興」という復興論が唱えられたことに注目しておきたい。後藤の提唱した「帝都復興論」とは、大規模災害などの危機的状況が起きたタイミングで、大きな改革を実行しようとするいわゆる「ショック・ドクトリン」の一つと考えられる。この概念はカナダのジャーナリストであるナオミ・クラインによって提唱されたものである（クライン 2011）。「人間の復興論」は当時東京商大の教授であった福田徳三により唱えられた。福田は「私は復興事業の第一は、人間の復興でなければならぬと主張する。人間の復興とは、大災によって破壊せられた生存の機会の復興を意味する。今日の人間は、生存する為に、生活し、営業し労働しなければならぬ。即ち生存機会の復興は、生活、営業及労働機会（此を総称して営生の機会という）の復興を意味する。道路や建物は、この営生の機会を維持し擁護する道具立てに過ぎない。それらを復興しても、本体たり実質たる営生の機会が復興せられなければ何にもならないのである」（福田 2012：133）とした。

その後、戦災を経て戦後我々の経験した中で大きな災害として 1995 年 1 月に発災した阪神淡路大震災がある。上でも被害について概観したところであるが、断層に起因する大型地

---

<sup>12</sup> 被害の概要については内閣府防災情報のページより

[http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/kyoukunokeishou/rep/1923\\_kanto\\_daishinsai/index.html#outline1](http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/kyoukunokeishou/rep/1923_kanto_daishinsai/index.html#outline1)

震であり、神戸市を中心とする都市と淡路島周辺部に大きな被害をもたらした。このとき生まれた言葉に「創造的復興」というものがある。岡田によると、この「創造的復興」という言葉は当時の兵庫県知事である貝原俊民（故人）が使ったのが最初<sup>13</sup>とされる。それは「新自由主義的な経済政策思想が強まる中で、空港や高規格道路、都市の再開発投資を先行させて一気に産業構造の高度化を計るための基盤を作るべきだという考え方」（岡田 2012:148）とされる。五百旗頭によれば、「創造的復興」の原点は上記後藤による帝都復興論があり、それはその後の昭和三陸津波の高台移転につながったという（五百旗頭 2021:3）。山中によると、貝原ドクトリンは次の3点を軸とするという。「i. その政策が、従来の国や地方創成の思想を劇的に変えるパラダイムシフト (paradigmshift) であること。ii. 政策目標が、平和や安心・安全であり、覇権を求めるものではないこと。iii. その政策を実現するために現行制度にとらわれない時代を先取りする試みが超法規的に実施されること」であるとした。さらに「もっとも貝原ドクトリンの具体的な政策化・事業化では、神戸市の長期計画なども混じり、「開発型」との批判を受けたという事実もある。もちろん、一つ一つの事業については、賛否があるだろうし、その評価は理念とは別になされるべきであろうが、関東大震災から続いてきた空間復興に代わる復興理念を提示したことは特筆すべきだろう」とし一定の評価をした。そのうえで東日本大震災の復興計画に対する影響を次のように評価した。「この理念は、東日本大震災で「バイオマスを使った地域暖房を完備したエコタウンをつくるなど世界でモデルになるような街づくりを進めたい」（2011年4月1日の会見で）とした首相・菅直人の創造的復興にも影響を与えたと考えられる。もちろん、原発を推進していた菅内閣にとっては、一つのパラダイムシフトだったことは間違いない。その意味では、創造的復興の類型に入れてもいいだろう。ただ、達成のための具体的なプログラムが用意されていない段階での表明だったことが残念だった」（山中 2018:23）。このことは後に見る「復興構想7原則」の中の、原則3や4の中に見られる。それでは今回の東日本大震災における「復興構想7原則」を見ていこう。

---

<sup>13</sup> 後に「貝原ドクトリン」と呼ばれる。

平成 23 年 5 月 10 日 東日本大震災復興構想会議決定

### 復興構想 7 原則

「東日本大震災復興構想会議」においては、4 月 14 日の第 1 回会議以来、精力的に審議を重ね、また、一連の現地視察を実施した。6 月末日途の「第 1 次提言」に先立ち、本日、当会議は、「復興構想 7 原則」を策定したので、これを公表する。今後、この 7 原則に基づき、各界・各層のご意見を仰ぎつつ、さらに議論を深め、未来の日本にとって希望となる復興の「青写真」を描いていきたいと考える。

原則 1: 失われたおびたしい「いのち」への追悼と鎮魂こそ、私たち生き残った者にとって復興の起点である。この観点から、鎮魂の森やモニュメントを含め、大震災の記録を永遠に残し、広く学術関係者により科学的に分析し、その教訓を次世代に伝承し、国内外に発信する。

原則 2: 被災地の広域性・多様性を踏まえつつ、地域・コミュニティ主体の復興を基本とする。国は、復興の全体方針と制度設計によってそれを支える。

原則 3: 被災した東北の再生のため、潜在力を活かし、技術革新を伴う復旧・復興を目指す。この地に、来たるべき時代をリードする経済社会の可能性を追求する。

原則 4: 地域社会の強い絆を守りつつ、災害に強い安全・安心のまち、自然エネルギー活用型地域の建設を進める。

原則 5: 被災地域の復興なくして日本経済の再生はない。日本経済の再生なくして被災地域の真の復興はない。この認識に立ち、大震災からの復興と日本再生の同時進行を目指す。

原則 6: 原発事故の早期収束を求めつつ、原発被災地への支援と復興にはより一層のきめ細やかな配慮をつくす。

原則 7: 今を生きる私たち全てがこの大災害を自らのことと受け止め、国民全体の連帯と分かち合いによって復興を推進するものとする。

([https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shotou/078/shiryo/attach/1307789.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/078/shiryo/attach/1307789.htm))

7原則では、まず原則1において失われた夥しい命に対する鎮魂の念が示されている。そして、原則2において被災地中心主義であることが謳われた。原則3においては被災地を東北、と限定していることに違和感が少しあるが（前述の通り、関東でも多くの被害が出ている）、被災地中心主義であることが謳われている。しかし、そこに技術革新を前提としつつ、「来たるべき時代をリードする経済社会の可能性を追求」という文言があり、ふたたび若干の違和感を覚える。そして、原則4では主語から「東北」であるとか「被災地」であるとかが消え、一般論となっていく感がある。そして、原則5が最も議論となるところであるが「被災地域の復興なくして日本経済の再生はない。日本経済の再生なくして被災地域の真の復興はない。」とされ、日本全国に主語が拡大され、さらに「経済」の問題であることが宣言されるのである。そして、原則6でとくに原子力発電所事故のことに言及され、原則7でまた日本全体のこととして受け止めることとされ、これにより復興税制等の費用措置のもととなったと考えられる。

塩崎は本原則につき①原則一に関し、追悼は大切であると認めた上で、復興は生き残った被災者の生活を立て直すことであり、それが第1原則となるべき、②原則を通して「被災者」という語句が全く登場しない点、③原則5に関して、この文言があることで後の復興予算の他地域への流用につながった、と指摘している（みやぎ震災復興センターら2019:41）。上でも指摘したとおり、塩崎は原則4や5により、全国で様々な災害対策が行われ、そのために「復興予算」が使用されたとする。また、岡田は上述の「創造的復興」の考え方が原則5に「如実に示されている」（岡田2012:150）とした。山中は原則5をとりあげ「国家主義的復興感」（山中2018:25）とした。いずれにせよ、この復興構想7原則をもとに、7月29日に政府は「東日本大震災からの復興の基本方針」を決定し、それをもとに復興がスタートすることになった。

一方、宮城県では、宮城県震災復興計画を策定し、基本理念として①災害に強く安心して暮らせるまちづくり、②県民一人ひとりが復興の主体総力を結集した復興、③「復旧」にとどまらない抜本的な「再構築」、④現代社会の課題を解決する先進的な地域づくり、⑤壊滅的な被害からの復興モデルの構築、をあげた。基本的な考え方では、①計画期間を10年間とし、はじめの3年間を復旧期、次の4年間を再生期、最後の3年間を発展期とすること、②復興の主体は県民一人ひとりであること、③対象地域を県内全域とし、沿岸被災市町を重点取組エリアとすること、④進行管理に関しPDCAサイクルを使い必要に応じて計画の見直しを行うことを明示した（宮城県2021a:1）。

そして、この「復興構想7原則」をもとに6月9日に「東日本大震災復興基本法」が上程され、同20日成立、そして24日公布・施行された。そして、翌25日には復興構想会議は「復興への提言」をおこない、7月29日には政府「東日本大震災復興対策本部」より「東日本大震災からの復興の基本方針<sup>14</sup>」が示され、復興計画は完成した。今回の復興計画につ

<sup>14</sup> 1基本的考え方（国・都道府県・市町村の役割等）、2復興期間、3実施する施策等が示された。

いて平野・姥浦は次のように指摘する。「かつての大規模な災害復興は、その多くが経済成長、人口増加を前提とした復興計画」であり、安定成長時代である 1995 年におきた阪神・淡路大震災では「原位置同規模復旧」であった。しかし、東日本大震災においては人口減少、高齢化という現代的な課題の渦巻く、地方都市で発生しており「そうした課題に対する明確な事業制度といった処方箋はおろか、そうした時代の地域づくりのあり方さえ、まだ十分に議論されていない状況」（平野・姥浦 2013：98）のなかでの復興計画立案であった。平野は「日本の政財界による復興構想策定の裏には、アメリカの保守系シンクタンク CSIS（戦略国際問題研究所、Center for Strategic and International Studies）の関与がある」と指摘し、既存の政策について震災を契機に大きく前進させようとした部分があるとし、「国民の世論によって停止を余儀なくされた新自由主義改革の再起動を、大震災という非常事態に便乗して、かつてない大胆な手法も動員して実行しようとする作戦だ」という意味で、日米合作の復興構想は巷で言われる通り『日本版ショック・ドクトリン』（平野 2012：153-155）であったと断じている。

こうして現在まで続く復興の作業は進み始めた。東日本大震災からの 10 年の復興過程を振り返った議論は多いが、その中で吉野は東日本大震災からの復興を俯瞰し次のような課題をあげている。①政府直轄による画一的な復興スキームの適用により現場の県・市町村の裁量の範囲が狭い、②復興事業が過大になりがちである、③期限を切った復興という考え方の存在、④復興を達成率で測るという考え方、の 4 点である。この点を踏まえ吉野は達成率で計測することのできない「当事者の復興」の視点を提案している（吉野 2019：23-30）。

宮城県ではその後 2020 年 3 月に『宮城県震災復興計画』の検証を発表し、「災害公営住宅については、計画戸数全戸が完成したが、仮設住宅から災害公営住宅への移行に伴い、新たな地域コミュニティの形成が進まないケースがあるため、市町村と連携のもと持続的な支援が必要である。また、複雑化、長期化する心のケアについては、個別相談や専門家派遣など継続した取組が必要である。特に、震災後の生活環境の変化等を背景に、今後も教育的配慮を必要とする児童生徒が一定数見込まれることなどから、被災した児童生徒等への長期的・継続的な心のケアが必要である。【分野(1),(2),(6)】」「高台移転、職住分離、多重防御による大津波対策など、災害に強いまちづくりを推進してきたが、防災集団移転促進事業に伴う移転元地の利活用や造成した空き宅地が課題である。また、耐災性の高いライフラインの構築についても着実に整備が進んだが、防災体制の強化は今後も必要である。【ポイント 1,8】」などと総括している（宮城県 2021b）<sup>15</sup>。次項では、震災復興の中でも本項の関心事項である、地域コミュニティの復興に関して関連が深いと考えられる住宅の復興について検討していく。

---

<sup>15</sup> 傍点は筆者

## 2. 住宅の復興

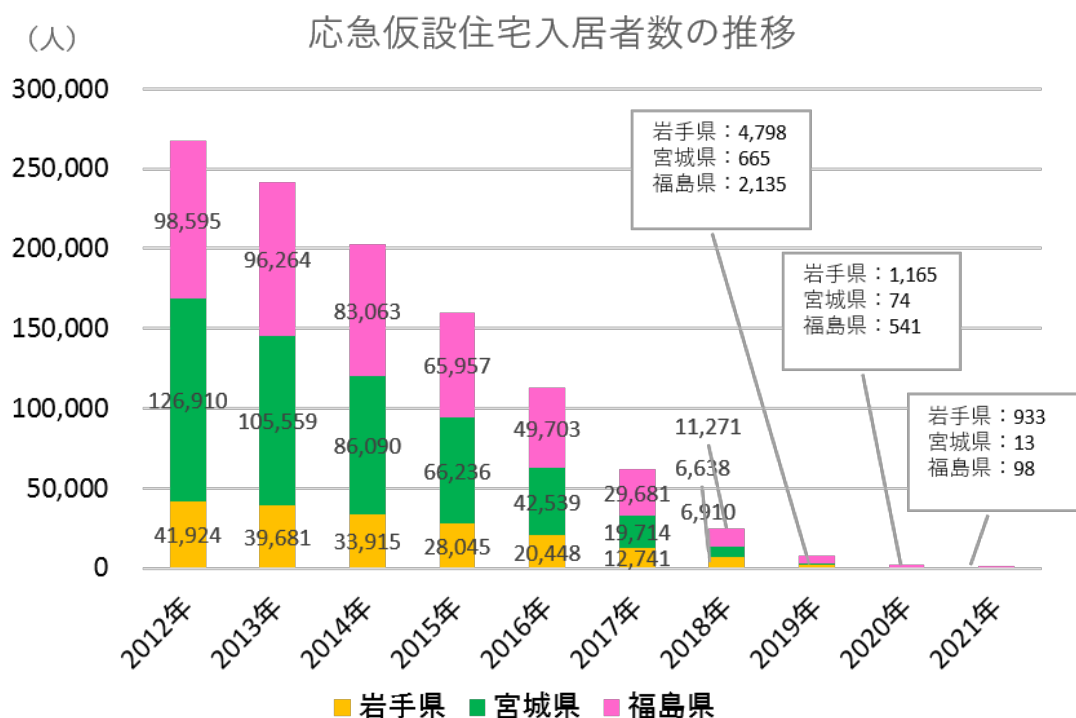


図2-8 応急仮設住宅入居者数の推移(復興庁「数字で見る復興」より)

生活の再建について大きな要素の一つは住宅の再建である。前述の通り、塩崎は阪神・淡路大震災以来の住宅復興のフレームを「単線型復興」(塩崎 2009:81)とし、阪神・淡路大震災の住宅の再建プロセスについては、避難所→仮設住宅→恒久住宅、という一つのパターン以外にみるべき施策がなかったと指摘する。その上で「単線型住宅復興の一連の流れで考えると、避難所、応急仮設住宅、災害公営住宅という段階を経るごとに建物の水準はよくなっていったが、そのつど居住者は人間的な結びつきを失い、社会的に孤立していった」と総括している。そして、今後の公的復興住宅をどのように作るべきか、ということについて、「①従前居住地をなるべく離れずに建設すること、②それだけでなく、従前コミュニティ(人間関係)を維持保全すること、を建設の指針とすべきである」(同: 82)とした。阪神・淡路大震災からの住宅復興に於いては、いわゆるコミュニティシャッフルが起き、孤独死、という言葉も社会問題とされた経緯がある。この塩崎の東日本大震災前の指摘や提案に関して、現場で実際にはどう住宅が再建され、阪神・淡路の経験はどう活かされたのかについては、宮城県山元町で筆者が行った調査結果などとともに後に検討することとしたい。塩崎のいう「単線型復興」の過程の中で、被災者が避難所の後に仮住まいを行う「応急仮設住宅」の入居者数の推移を図2-8に示す<sup>16</sup>。震災から10年を

<sup>16</sup> 復興庁「数字で見る復興」 <https://www.reconstruction.go.jp/10year/data.html>

経過した 2021 年でも、岩手県 933 人、宮城県 13 人、福島県 98 人の 1,044 人の方が応急仮設住宅で暮らしていらっしゃることは驚きの他ないとともに、いたたまれない心持ちとなる。

今回の東日本大震災からの住宅の復興に関して、本稿の関心より地域自治会の再建の視点から大きく 2 つの論点を示したい。一つは恒久住宅の復興までのプロセスで用いられたいわゆる「みなし仮設」について、二つ目は 27 市町村 324 地区実施された「防災集団移転促進事業」についてである。

最初にいわゆる「みなし仮設」、災害救助法上の応急仮設住宅のうち賃貸型応急住宅<sup>17</sup>について述べる。制度の概要を見たあとで、東日本大震災における利用状況及び、その結果についての課題などについて概観する。災害救助法はその第 1 条に目的として次のように規定する。

(目的)

第一条 この法律は、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、国が地方公共団体、日本赤十字社その他の団体及び国民の協力の下に、応急的に、必要な救助を行い、災害により被害を受け又は被害を受けるおそれのある者の保護と社会の秩序の保全を図ることを目的とする。

そして、その行う救助の種類を第 4 条に次のように規定する。

(救助の種類等)

第四条 第二条第一項の規定による救助の種類は、次のとおりとする。

- 一 避難所及び応急仮設住宅の供与
- 二 炊き出しその他による食品の給与及び飲料水の供給
- 三 被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与
- 四 医療及び助産
- 五 被災者の救出
- 六 被災した住宅の応急修理
- 七 生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与
- 八 学用品の給与

---

<sup>17</sup> 「賃貸型応急住宅」(内閣府：

[http://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/pdf/kakuho\\_5.pdf](http://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/pdf/kakuho_5.pdf))、「応急借上げ住宅」(国土交通省：<https://www.mlit.go.jp/common/000232197.pdf>)と呼称は定まっていない感がある。本稿においては内閣府の「賃貸型応急住宅」として統一することとするが「みなし仮設」も含めて同じものを指す。一般的呼称として「みなし仮設」を文脈上使う場合もある。



## 九 埋葬

### 十 前各号に規定するもののほか、政令で定めるもの

2 第二条第二項の規定による救助の種類は、避難所の供与とする。

3 救助は、都道府県知事等が必要があると認めた場合においては、前二項の規定にかかわらず、救助を要する者（埋葬については埋葬を行う者）に対し、金銭を支給してこれを行うことができる。

4 救助の程度、方法及び期間に関し必要な事項は、政令で定める。

本項にて話題にしている「応急仮設住宅」については第 4 条の 1 項の一に規定されている。その供与の方法に、現在のところ次の 2 種類がある。①建設型応急仮設住宅、②賃貸型応急仮設住宅、である。それぞれの特徴を国土交通省の資料をもとに表にまとめたものが表 2-6 である。大きくは、前者は新しく被災者のために応急的な住宅を建設するものであり、後者は既存の賃貸住宅の市場ストックを利用し、被災者はそこに入りその賃借料相当を金銭負担するというものである。これまでの大規模災害時の応急仮設住宅の建設型、賃貸型の利用数を会計監査院のデータをもとに表 2-5 に示した。これまでの大規模震災と比較して、東日本大震災における賃貸型の応急仮設住宅の利用率が群を抜いて高いことがわかる。このことがもたらしたものを詳しく見ていく。

表2-5 応急仮設住宅、建設型・賃貸型の利用(会計監査院資料をもとに筆者作成)

主な震災など（発生年月日）	建設型 戸（%）	賃貸型 戸（%）	合計 戸
阪神淡路大震災（1995.1.17）	48,300（99.7）	139（0.2）	48,439
新潟県中越地震（2004.10.23）	3,460（95.2）	174（4.7）	3,634
新潟県中越沖地震（2007.7.16）	1,222（99.8）	2（0.2）	1,224
岩手・宮城内陸地震（2008.6.14）	73（77.7）	21（22.3）	94
東日本大震災（2011.3.11）	52,858（46.3）	61,352（53.7）	114,210

表2-6 応急仮設住宅、建設型・賃貸型の比較(国土交通省資料をもとに筆者作成)

	建設型	賃貸型	備考
対象者	住家が全壊、全焼又は流出し、居住する住家がない者であって、自らの資力では住宅を得ることができないもの		半壊であっても住み続けることが困難な程度の傷みや避難指示の長期化が見込まれるなどの全壊相当を含む(個別協議)
費用の限度額	1戸当たり平均 5,714,000 円以内	地域の実情に応じた額(実費)	家賃、共益費、敷金、礼金、仲介手数料又は火災保険等、民間賃貸住宅の貸主又は仲介業者との契約に不可欠なもの
住宅の規模	応急救助の趣旨を踏まえ、実施主体が地域の実情、世帯構成等に応じて設定	世帯の人数に応じて建設型応急住宅で定める規模に準じる規模	プレハブ業界において、単身用(6坪タイプ)、小家族用(9坪タイプ)、大家族用(12坪)の仕様が設定されていることも考慮する(建設型)
集会施設の設置	おおむね50戸に1施設設置可		50戸未満でも小規模な集会施設の設置可
着工期間	災害発生の日から20日以内	災害発生の日から速やかに提供	
救助期間	完成の日から最長2年(建築基準法85条)	最長2年(建設型応急住宅と同様)	「特定非常災害」の指定がある場合のみ、1年を超えない期間ごとの延長が可能
宮城県における利用 <sup>18</sup>	21,610 戸 53,269 人	25,137 戸 67,753 人	その他仮設 1,114 戸、2608 人

<sup>18</sup> ピーク時(2012年4月)のもの。出典は宮城県「東日本大震災に係る応急仮設住宅の入居状況推移(仮設住宅種類別)」<https://www.pref.miyagi.jp/documents/860/846942.pdf>

両者とも対象者については同一である。費用については、そもそも新たに作るものと、既存の住宅ストックを使うものなので、費用の費目が異なる。前者については建設費であるし、後者については賃借料である。建設型においては、建設に至る前に用地の確保も大きな問題として挙げられる。建設費の上限としては、国土交通省資料によると 571.4 万円とされている<sup>19</sup>。しかし、東日本大震災では実際どうだったかというと、場合によっては解体費用も含めると 800 万円程度になる場合もあるとされている<sup>20</sup>。後者における費用は、基準の救助期間である 2 年（24 ヶ月）を基本に、それに賃料を乗じたものになる。例えば、月 5 万円の賃借料であるならば、2 年間で 120 万円となる。しかし、後に見る防災集団移転などにかかる期間は、計画の半数ができるまでに約 4 年、すべてとなると約 8 年かかっていることから、4 年分の賃料と考えると 240 万円である。それにしても、建設するよりコストが掛からないことがわかる。また、賃貸住宅であるため撤去、解体費用は不要であり、環境への負荷も低い。規模については、前者についてはある程度希望を叶えることが可能であるが、後者については、既存住宅ストックを活用するため物件には制約がある。実際に、現地での聞き取りでもなかなか自分たちの希望する間取りが見つからなかった、という声が聞かれた。今回の被災地、特に山元町などにおいては、いわゆる大家族の同居が多い地域だったため、その家族全員が入れる賃貸物件は見つからず、世帯分離が起こった家庭もあった。

それぞれの利用は表中に示したとおり、戸数で 52.5%、人数で 54.8%が賃貸型を利用した。この 2 つの型についての比較においては次の 2 つの点が重要である。それは、①着工期間、②集会施設などの存在、である。順に見る。①着工期間については、当然建設型においては、実際に建設することが必要であるため、ニーズとのタイムラグが生じる。このことは建設型のデメリットといえる。特に、タイムラグ期間は被災された方は避難所での不便な生活となるため、そのデメリットは大きい。反対に賃貸型では既存住宅ストックを利用するため、物件が見つかり契約できればすぐにも入居できる。このことは大きなメリットである。しかし、反面、インターネット環境を持たない場合や、これまでにこういった物件探しをしたことがない高齢の方など、物件探しに難しさがあったことも指摘されている。

次に②集会施設などの存在についてであるが、表の通り建設型については基本的に 50 世帯程度に一つ集会施設を建設することができる。このことは、本項の関心である、地域コミュニティの維持に関しては大きなメリットといえる。実際に山元町での聞き取りでも、仮設住宅のコミュニティの居心地がよかった、という意見を聞くことがあった。危機に対し共に対処しているという共感がコミュニティの結びつきを作ったことも考えられる。

最後に救助期間であるが、両者ともに原則 2 年である。しかし、前述の通り恒久住宅の整備には時間を要した。朝日新聞 2021 年 3 月 31 日の記事によると、2020（平成 30）年 4 月の宮城県に続き、2021（令和元）年 3 月 31 日に岩手県での最後の仮設住宅の住民が退去し

<sup>19</sup> [https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/pdf/kakuho\\_5.pdf](https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/pdf/kakuho_5.pdf)

<sup>20</sup> [https://www.jiji.com/jc/graphics?p=ve\\_soc\\_jishin-higashinihon20120512j-01-w590](https://www.jiji.com/jc/graphics?p=ve_soc_jishin-higashinihon20120512j-01-w590)

たことを報じている<sup>21</sup>。被災3県中でも福島県においては残念ながら目処がついていないという<sup>22</sup>。

ここで、一つの論点を示したい。災害の被害にあった方に対して、「どのような方法において」援助の手を差し伸べるかについてである。様々な方法が考えられる。例えば津波によって家を失い、寒さに震えている方には一杯の温かいお茶、あたたかい毛布を差し出すべきであり、その段階では口座にお金が振り込まれることではないはずである。しかし、一息ついて生活の再建を考えると、画一的な規格でスケールメリットを生かして大量に作られた災害公営住宅なのか、狭いながらも好みの住宅を建てるための資金なのか、と問われたらそこで少し考え込んでしまう。この点について、内閣府の「被災者に対する国の支援の在り方に関する検討会・被災者の住まいの確保策検討ワーキンググループ」が2014(平成26)年8月に出した「被災者の住まいの確保策に関する委員の意見整理」<sup>23</sup>では「災害が発生すると、生活に必要な物資は欠乏し、あるいはその調達が困難になるため、金銭は物資の購入にはほとんどその用をなさない場合が多い。金銭を給付すれば足りるような場合には、通常法による「救助」を実施して社会秩序の保全を図らなければならないような社会的混乱(又はそのおそれ)があるとは考えにくく、現行の災害救助法の下では、現物給付によることを原則とする必要がある」<sup>24</sup>と整理している。

このことについては、これまでに多くの議論が行われてきた。五百旗頭はそれまでの我が国の災害救済、復興の考え方として1995年阪神淡路大震災の復興委員会特別顧問を務めた後藤田正晴の「焼け太りは認められない」という発言からきた「災い転じて福となす」をいましめる「後藤田ドクトリン」と「被災者の資材や自宅の再建に公費を用いてはならないとの、私有財産自己責任論」をとりあげて、2つの「壁」であるとした(五百旗頭2021:3)。山中はネオリベリズムの主張が強まる中で、被災者生活支援法の支給額を300万円に引き上げる議論が行われた際に、市場原理主義の信奉者や自由経済の原理主義ともいえるべき識者たちから、私有財産制を前提とする場合財産に対するメリット(利益)もリスク(損失)も自分のものにすべきである、といった批判が多くあったとする(山中2018:20-21)。そのなかで、この賃貸型の応急仮設住宅が家賃相当額、という制約はあるものの、金銭的な給付であることは注目に値するだろう。

米野は、この賃貸型応急仮設住宅、いわゆる賃貸型応急住宅への入居及び退去に注目し、利用した人びとの動きを丁寧に追った。米野(2018)では、賃貸型応急住宅の入居者を発災時に居住していた市町村、賃貸型応急住宅を求めた市町村、退去後に移動した市町村をもとにパターンをAAA、AAB、ABA、ABB、ABCと分類し、宮城県保健福祉部震災援護室より提

---

<sup>21</sup> <https://www.asahi.com/articles/ASP303FZ8P3WULUC015.html>

<sup>22</sup> 河北新報 2020年12月30日 <https://kahoku.news/articles/20201230khn000001.html>

<sup>23</sup> <http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentakai/hisaishashien2/wg/pdf/ikenseiri.pdf>

<sup>24</sup> 傍点は筆者

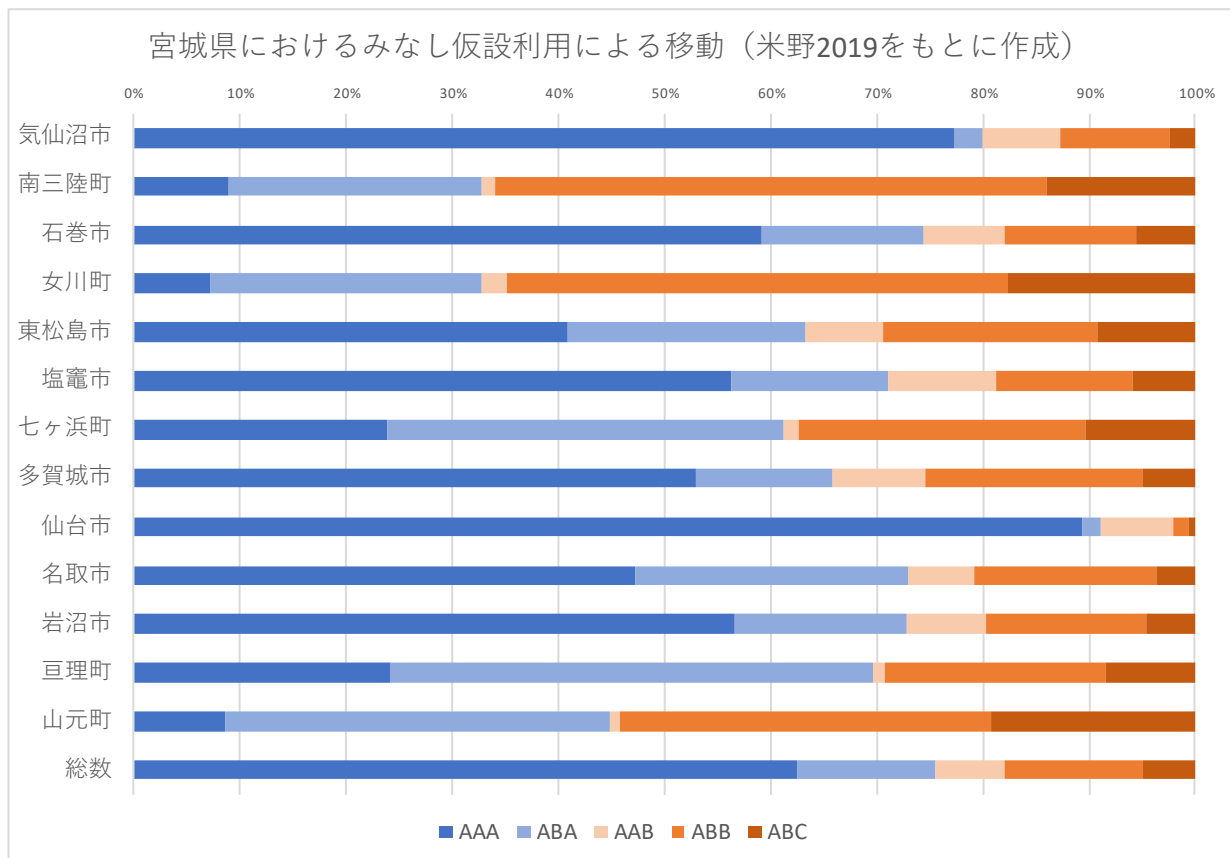


図2-9 宮城県におけるみなし仮設利用による移動(米野 2019 より筆者作成)

供を受けたデータをもとに分析した（米野 2019）。米野の分析結果をもとにその移動をまとめたものが、図2-9である。米野の分類によれば、AAA等、末尾が「A」である類型は最終的に発災時の市町村に戻ってきた類型である。反対に末尾が「B」や「C」と「A」ではないものについては、最終的に発災時の市町村には戻らず、賃貸型応急住宅の所在するところや（B）、発災時、賃貸型応急住宅と異なる市町村に移動したもの（C）となる。グラフでは青系の色とオレンジ系に塗り分けてあり、青系は発災時の市町村に戻ったグループ、オレンジ系は戻らなかったグループとなる。最も発災時の市町村に戻った率が高いのは仙台市で、実に90%以上の方が仙台市に戻っている。その中でも、仙台市内で物件を見つけたAAAの累計が89.3%であり、市内で物件を見つけ、市内で賃貸型応急住宅での生活を営み、市内の住所に転居している人が大部分である。反対に最も戻った人が少ないのは、女川町と南三陸町である。共に戻ったのは32.8%であった。次章で詳しく述べる山元町については、戻ったのは800名中359名、44.9%で、半数以上の避難者は山元町に戻らなかった。また35.0%が賃貸型応急住宅を利用した市町村に残ったことがわかっている。山元町は震災前年の2010（平成22）年の人口が国勢調査によると16,704人であったが、震災により亡くなった方が637人、賃貸型応急住宅を利用して戻らなかった441人を加えると、1,078人が東日本大震災と避難により減少したことになり、これは当時の人口の6.5%にあたる。やはり、

賃貸型応急住宅の利用により人口の流出が進んだ側面は見逃せない。山元町における賃貸型応急住宅の利用などに関する状況については次章で詳述する。

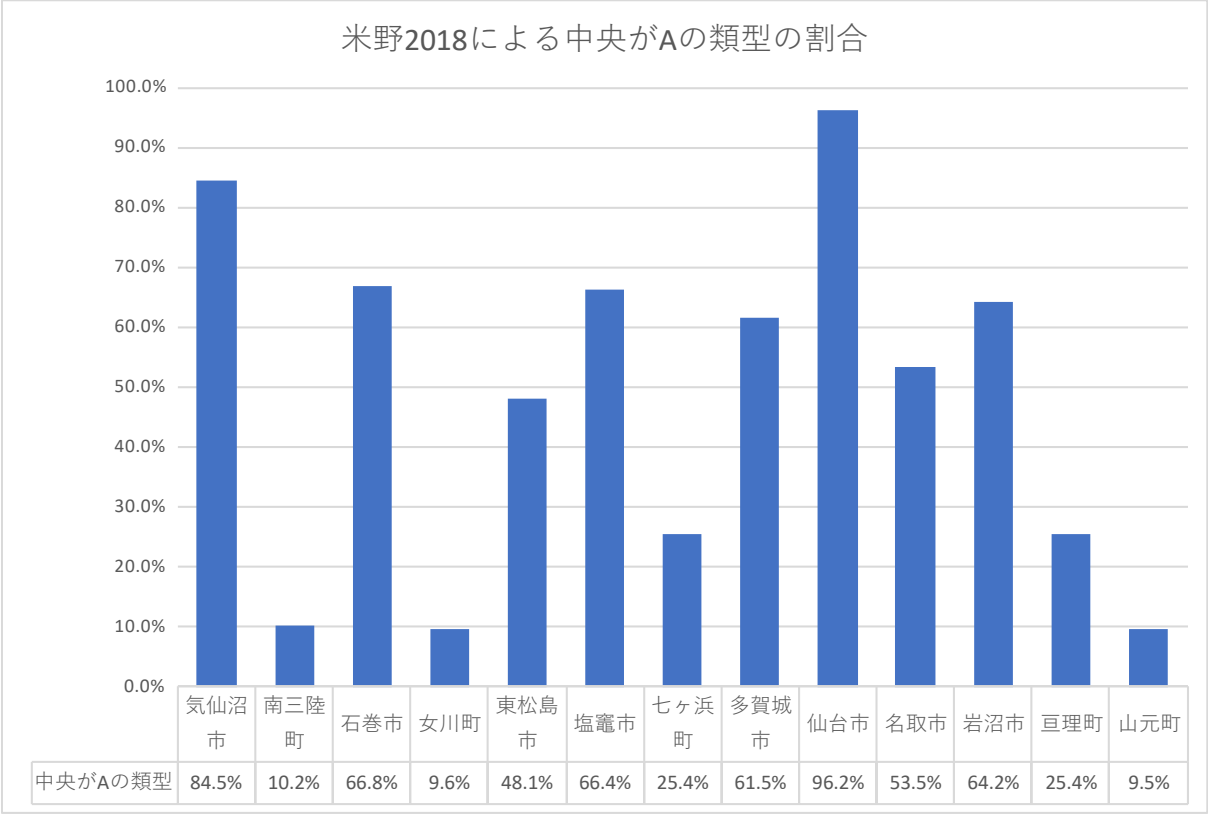


図2-10 宮城県においてみなし仮設の物件を発災時居住市町村内に求められた割合  
(米野 2019 をもとに筆者作成)

この背景には、もともと山元町にはいわゆるアパートのような賃貸物件が少なかったことがある。前述の米野の行ったタイプのうち、中央が「A」となるタイプ<sup>25</sup>の比率について注目してグラフ化したものが図 2-10 となる。先に挙げた、戻った人の少ない市町村は、やはり市町村内に賃貸型応急住宅の物件を求めることができなかった市町村であるといえる。

ここまで述べた 2 つの型の応急仮設住宅のメリット・デメリットをまとめたものが表 2-7 となる。

<sup>25</sup> 東日本大震災発災時に居住していた市町村の中に、賃貸型応急住宅の物件を見つけることができたタイプ。

表2-7 建設型、賃貸型応急仮設住宅のメリット・デメリット(筆者作成)

	メリット	デメリット
建設型	コミュニティを形成できる	建設コストがかかる 入居に一定の時間がかかる 土地が必要 解体費用が必要
賃貸型	すぐに入居できる 既存物件ストックを活用できる コストが比較的低い	物件を見つけるのが難しい 既存物件のある地域に人口が流出する コミュニティから取り残される

ここまで、住まいの再建プロセスの2段階目である、応急仮設住宅についてみた。まとめると次のようになる。①東日本大震災において過半数を超える利用があった。②既存住宅ストックを利用するため、入居が早い、コストが安い、解体しなくてよいなどのメリットがある。③反面、空き賃貸住宅の分布には偏りがあり、都市部に集中している。そのため人口の流出が起こった。④物件をみつける難しさや間取りの制約などのデメリットもある。といったところである。これらの点をやがて来る大規模災害時に我々は検討し、施策を実施して行く必要があるだろう。

再居住に適さない区域（津波被害のリスク大）	移転	防災集団移転促進事業	自主再建	
			災害公営住宅整備事業	
	現地嵩上げ	漁業集落	漁業集落防災機能強化事業	
		市街地	土地区画整理事業	自主再建 災害公営住宅整備事業
再居住が可能な区域（津波被害のリスク小）	自主再建			
	災害公営住宅整備事業			

図2-11 津波被災からの住まいの復興の類型(大谷2015より筆者作成)

次に防災集団移転促進事業について考える。まず、今回の東日本大震災の津波被災からの住宅の復興のうち、住宅の復興の3段階目、恒久住宅の再建についての類型につき大谷 2015 をもとに筆者が図にまとめたものが図2-11である。津波被災地は再居住できるかどうかで大きく二分される。再居住が可能なエリアの場合、自主再建するか、その資金がないなどの場合には、災害公営住宅などに居を求めることになる。再居住に適さないエリアの場合移転するか、そこを嵩上げし再居住することになる。例えば宮城県女川町では、住宅は大部分高台に移転し、もとの市街は嵩上げした上で、生産、商業施設等のみを旧市街地に再建した<sup>26</sup>。岩手県の陸前高田市は土地を10m嵩上げした上に新しい町を築くことにした<sup>27</sup>。大雑把には宮城県では南部では土地を山側に求め移転したところが多い。その移転の方法として今回多く利用されたのが防災集団移転促進事業である。事業における宅地の供給実績を図2-12に示す<sup>28</sup>。2019（令和元）年度末において、8,000戸あまりが本制度を利用して再建さ

<sup>26</sup> 女川町復興計画 <https://www.town.onagawa.miyagi.jp/archive/plan/keikaku.html>

<sup>27</sup> 読売新聞 2021/01/10 <https://www.yomiuri.co.jp/shinsai311/feature/20210109-OYT1T50224/>

<sup>28</sup> 国土交通省「東日本大震災における集団移転による宅地造成が全て完成します」  
<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001331839.pdf>



【防災集団移転促進事業の宅地造成の供給実績】

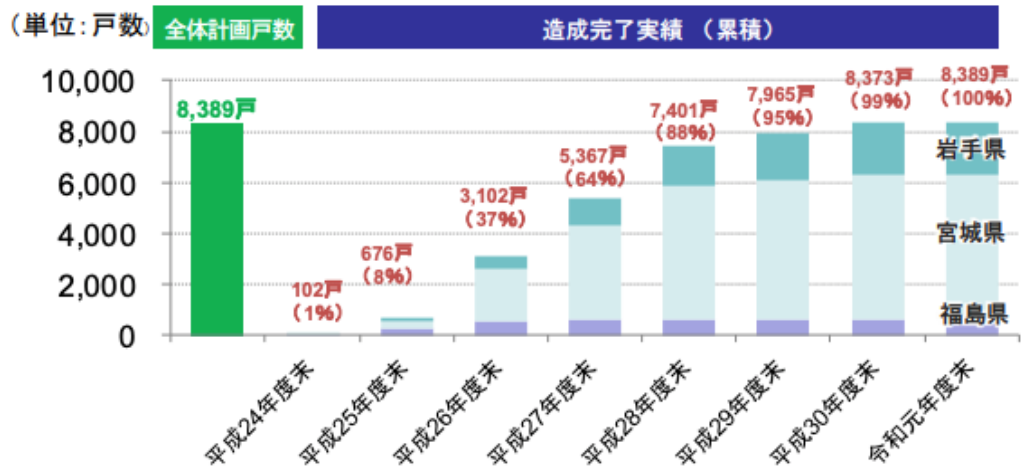


図2-12 防災集団移転促進事業の宅地造成の供給実績(国土交通省)

れていることがわかる。また、結果の総数に対しての整備が半数を超えたのが、2015（平成27）年度末であり、そこまでに2011（平成23）年3月の発災から4年の年月がかかっていることも注意しておきたい。次章でも紹介する丸森町のように、この事が問題になり、他の災害において防災集団移転が取られなかったケースもある。

それでは最初に制度の枠組みを概観しておく。大規模災害が発生し、住居に被害が出た場合には、もちろん早急な住宅の復興が第一である。しかし、災害の種類にもよるが二次災害を含め、同じ場所で無計画に復旧してしまうと災害が再び起きた時に、それに対して脆弱なエリアを作ってしまうことにもなりかねない。そこで、建築基準法では、次のように定めている。

建築基準法（被災市街地における建築制限）

第八十四条 特定行政庁<sup>29</sup>は、市街地に災害のあった場合において都市計画又は土地区画整理法による土地区画整理事業のため必要があると認めるときは、区域を指定し、災害が発生した日から一月以内の期間を限り、その区域内における建築物の建築を制限し、又は禁止することができる。

2 特定行政庁は、更に一月を超えない範囲内において前項の期間を延長することができる。

<sup>29</sup> 特定行政庁とは、建築主事を地方公共団体の長で、建築確認事務などを管轄する。大きな市、あるいは県庁が該当する。

このように、建築基準法においては都合2ヶ月、個人による災害発生区域内での建築物の復旧を禁止することができる。今回の東日本大震災では、被害が甚大であり、更に慎重に市街地の健全な復興を図る必要があることから「平成二十三年法律第三十四号東日本大震災により甚大な被害を受けた市街地における建築制限の特例に関する法律」により、その期間が災害発生から6ヶ月、さらに最大で8ヶ月延長できることとなった。今回の災害では、津波による被害が甚大であり、津波により根こそぎ建築物が流出した地区に今一度市街地を形成することが望ましくない、と考えた場合にその地域に恒久的に建築の制限をする必要がある。大谷は過去の三陸津波による高台移転について次のように述べている<sup>30</sup>。「しかし、明治のときと同様、いったんは高台に移住したものの漁業に従事する際の不便さなどからもとの低地に戻るものが徐々に現れるようになった。また、津波被災区域でありながら建築制限を設けなかった地域に再び住宅が建築されたり、新たに整備された防潮堤の背後の低地に住宅が建築されたりして、高台移転も被災区域へ再居住の回避も次第になし崩しになっていった。今般の震災においては、それらの低地の住宅の多くが流失の憂き目にあった」（大谷 2015：242）。このような轍を踏まぬために、東日本大震災においては「防災集団移転促進事業」が多くの市町村で用いられた。五十嵐らは東日本大震災後の土地利用、住宅再建に関して「防潮堤、災害危険区域、防災集団移転促進事業、土地区画整理事業」という4つのキーワードをあげた上で「モデル的な考え方としては、自治体は防潮堤の高さを受けて災害危険区域を設定。一方で防災集団移転促進事業で高台を造成し、被災者らに土地を提供する。他方で災害危険区域内の被災者らを対象に住んでいた土地を買い上げ、新しい家を建てる原資などにしてもらうという仕組みである」と概観した（五十嵐ら 2021：17）。

防災集団移転促進事業は制度としては市町村が実施し、①移転する元の土地は自然災害が発生した地域または災害の恐れのある区域であること、②原則5戸以上、かつ移転しようとする住居の数の半数以上であること、③移転元の跡地につき建築基準法第39条第1項に基づく災害危険区域に指定すること等の要件を満たす場合に移転先住宅用地取得及び造成費用、住宅ローンの利子相当額の補助、住宅団地にかかる公共施設の整備、移転元地の土地・建物の買取につき3/4の国庫補助がされる、というものである（図2-13<sup>31</sup>）。東日本大震災については残りの1/4についても、一般補助施設整備等事業債、特別交付税を組み合わせ、実質は市町村の負担は6%程度となる特例が設けられた。「これを受け、防集事業<sup>32</sup>の活用を検討しつつも踏み切れずにいたし市町村が、その障害が解消されたことで、雪崩を打つように防集事業の活用に踏み切っていった」（大谷 2015：242）とされる。また大谷は、「住宅再建に対する自治体の希望は、高台への移転、現地再建の禁

<sup>30</sup> 昭和三陸津波に関して

<sup>31</sup> 国土交通省 <https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001414761.pdf>、建築基準法第39条参照）。

<sup>32</sup> 防災集団移転促進事業の略

止、コミュニティ維持の3点であった。それを同時に満たすのが震災以前から存在する防集事業<sup>33</sup>であった」（大谷 2015：255）とし、その実施の上での難しさは合意形成である、と述べている。難しくしている原因として、①もともとこれまで小規模の地区に適用されてきたものが、東日本大震災では比較的大きな事例に適用されたこと（後述の山元町の事例など）、②もともと山村の小集落が土石流などの被害から再建するために適用されてきた制度であり、不便な山中から便利な山麓へ移るために使われてきたが、今回は逆に便利な平場から不便な山側にあがることになった。③もともと山村に多く適用されてきたが、今回は漁村に適用されたケースも多く、その場合どうしても海岸近くに居住したいというニーズが根強かったこと、をあげている（同：253）。

建築基準法（災害危険区域）

第三十九条 地方公共団体は、条例で、津波、高潮、出水等による危険の著しい区域を災害危険区域として指定することができる。

2 災害危険区域内における住居の用に供する建築物の建築の禁止その他建築物の建築に関する制限で災害防止上必要なものは、前項の条例で定める。

防災集団移転促進事業については、次の2つのポイントがある。①移転先でコミュニティシャッフルが起こる場合がある（特に大規模事業の場合）、②移転元に人の住めない土地を作ることになる、である。①については、次章において宮城県山元町の大規模移転の事例について詳述する。②についての根拠法令は上の建築基準法の第39条であるが、第3章で詳述する山元町では、2011（平成23）年11月1日に「山元町津波防災区域に関する条例」が施行され、災害危険区域<sup>34</sup>が指定された。現在でも山元町には海岸沿いに未利用の移転元地が広がっている。狭い国土に住まいしてきた我々日本人にとって、農地などを除いて、あまりこれほどまでに広い未利用地を見る経験が少ない。宮城に通うことを続けている筆者は、別の地方でも空き地を見ると反射的に東日本大震災の被災地を思い浮かべてしまう。次章において山元町の例をもとに、実際の防災集団移転については詳しく述べる。

<sup>33</sup> 防災集団移転促進事業を指す。

<sup>34</sup> 平成28年4月1日から名称を「津波防災区域」に変更。

(<https://www.town.yamamoto.miyagi.jp/site/fukkou/317.html>)

## 防災集団移転促進事業の概要 ※赤字下線部は法改正事項

災害危険エリアにおいて、地域コミュニティを維持しつつ、防災性向上を図るため、住居の集団的移転を促進することを目的とした、住宅団地の整備、住居の移転、移転元地の買取等に対し事業費の一部を補助

【事業の概要】	【国庫補助の対象となる主な経費】（補助率 3 / 4）
<b>施行者</b> 市町村、都道府県（市町村からの申出に基づく）、都市再生機構（自治体からの委託に基づく）	① 住宅団地の用地取得及び造成 （関連して移転する要配慮者施設に係る土地の整備を含む。なお、分譲の場合は補助対象外。）
<b>移転元地（移転促進区域）</b> 自然災害が発生した地域又は災害のおそれのある区域（※） ※災害危険区域、浸水被害防止区域、地すべり防止区域、土砂災害特別警戒区域及び急傾斜地崩壊危険区域	② 移転者の住宅建設・土地購入に対する補助 （住宅ローンの利子相当額）
<b>移転先（住宅団地）</b> 5戸以上（※）かつ移転しようとする住居の数の半数以上 ※ただし、災害ハザードエリア外からの移転については10戸以上	③ 住宅団地に係る公共施設の整備 ④ 移転元地の土地・建物の買取 （やむを得ない場合を除き、移転促進区域内のすべての住宅の用に供する土地を買い取る場合に限る。）
	⑤ 移転者の住居の移転に対する補助 ⑥ 事業計画等の策定に必要な経費（補助率 1 / 2）

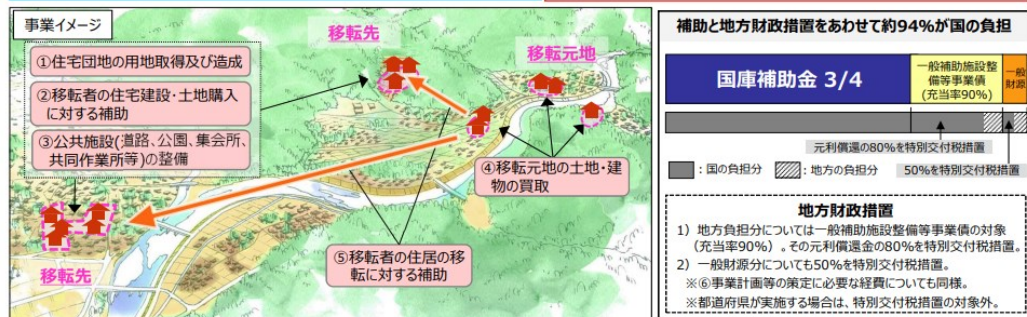


図2-13 防災集団移転促進事業の概要(国土交通省)

### 3. なりわい・雇用の復興

人は生活の糧を得るためには「生業（なりわい）」を必要とする。上で述べた福田の「人間の復興論」においても、生きる手段の復興が大切だと説かれていて。本項では沿岸部を中心に東日本大震災により壊滅的な被害を受けた被災3県の生業の復興を、雇用、水産業、農業に分けて俯瞰する。

#### A：雇用の復興

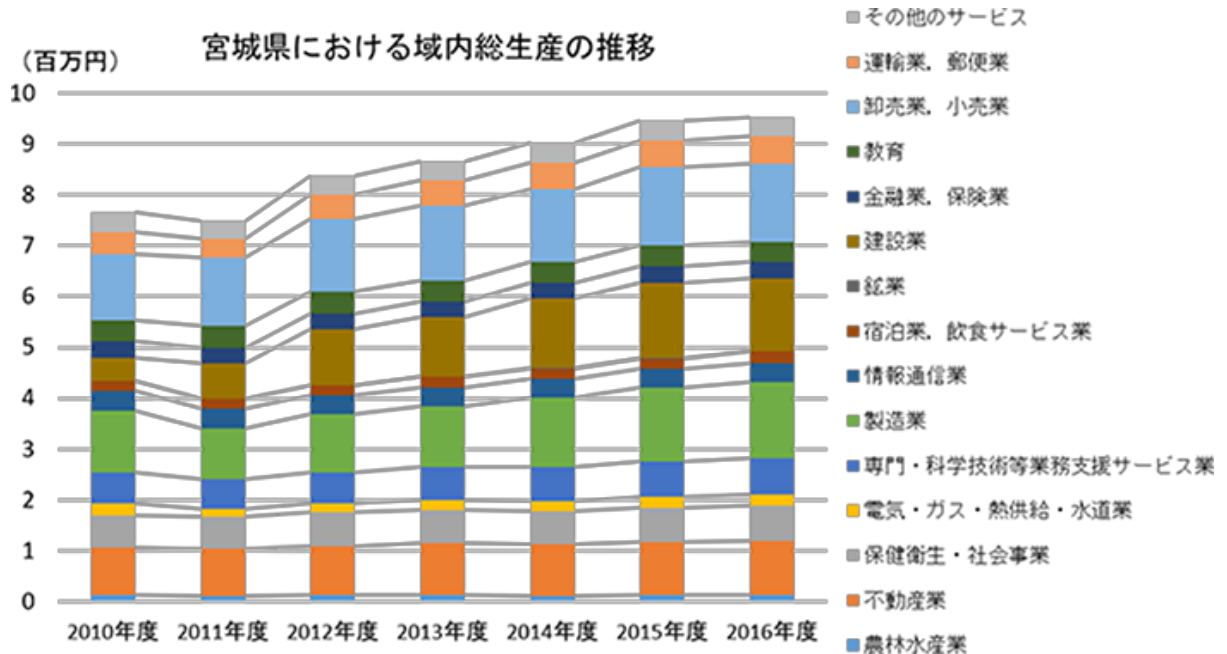


図2-14 宮城県における域内総生産の推移(復興庁「数字で見る復興」より)

村井によると「なりわい・雇用の復興には仕事の維持・再建・創出の3つの側面がある。(中略)雇用政策は産業政策に近似していく。雇用は生産からの派生需要であると言われ、東日本大震災では自営業者である漁業者、農業者等の速やかな再建策が重要な意味を持った」(村井 2021: 218)としており、雇用を復興するためには当然生産が戻ってくることが必要である。図2-14<sup>35</sup>は宮城県における域内総生産の推移であるが、やはり震災の起こった2011年度は大きく落ち込んでいることがわかる。しかし、順調に回復をとげ、現在では震災前の水準を上回っている。

本震災からの雇用の復興においては、その初期においてCFW（キャッシュ・フォー・ワーク、以下こう略す）の考え方が導入された。CFWは「被災失業者を吸収する失業対策に

<sup>35</sup> 復興庁「数字で見る復興」<https://www.reconstruction.go.jp/10year/data.html> データ出典: 宮城県「宮城県市町村民経済計算年報」

留まらず、施しよりも自活を望む被災者が自ら働いてお金を得ることで尊厳の回復に寄与し、地域雇用を通じて地域復興を促進し被災後の人口減少抑制・コミュニティ維持への効果も期待された」ところである。「財源にはリーマンショック後の不況対策としてすでにあった雇用創出基金が活用され、震災など緊急雇用対応事業として、都道府県、市町村による直接雇用または民間企業・NPO などへの委託による雇用創出に用いられた」(村井 2021:219-220) また、この点について平成 24 年度版厚生労働白書では「被災地では多くの雇用の場が失われており、雇用の創出が必要であることから、都道府県に造成した基金を活用して企業に事業を委託することで雇用機会を創出する雇用創出基金事業について、実施要件を緩和するとともに基金を積み増した。4 月 30 日時点での雇用計画数は、被災 3 県で 45,576 人であり、うち採用者数は 32,996 人にのぼっている。また、被災地での復旧事業については、

地元を優先して雇用するよう、民間事業者や自治体に要請している。」としている(厚生労働省 2012:265)

CFW の一つの例として石巻市と宮城県による震災廃棄物処理を見てみる。石巻市によると地震及び津波より市内で発生したがれきは「6 2 9 万 1 千トン(石巻市推計値。被災自治体単位では最大で、次は東松島市の 1 6 5 万 7 千トン。岩手県内合算値 4 7 5 万 5 千トンをも超える発生量。処理を要する廃棄物量も環境省推計値では 4 4 5 万 8 千トンと被災自治体単位では最大で、次は気仙沼市の 1 4 3 万 5 千トン。岩手県内合算値 5 2 5 万トンに匹敵する推計量。)と通年のゴミ処理量の 1 0 8 年分に相当する量が発生し」(石巻市 2021:1)、宮城県と協力しその分別及びリサイクルに注力してきた。WEB 版日経新聞 2013 年 8 月 12 日<sup>36</sup>によれば石巻港にあった工業用地に建設、2012 年 5 月に稼働させたがれき処理施設で「東京ドーム約 15 個分という敷地にコンベヤー、選別

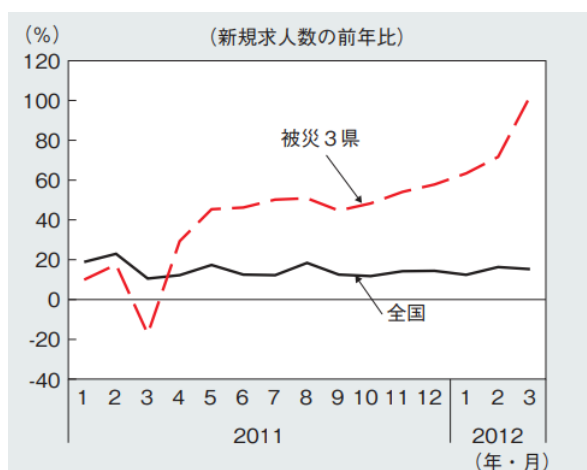


図2-15 被災3県の新規求人数(全体)

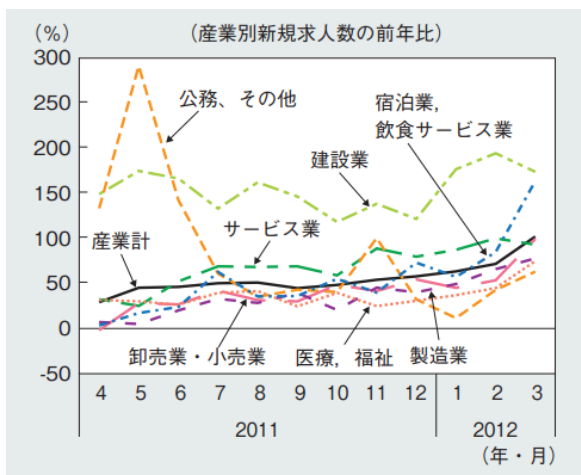


図2-16 被災3県の新規求人数(産業別)

<sup>36</sup> [https://www.nikkei.com/article/DGXNASFB0802T\\_Y3A800C1L01000/](https://www.nikkei.com/article/DGXNASFB0802T_Y3A800C1L01000/)



機、破碎機、土壌洗浄機、焼却炉など多様な設備が立ち並ぶ。24 時間操業で、人員も大型工場級の約 800 人。半数ほどが地元住民で、震災によって以前の仕事を失った中高年が多い。雇用対策の場でもある」と報じている。ここに CFW の一つの例を見ることができる。

図 2-15 は平成 24 年版厚生労働白書による被災 3 県（岩手・宮城・福島）における新規求人数の前年比であるが、震災直後の 3 月には大きく落ち込んだものの、その後は前年対比でプラスに転じ、2012 年に入っては大きくプラスになっている。同じく図 2-16 は業種別となるが、上記 CFW の効果もあり、公務が震災後急激に多くなり、他では建設業が多くなっている。また、2012 年以降宿泊業、飲食サービス業が急上昇している点では本格的な復興需要が始まったことを感じさせる。しかし、その後も求人の増加は続き、求人難となった。村井は岩手県が実施した被災事業者復興状況調査より「同調査でもう一つ興味深いのは、現在抱えている課題を三つ選択させる問いかけである。『雇用・労働力の確保が困難』という項目は 2012 年 2 月時点では 9 項目中 7 番目であったが、5 番目、4 番目と推移していき、2013 年 8 月に『業績の悪化』について 2 位、2014 年 8 月以降は『顧客・取引先の減少または販路の喪失』『業績の悪化』について 3 位、35%程度で高止まりしている。業種は建設業で一貫して雇用確保が課題視されてきた」（村井 2021：227）として雇用確保の難しさを指摘している。被災後の人口流出と大規模な復興工事、それに関連業種を加えた求人増に東北地方の人材が応えることができこなかった状況を伺わせる。個人的なことであるが、筆者の存じ上げている三重県内の建設業経営者の方も震災後長い期間東北に仕事に行っておられたことを思い出す。

## B:水産業の復興

表2-8 水産業への被害  
(平成23年水産白書より筆者作成)

主な被害	被害数	被害額（億円）
漁港施設	319 漁港	8,230
漁船	28,479 隻	1,812
養殖関係		1,254
共同利用施設	1,714 施設	1,247
合計		12,544

表 2-8 は平成 23 年度水産白書をもとに筆者が作成したものであり、東日本大震災により水産業への被害を受けた全国 7 道県（北海道、青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県及び千葉県）の被害を抜粋したものである。ここに表されているだけで実に、1 兆 2 千億

円を超える被害が報告されている。(2012 (平成 24) 年 3 月 5 日現在) 白書では、これ以外に水産加工団体などからの聞き取りにより「民間企業が所有する水産加工施設や製氷冷凍冷蔵施設などに約 1,600 億円の被害がある」としている。加算すると、東日本大震災による

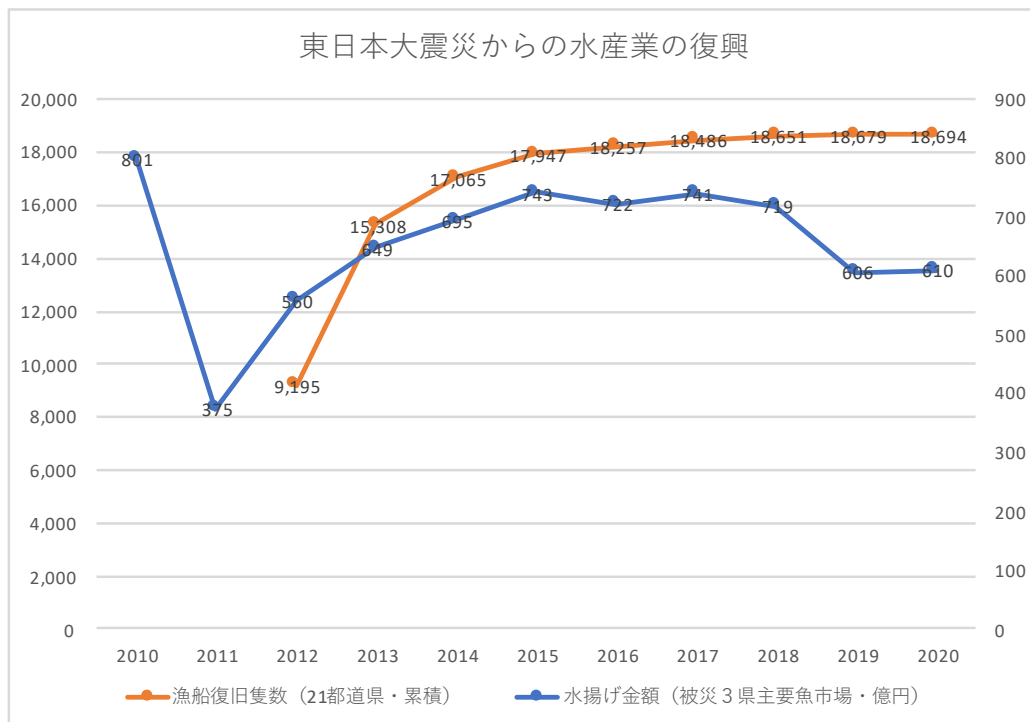


図2-17 水産業の復興(水産庁 2021 をもとに筆者作成)

水産業への被害は都合 1 兆 4,000 億円程度の規模と考えられる。(水産庁 2012 : 68)

ここでもわかるように、漁船の被害に加えて、漁港を始め関連施設への被害が甚大である。当然のことであるが、漁業関係の施設は沿岸部に配置されており、津波の被害をまともに受けた。また、漁船に関しては、流出、陸への乗り上げ、沈没などあらゆる形で失われた。津波により流出、漂流した漁船が米国沿岸に漂着したニュース (CNN2013) も報じられた。また、震災後 8 年半後に岩手県釜石市の漁船が 1,900 キロ離れた沖縄県沿岸に漂着したことが報じられたのは記憶に新しい (毎日新聞 2019)。水産業からは離れるが、次章で詳しく述べる宮城県山元町には「津波ハーレー」といい、米国沿岸まで流された大型バイクが展示されている。

図 2-17 は水産庁 2021 をもとに筆者が作成したものである。青の折れ線が被災 3 県の主要漁港における水揚げ高 (億円) である。2011 年に東日本大震災の影響で大きく下降していることが見て取れる。しかし、その後水揚げ高、漁船の復旧数ともに V 字回復を見せている。漁船の復旧については漁船などに被害を受けた漁業者のために、漁業協同組合などが漁船定置網などの漁具を導入する場合に、国が事業費の 1/3、県が 1/3 を補助する「共同利用漁船等復旧支援対策事業」による成果も大きい。

しかし、今一度水揚げ高のグラフに目を戻すと、2015 年あたりで回復は頭打ちであり、その後伸び悩み、震災前の数値を回復していないことが見てとれる。この点について林は大きく 4 つの点を指摘している。①一定期間の不操業により失った販路を回復できずにい



ること、②震災後サンマ、イカ、ギンザケなどの不良及びホタテなどに貝毒が発生していること、③韓国の禁輸など水産物の輸出にも支障がでていること、④特に宮城県などで職住分離の市街地復興が行われいわゆる「通い漁業」を強いられる集落が増えたこと、の4点である。（林 2021：235-237）また、五十嵐らは宮城県特産の養殖牡蠣の回復につき、震災前の3,000～4,000 トンに比べると未だ半減（1,700 トン程度）で推移していると指摘し、その原因に付き「原因は組合員の減少だ。震災前、宮城県漁協には5,700 人の正組合員がいたが、震災後は3,000 人へとほぼ半減した。高齢化が大きな要因である」と漁業者の高齢化による人的資源の枯渇を指摘している（五十嵐ら 2021：40）。図2-18に宮城県における魚種別水揚げ量の推移<sup>37</sup>を示す。近年ではサンマの不良が続いていることがわかる。全体に見て、水産業の復興はまだ道半ばといえる。

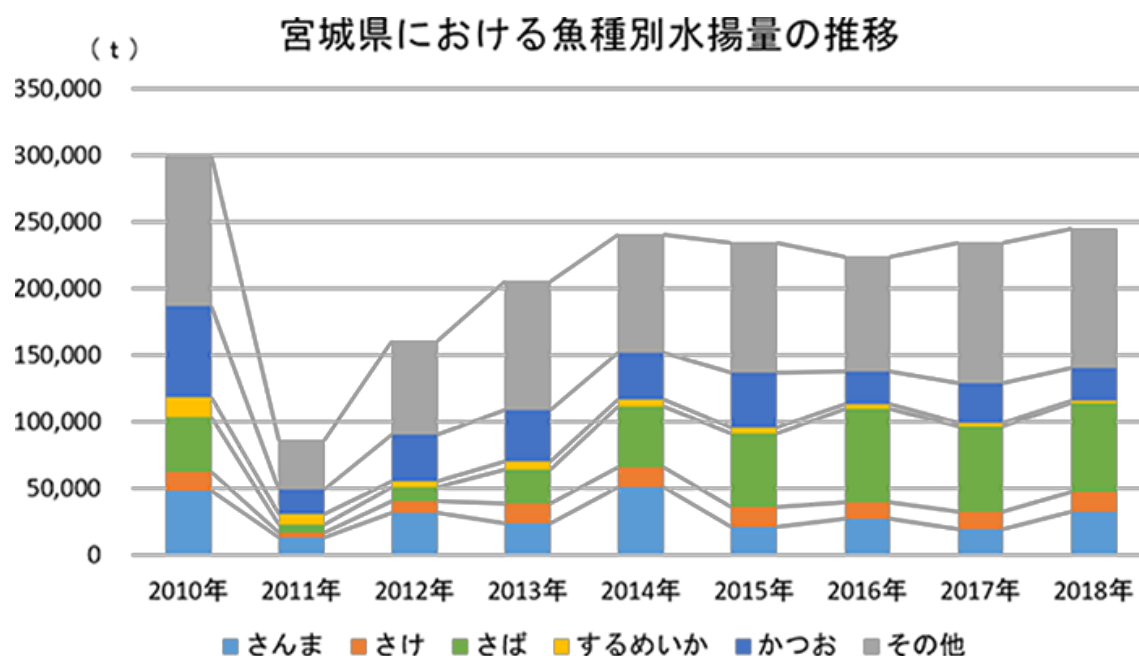


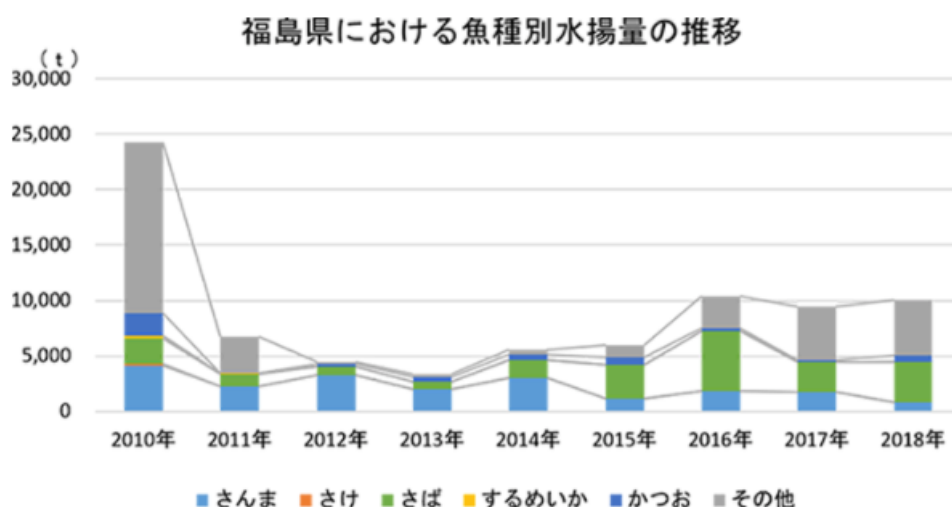
図2-18 宮城県における魚種別水揚げ量の推移（復興庁「数字で見る復興」より）

本稿においては論旨の拡散を避けるため最低限の言及に留める、と予め断った福島第一原発事故の影響であるが、この分野においては甚大という言葉では表しきれないほどであるので、やはり言及しておく必要がある。図2-19は福島県における魚種別水揚げ量の推移<sup>38</sup>であるが、やはり被害は甚大である。「東日本大震災の前年である平成22年の海面漁

<sup>37</sup> 復興庁「数字で見る復興」<https://www.reconstruction.go.jp/10year/data.html> データ出典：水産庁「水産物流調査」

<sup>38</sup> 同上

業生産量は7万9千トンで全国16位、生産額は182億円で全国17位でしたが、現在は原子力発電所事故の影響で沿岸漁業が自粛を継続しているため、平成28年における生産量は4万8千トンで全国20位、生産額は79億円で全国29位と大きく後退しています。沿岸漁業は操業自粛を継続しているところですが、平成24年度から開始した試験操業を段階的に拡大しながら本格操業の再開を目指しています」（福島県2018）というのが現状である。なお、冷静な言及の中に忸怩たる思いがにじむように感じるのは、筆者の思い入れであろうか。「常磐もの」といわれ、その味を誇った福島県の水産業の早期の復興を強く願う。



出典：水産庁「水産物流調査」

図2-19 福島県における魚種別水揚げ量の推移（復興庁「数字で見る復興」より）

C:農業の復興

表2-9 東日本大震災の農業被害  
の(農林水産省 2021 をもとに筆者作成)

主な被害	被害額 (億円)
農地 (2.6 万 ha)	4,288
農業用施設 (18,140 箇所)	4,711
農作物・家畜等	142
農業畜産関係施設等	493
林野関係	2,155
合計	11,789

「震災前農業産出額の 55.6%を占めた野菜のうち、主要生産品であるいちごの栽培施設の 97% (125/129 戸) が流出しました。さらに、沿岸部から国道までの町内農地の約 59%に相当する約 1,416ha の農地が津波により浸水しました。水田では、全体 1,430ha のうち 1,059ha (74.1%) が作付け不可水田となり、そのうち 986ha が被害水田となりました」(山

東日本大震災による農業への被害については、農林水産省の推定値によると、農地ベースで青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、千葉県の 6 県で耕地面積 900,900ha のうち 23,600 ヘクタールであり、耕作地全体の 2.6%にあたる。被害総額を農林水産省 2021 をもとに表 2-9 にまとめる。市町村別でみていくと、図 2-20 (農林水産省 2011: 2) となり、次章で詳述する宮城県山元町は面積で 6 県の市町村中で 5 番目に大きい被害を受けていることが分かる。山元町によると

(参考)東日本大震災(津波)による農地の推定被害面積(図解)

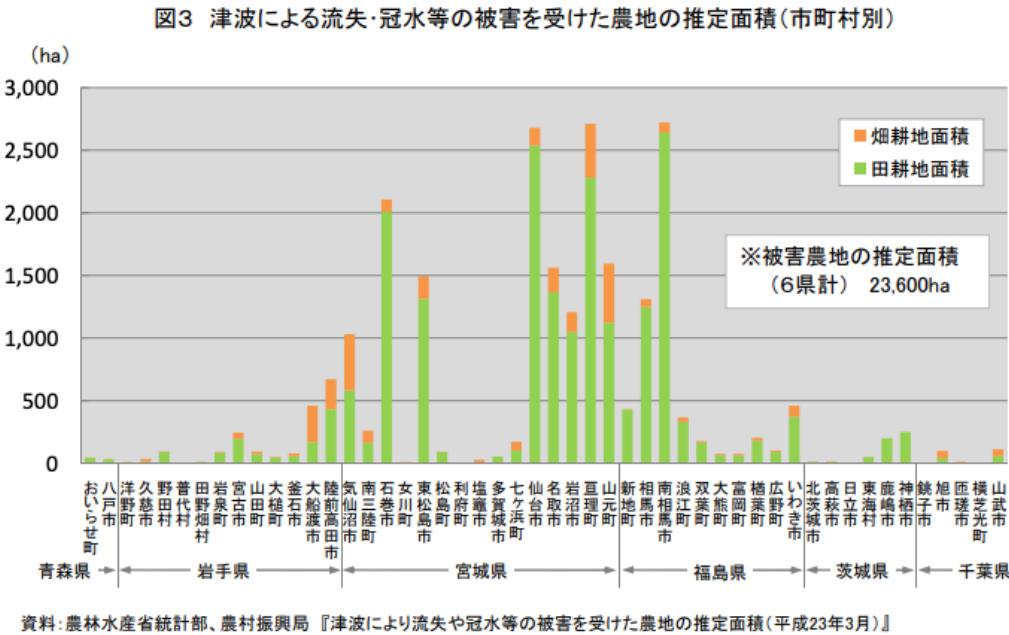


図2-20 東日本大震災による市町村別農地被害(農林水産省 2011 より)

元町 2018：23) ということである。このように宮城県内では仙台市周辺及び以南の比較的平地の多い市町村で被害が大きくなっていることが分かる。(農林水産省 2011) また、全国での被害額ベースでは、農林業全体で 1 兆 1,204 億円とされている(農林水産省 2021: 東日本大震災からの農林水産業の復興支援のための取組)。

宮城県における「農家数(総農家)及び専兼別農家の構成(販売農家)」(宮城県 2021：宮城県の農業(1))によると、震災の前後で第2種兼業農家が減少し専業あるいは第1種兼業農家が比率において増加しているが、農家総数は減少しており、第2種兼業農家が減少し、相対的に専業・第1種兼業農家が増加したことが推測できる(図2-21)。みやぎ震災復興研究センターらによると東日本大震災で被害の多かった上述の「沿岸部農村では、兼業農家が圧倒的に多く、少量ではあるが兼業農家の生産も、産地形成コミュニティの形成に大きな役割を果たしていた。この層が極端に言えば、農業生産から排除されたのである。」(みやぎ震災復興研究センター2019：129)としている。

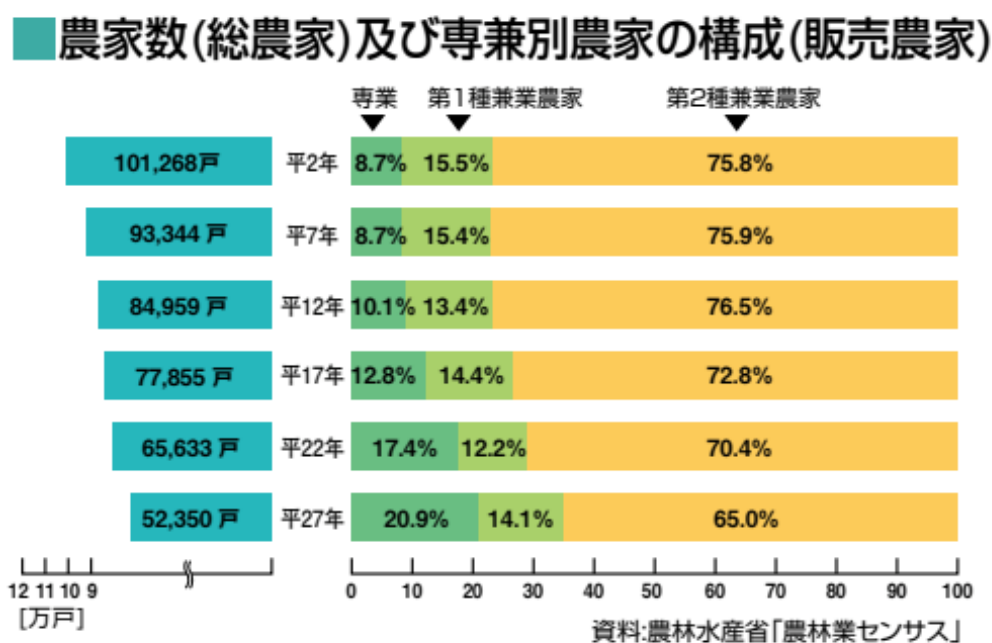


図2-21 宮城県における農家の構成(宮城県 2021)

東北に限らず、日本の農業は①農業従事者の高齢化、②農地の分散所有などの構造的な課題を持っており、その中で被災およびそこから復興となった。この点についても、創造的復興の手法が取り入れられ、農業再生を目指して、大規模化、大型施設化が進められた。みやぎ震災復興研究センターら 2019 では名取市の「林ライス」、東松島市の「イグナルファーム」、山元町の「一苺一笑(いちごいちえ)」などが事例として紹介されている。筆者は調査で山元町に赴くことが多いが、大規模なハウスが建てられておりイチゴの生産が盛んであることがうかがえる。余談であるが、先日いつも調査でお世話になっている山元町にふ

るさと納税をさせていただき、返礼品であるいちごに家族で舌鼓を打った。山元町における農業の復興の味いはひとしおであった。

しかし農地の復興は当初難航をきわめた。「まず田んぼに流れ込んだ塩分を含んだ津波や土砂、大量のヘドロの除去に立ち向かう。最初は重機でがれきを取り除き、積もった土砂を撤去する。その後あぜ道を作ってから水を入れて代かきのように攪拌しては水を捨てて、徐々に塩分濃度を薄めていった」(五十嵐ら 2021: 44) という。復旧作業の間、農家は収入の道を絶たれることになる。その間の収入の道として、各地において「震災被害農地の経営再開に向けたゴミ除去などの復旧作業のために、その地区内で営農を行う農業者で組織する地域農業復興組合を設立」した。地域農業復興組合は「平成 24 年度では、28 市町村、76 組合で」取り組みが実施された(農林水産省 2013)。山元町では 2012 年 5 月に活動が開始された(山元町 2012: 6)。この活動は農林水産省による「被災農家経営再開支援事業」を活用したものである<sup>39</sup>。

膨大な復旧、復興作業の努力が実り、農林水産省によると復興の進捗は 2021 年 1 月末現在で農地 94%、主要な排水機場 100%、農地海岸 98%、農業集落排水施設 99%、海岸防災林 100%とされている(農林水産省 2021)。

宮城県山元町における農業の復興に関して、「復興芝生」を紹介したい。塩害を受けた農地を使って山元町で芝生を生産する会社が 2013 年に立ち上がった。産経新聞の記事<sup>40</sup>で紹介されている大坪さんは芝生なら塩害に強く、井戸水があることなどから、山元町で芝生を生産することを思い立ったという。筆者は何度も山元町に調査のためにお邪魔しているが、その際に年々芝生の育成面積が大きくなっていくのを目にしている。その農場があるエリアは、まさに上述の「津波防災区域」にあり、一面の空き地の中にある。そこに、緑の美しい芝生がしげる様は農業の復興を象徴し、感慨深いものがある。この芝生はラグビーのワールドカップ、そして 2021 (令和 3) 年、東京オリンピックのサッカー宮城会場で使用された。

多くの部分で復興が成し遂げられた被災地の農業であるが、現在山元町を訪れても、まだまだ未利用の土地(移転跡地)が多くある。そして本論文では論点が散逸になることを防ぐ意味で、大きく取り扱うことが難しいとあらかじめ断った福島第一原子力発電所の原子力災害の農業に対する影響が甚大であったことも忘れてはいけない。宮城県内に限っても、山

---

<sup>39</sup> 被災農家経営再開支援事業「東日本大震災で津波等の被害を受けた地域において、地域の取組として、経営再開に向けた復旧作業を共同で行う被災農業者に対して、経営再開のための支援金を交付し、地域農業の再生と早期の経営再開を目指します。」農林水産省東北農政局 WEB より([https://www.maff.go.jp/tohoku/osirase/news/file/2011\\_file/1106\\_sien.html](https://www.maff.go.jp/tohoku/osirase/news/file/2011_file/1106_sien.html))

<sup>40</sup> 【聖火は照らす 東日本大震災9年】(3)踏まれても再び…被災者のシンボル「復興芝生」(産経新聞 2020 年 3 月 12 日)[https://www.sankei.com/article/20200312-QGT32QWBONOKVHAJOFNQXHWYLM/?outputType=theme\\_tokyo2020](https://www.sankei.com/article/20200312-QGT32QWBONOKVHAJOFNQXHWYLM/?outputType=theme_tokyo2020)

元町の西方に位置する丸森町<sup>41</sup>の露地栽培による原木しいたけについて、一般食品の基準値（500Bq/kg）を超える放射性セシウム（1,600Bq/kg）が検出されたため 2012 年 3 月 8 日付けで原子力災害対策本部長（内閣総理大臣）から出荷制限が指示されていた。実に 7 年後の 2019 年の 2 月に一部の出荷制限が解かれた（宮城県 2019）。このことから放射性物質による農業への被害（風評も含め）が今なお甚大かつ、根深いものであることがわかる。

---

<sup>41</sup> 2019 年の台風 19 号で大きな被害を受けたことが記憶に新しい。福島第一原子力発電所の北西にあたる。

### 第3節 復興と記憶の伝承

表2-10 震災遺構の分類  
(震災伝承ネットワーク協議会より筆者作成)

分類	説明
第1分類	下記の項目のいずれか一つ以上に該当する施設。 <ul style="list-style-type: none"><li>・災害の教訓が理解できるもの</li><li>・災害時の防災に貢献できるもの</li><li>・災害の恐怖や自然の畏怖（いふ）を理解できるもの</li><li>・災害における歴史的・学術的価値があるもの</li><li>・その他、災害の実情や教訓の伝承と認められるもの</li></ul>
第2分類	第1分類の条件を満たし、かつ、公共交通機関等の利便性が高い、近隣に有料又は無料の駐車場がある等、来訪者が訪問しやすい施設。
第3分類	第2分類の条件を満たし、かつ、案内員の配置や語り部活動等、来訪者の理解しやすさに配慮している施設。

本節を執筆している2021（令和3）年8月現在、東日本大震災からは満10年が経過している。10年の歳月は多くのものを復興することに使われた。私が宮城県の被災地にお邪魔するようになったのは、最初が震災から3年目の気仙沼であったが、その当時はまだ、ねじ曲がったガードレールや不整地の空き地など津波の爪痕を多く見かけた。山元町にお邪魔するようになって、4年になるが、当初は二線堤のひとつである県道のかさ上げ工事もまだまだであった。それが今年の3月に山元町の全域において開通した<sup>42</sup>。

そして10年の時間は人の記憶を少しずつ薄れさせる時間でもある。震災の経験を風化させず語り継ぐため、被災地域では震災遺構の保存の動きがここ近年で活発である。震災伝承ネットワーク協議会では震災伝承施設を第1分類～第3分類に区分したうえで、マップ化をおこない情報発信をしている。協議会によると、その分類は表2-10のとおりである（震災伝承ネットワーク協議会事務局2021）。協議会発行のパンフレットには青森、岩手、宮城、福島にわたって55の施設が紹介されている。

山元町には第3分類の震災遺構として「山元町震災遺構中浜小学校」がある。中浜小学校

<sup>42</sup> 県道相馬亘理線、山元の全区間開通 かさ上げ復興道路に（河北新報 2021 年 3 月 27 日）  
<https://kahoku.news/articles/20210327khn000030.html>





図2-22 中浜小学校(筆者撮影)



図2-23 避難した屋根裏部屋(筆者撮影)

は「開校以来、地域とともに歩み、愛されてきた中浜小学校。平成23年(2011年)3月11日、屋上に避難した児童と教職員、保護者ら90人の命を守り抜いた校舎は、津波や高潮への対策が事前に施されたものでした。中浜小学校は内陸の坂元小学校と統合され、平成25年(2013年)に閉校となりましたが、山元町では宮城県南部に残る唯一の被災建築物である校舎の保存・活用を決定。大津波の痕跡をできる限り残したまま整備し、震災の教訓を風化させず、災害に対する備え、意識の大切さを伝承する震災遺構として公開しています」(「山元町震災以降中浜小学校」パンフレットより)。写真は2020年の一般公開後に筆者が訪れた際のものであるが、特に90人の児童、教員らが逃げ込んだ屋根裏部屋は当時のまま保存されており、生々しく緊迫感を伝えている。

学校に関する伝承施設には、他に宮城県内では仙台市立荒浜小学校(第3分類)や石巻市立旧門脇小学校(第1分類)などがある

が、中浜小学校を加えてこの3つは学校を利用して命が助かったことを伝承するモニュメントといえる。反対に尊い多くの犠牲があったことを伝承するモニュメントもある。石巻市立旧大川小学校(第3分類)はその代表例であろう。「東日本大震災において最も悲惨な出来事の一つとして記憶されることになったのが、石巻市立大川小学校(中略)の被災である。全校児童の7割、74名の子どもたちが犠牲になり、教員も10名が命を落とした。」この事例では、児童の親らを原告として宮城県を被告とする損害賠償請求訴訟が行われた。控訴審判決では被告らに損害賠償の支払を命じた。判決は「校長・教頭・教務主任ら指導的立場の学校職員にとどまらず、学校を監督する教育委員会が、各学校から提出される教育計画と



『危機など発生時対処要領（危機管理マニュアル）』を精査し、不備があれば改善指導を行って事前の備えを徹底すべき義務のあることを明確に指摘したものとされる（みやぎ震災復興研究センターら 2019：28-29）。後にこの判決は確定し、学校現場の防災責任が非常に高いレベルで求められるとの司法判断となったと考えられている<sup>43</sup>。



図2-24 大川小学校の献花台（筆者撮影）

「震災ツーリズム」という言葉がある。被災地の復興支援、経済支援のために大規模災害の被災地におけるこういった遺構を訪ねることを指す言葉であるが、上記のようにその施設の背景にある文脈に対する畏敬の念を持ち、真摯に学び、そして被害にあわれた方の冥福を祈る姿勢が求められる。図2-24は一般公開前の石巻市立旧大川小学校の献花台の花である。この花の一つ一つに、遺族の癒しきれない悲しみが託されていることを我々はこの先も忘れてはならない。

<sup>43</sup> 大川小の津波訴訟、遺族勝訴確定 学校現場の責任重く（日経新聞 2019 年 10 月 11 日）  
<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO50879500R11C19A0CR0000/>

### 第3章 宮城県山元町における地域自治会の再建

前章において、東日本大震災という未曾有の大災害の「その時」に何が起こり、その後東北を中心とする被災地において復興がどのように行われてきたのかということを、いわばマクロ的に概観した。次いで本章においては、東日本大震災による津波で大きな被害を受けた宮城県亶理郡山元町につき、特に住宅および地域コミュニティの復興がどのように行われたのかについて、いわばミクロ的に検討する。本章では第1節において、なぜ津波被災地に、そしてその中でも山元町に注目したのかについて述べる。次に、第2節において山元町における被害について、続く第3節についてはその後の復興について述べる。そして第4節で山元町における地域コミュニティの復興の「再生」「新設」「融合」の3つの類型について述べる。最後に第5節で山元町の6地区において筆者が実施した、①区長対象調査、②住民を対象調査の二つの調査の結果についても報告する。

#### 第1節 なぜ山元町に着目するのか

第1章第1節で見た通り、地域自治会の定義、特徴については多くの研究者が言及しているが、次のようなものが一般的である。①世帯単位で加入し、②その地域には一つしかなく、③全世帯が加入することを建前とし、④地域の諸問題について包括的機能を持つ、⑤行政の末端的機能を持つ、といったものである（日高 2003、奥田 1966、倉沢 1990 他）。「自治会をめぐっては一般的な認識と寄せられる期待にギャップがみられ、現在も多様な評価がなされている」（辻中ら 2009 : 5）ものの、地域生活において最も身近で基礎的な組織であるといえる。

第1章第4節において、地域自治会が歴史の中でどのように変化してきたかを見てきたが、それを今一度概観する。「自然村」といわれた近世の村が合併を経て、1889（明治22）年に施行された町村制により「村・町」となり、それが昭和、平成の合併の中で制度内の行政区画として大きくなってきた。そしてその中で地域自治会は「制度外の地域的まとまり」（名和田 2009 : 7）として機能してきた。その存在は地方自治行政と関係が深く、「町内会・自治会を単に任意の住民組織としてみてしまうことが一面的な見方である」（中田 1993 : 58）、あるいは「基礎的自治体と町内会自治会との相互依存関係」（日高 2018 : 12）と論じられる。

地域や土地柄に根ざし、中川が「土着の民主主義」（中川 1980 : 138）と呼んだように公と私との間の「共」の役割を担うこの組織も社会・経済構造の、あるいは人口構成の変化など様々な潮流のなかで多くの課題を抱えているのはこれまでに見たとおりである。明治以降、特に戦後の経済発展の過程で農村では産業構造の変化にともなって農業者人口が減少し、旧来の「農業生産の向上」という、目的を同じくする同一性の高い組織としての機能は弱まっていった。また、都市部においては人口の移動・集中の始まった市街地等に移り住んだ、新たな層により大正～昭和初期より町内会が形成された。そしてその後、戦

前・戦中期に町内会・部落会の法制化により、翼賛体制を支えることとなった。敗戦後のGHQによる禁止期間を経て、さらに都市化が進む中で「都市自営業者層」を中心に「都市コミュニティにおける『町内会体制』」（玉野 1993：272）が確立されることになった。そしてその後 1969 年の国民生活審議会調査部会の答申をうけ 1970 年代より「コミュニティ」に注目があつまり、政府（自治省<sup>1</sup>）により一連のコミュニティ関連政策が展開されるようになった。

1978 年の共通一次試験の開始、そして 1980 年代からの「ゆとり教育」、個性尊重の個人主義の時代を経て、新自由主義の風の中で「お互いさま」「互酬性」といった「共」の関係を人は煩わしいものと感じる傾向が生まれた。辻中は現代的な地域自治会の問題を「現代社会では個人主義化が進んだことにより地域社会への関心が薄れ、自治会への加入率が低下している。また高齢化が進むことで自治会組織の活動的な担い手が不足しており、実質的には機能を低下させている」（辻中ら 2009：19）と評した。これまでにみたようにこの組織には様々な現代的課題があるが、コミュニティ意識が希薄な都市には都市なりの、そして意識はあるが支える人的資源に乏しい地方には地方なりの課題があり、表面に見える症状が同じであっても、原因が異なり、その対応策が一様ではないことも忘れてはならない。

一方で地域自治会の現代的意義を評価する論もある。西尾は、都市部の地域自治会について「都市化が急激に進む中で、自治会町内会が近隣社会のレベルにある程度の相互監視と相互扶助の仕組みを残しこれを維持し続けてきたこと、それによって都市の住民がお互いに匿名の存在になってしまうことを防止してきたことの持つ意義は決して小さくない」（西尾 2000：164）と評価する。名和田は（経済成長により豊かになり、行政サービスも向上したものー引用者）「地域住民が自治会などを通じてボランティアで組織する民間サービスが全く不要になるほどには、人々は富裕になったわけでもないしまた行政サービスが充実したわけでもない。輕易で地味ではあるが依然として自治会を始めとする民間地域組織が行うべき仕事は残った。また、地域の合意形成（近隣による隠微な圧力も含む）の仕組みが弱まると、地域の諸々の紛争は多くが自治体行政に持ち込まれ、対応しきれない状態となるので、この点でも民間地域組織の役割は存在」（名和田 2009：5）するとし、地域自治会の公の担い手としての役割がいまだなお存在することを指摘している。

さらに、近年の大規模災害が多発する状況において、前述のように倉沢が「危機突破の相互扶助」（倉沢 1990：9）とした、地域自治会が防災や災害対応時に果たす役割も注目されている。災害発生時、特に発災直後期においてはまずは「自助」が必要である。災害の規模が大きければ大きいほど「公助」の手は隅々には及ばないし、仮に及ぶとしてもそれまでに時間を要する。その間の時間帯に地域コミュニティレベルでの「共助」が力を発揮する。1995 年に発生し、6400 人以上の死者・行方不明者を出した阪神淡路大震災にお

---

<sup>1</sup> 当時の名称

いて、倒壊した建物から救助された人の約8割が、家族や近隣の住民によって命を救われたことが知られている<sup>2</sup>。また、次章第3節でも詳しく述べるが日本NPO学会の調査「震災からの生活復興と民間支援に関する意識調査（2014年）」では、震災前に地域自治会の活動を「日常的またはある程度頻繁にしていた」、「時々していた」層が「めったにしていなかった」、「全くしていなかった」層と比較して受援率、支援率ともに高いことを明らかにした（川脇ら2014：14-15）。筆者の宮城県山元町役場職員に対するヒアリングにおいても発災後1週間程度の初動期における安否確認に関して、地域自治会のネットワークが非常に有効であったことを確認している。また、反対に倉田は地域自治会において定例の役員会などもなく、交流が殆どなかった西宮市内のある地域において阪神淡路大震災で大きな地滑りによる被害が発生したにもかかわらず、地域自治会が全く機能しなかったケースを報告している（倉田1995：11）。

災害発生時に「共助」が機能するに際して、そこには「同じ場所で同じ災害を体験している」という空間的結びつきが作用していると考えられる。大窪は災害現場では「その場にいる全員が同じ状況に直面して、その点においてひとりひとりが結びつきあい、力を合わせようとする関係が成立している」（大窪2017：335）とし、「同じ場所」、「同じ状況」が「共助」関係に作用することを指摘している。このことを踏まえると地域自治会の「地縁性」、近隣に住まいしているという点に注目する必要があるだろう。この点については、第4章において詳しく考察する。藤田は「地縁関係は人間が大地を基盤としてのみ生活を営むことができることから必然的に生じてくる、最も基礎的な社会関係」（藤田1982：59）であるとする。NPOやまちづくり協議会など、目的別のコミュニティの役割も現代においては大きくなってきているが、やはり地縁組織である地域自治会に求められる役割は現代においても一定の水準にあるといえるだろう。そして、大規模災害の多発、超のつく高齢化社会等の時代背景を考慮に入れると現在において日常の生活空間における「共助」や「共存」のあるべき姿がふたたび問われているといえるだろう。

加えて、これまでも多くの研究者が危機と地域について論じてきた。総じて、特に都市部における町内会が危機に対応して結成されたとする論が多い（玉野1993、田中1990等）。第4章においても詳しく述べるが、堀越は積極的に新しいものを取り入れて改革する集落について成功に2つの条件があるとしている。ひとつは、優れたリーダーの存在であり、もう一つは「これらの集落は、このままいけばこの集落はつぶれてしまう、消滅してしまうという危機に陥り、その危機を脱しようとして村作り（集落づくり）に取り組んだ」ことであり、「その危機感是一人や二人の、将来がよく見える人だけのものでなく、集落全員のもの」となっていたことだとしている（堀越1983：100）。堀越が述べるように「危機に陥ること」に加え、「その危機感を集落全員のもの」にすることが地域の凝集性を高め、改革などに成功する要因となるならば、全国にある多くの自治体では人口が減

---

<sup>2</sup> 内閣府防災情報のページより

[https://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h26/honbun/0b\\_2s\\_01\\_00.html](https://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h26/honbun/0b_2s_01_00.html)

少し、少子高齢化が日々進んでいる、この既にそこにある「危機」をいかに「認知」し「全員のもの」とするか、この点に地域自治会の存続の可否がかかっていると考えるのではないかと考えた。この視角については、第4章において調査の分析の際に改めて詳述する。

総務省の2003年の調査「平成14年度 ソーシャル・キャピタル：豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて」<sup>3</sup>において、市民活動・ボランティア活動と社会関係資本<sup>4</sup>には相関関係があり、社会関係資本が向上すると犯罪発生率や失業率が低下、出生率などが向上することが指摘されており、報告書ではコミュニティの崩壊について、そして再生において、社会関係資本の培養を図っていくことが求められることが指摘されている。

社会関係資本の論者として著名なパットナムによれば社会関係資本とは「調整された諸活動を活発にすることによって社会の効率性を改善できる、信頼、規範、ネットワークといった社会組織の特徴」（パットナム 1993：206-207）であると定義している。それを進めて金谷はボランティア活動を自律型の市民活動（NPO、ボランティア活動等）と地縁ネットワーク型の活動とに分類し、治安、健康、教育等の被説明変数との相関を検討した結果、2008年時点では自律型の市民活動よりも地縁ネットワーク型の活動、その中でも地縁組織から派生する「老人クラブ」「消防団」等の活動についてのほうが治安や健康、雇用などをターゲットとする社会の要素との相関が深いこと、地縁ネットワーク型の活動が社会関係資本を考える上で重要であることを指摘している（金谷 2008）。

本稿では本章において詳述する、筆者が津波被災地域において行った調査について、第4章において社会関係資本の議論を下敷きに、地域の凝集性を「住民の社会参加の度合い」および「参加の理由・不参加の理由」に着目し、考察する。まず「住民の参加の度合い」に注目する理由は、住民の参加が社会関係資本の視点及び地域自治会について考察する上で重要な要素であると考えられるからである。辻中らは「住民は自治会活動に参加することによって相互のかかわりを深めていき、さらにそこから信頼や互酬性の規範が醸成される」とし、住民の参加が重要な要素となり、パットナムの定義における社会関係資本の3つの要素が醸成されることを指摘したうえで「社会関係資本と自治会活動は相互に影響を及ぼしあっている」（辻中ら 2009：81）とした。また前出の内閣府（2003）では、「自治会、町内会等の地縁活動も、広い意味での市民活動の一つである」（同：96）とした上で「ソーシャル・キャピタルに関係する重要な指標には、（中略）社会的ネットワーク、各種の団体会員数、信頼、互酬性、市民参加などがある」<sup>5</sup>（同：28）と指摘し、重要

<sup>3</sup> <https://www.npo-homepage.go.jp/toukei/2009izen-chousa/2009izen-sonota/2002social-capital>

<sup>4</sup> ソーシャル・キャピタル（Social capital）は社会関係資本と訳されることが多く、インフラなどの社会資本と区別するため、「ソーシャルキャピタル」とする論者も多いが、本稿では社会関係資本として統一する。本稿においては「ソーシャルキャピタル」と「社会関係資本」は同義である。

<sup>5</sup> 傍点は筆者

な指標のひとつとして市民参加を挙げている。以上のことより、住民の参加が社会関係資本および地域自治会を考えるうえで重要な要素であると考えられる。

「参加・不参加の理由」に着目するのは、次の理由による。パットナム以降の社会関係資本の議論では前述の彼の定義を前提としている議論が多く、社会関係資本を「プラス」の意味でのみ捉えられる傾向<sup>6</sup>がある。しかし、パットナム以前にコールマンは「ある行為を促進する上では価値のある社会関係資本形態であっても、他の行為の促進には役立たなかったり、むしろ有害であったりすることがある」（コールマン 1988：209）と指摘しており、社会関係資本がマイナスに働く場合もあることを指摘している。小山（2011）はこのことを受け、パットナムの定義づけは社会関係資本を限定的にとらえている、とした上で町内会等への参加は必ずしもプラスな面のみを醸成するのではなく、監視や強制といった負の側面も生み出す可能性があることを指摘し、コールマンの議論を一步進めて「キャピタル（資本）の価値は、資産と負債の合計で決まってくる」（小山 2011：132 - 134）とした。

前述の通り住民の関心が下がり参加が減少していること等を考えあわせると、地域の凝集性の一つの要素として、参加の度合いに加え、参加の理由としての「プラス要因」のみでなく、不参加の理由の「マイナス要因」にも注目し、その両者の収支は地域全体の実質的な凝集性を示す一つの指標たりうると考えた。参加している住民が多くても、同時に非常にネガティブな理由で不参加の住民がいる場合には、その地域の凝集性は実質的には高いとはいいかねる。本稿では以上のような理由から、社会関係資本に関係する重要な指標の一つである住民の「参加」に加え、そこに至る住民の動機づけとしての「参加」「不参加」の理由を設問の中に盛り込み調査を行ったうえで、その結果を次章において考察している。

次に、なぜ山元町であるのかについて述べる。本稿においては冒頭に述べた3つの問の答えを模索する中で、上述のような地域自治会についての現代的な評価及び組織運営等についての課題を踏まえ、生源寺のいう「新たな共助・共存の仕組み」（生源寺 2011：165）を模索する必要があると考えている。そのためには、まず地域自治会の構成員である地域住民の暮らしの現状やその意識、地域に潜在する課題等を知る必要がある。では、その調査対象をどこに設定するかであるが、全国遍在性を持つ地域自治会の「新たな共助・共存の仕組み」の将来像を描き出すために、同時代にありながら数年先に行く課題に直面している地域を対象にできるとよいと考えた。前述の通り、大規模災害発生時には潜在的な地域課題が表出化することが指摘されている（菅 2005：44-45 他）ことから、その調査対象を大規模災害の被災地に求めることにした。そのターゲットとしての大規模災害は未曾有の規模であったことに加え、発災後10年以上を経過し記録や文献も豊富な東日本大震災の特に津波被災地域とすることにした。

---

<sup>6</sup> パットナムの定義では、「改善できる」と肯定的に表現されている。

その中で本研究においては地域自治会の将来像を描き出すために、東日本大震災において大きな津波被害を受けた宮城県山元町に着目した。その理由の一つ目は、山元町では震災により人口減少、高齢化が大きく進み、10年先を行く地域となったからである。発災直後に策定された山元町震災復興計画では2020年の山元町の人口を14,447人、2030年の人口を11,932人と推計していたが（山元町2012：3-4）、実際には2020年の人口は12,046人）となり、復興計画策定時の推計より実に10年人口減少が早まった。また、高齢化率に関しては、震災前の2010（平成22）年3月31日現在で30.8%（県内5位）であったものが、2021（令和3）年3月31日には41.2%（県内3位）となり、10年強で約10ポイント上昇した。人口減少、高齢化は全国どこにでもある課題であり、それが大災害により10年早く進行した宮城県山元町での地域自治会の運営はいかなるものであるかを調査し明らかにすることで、将来において全国の地域自治会で起こる課題を検討することを可能にするのではないかと考えた。我々が住まう地区では真綿で首を絞められるように、危機がそこにあることに気が付いていない。まさに茹でガエルの例えのとおり、茹でられる前に我々は学ぶ必要がある。そのための知見を得るべく、震災の前後で急激に大きく人口が減少し、高齢化した山元町を調査対象とすることにした。

もう一つの理由は、潤沢な研究協力が得られることである。山元町では本章第3節において詳述する一般社団法人東北まちラボ<sup>7</sup>が発災約1年後より支援に入り、それが今日まで継続されている。そのため現地において地域自治会の方々と強い信頼の絆を持っている。筆者は以前より代表の橋本大樹氏と交流があり、協力を得られる関係性にあった。

以上のような理由により、本稿における調査を宮城県山元町にて実施することにした。

## 第2節 山元町における被害

表3-1 山元町の被害  
(山元町WEBより筆者作成)

項目	被害
死者	637人
行方不明	0人
負傷者	90人
	(救急搬送分)
全壊	2,217棟
半壊	1,085棟
浸水面積	24平方km

本節においては、宮城県山元町における東日本大震災による被害について概観する。

宮城県山元町は仙台湾の南端に位置する亶理郡に属する町である（図3-1）。福島県との県境に位置し、南は福島県新地町である。令和4年3

<sup>7</sup> 当時の実施主体は宮城大学。



図3-1 宮城県山元町(地理院地図より)

月末現在での人口は 11,909 人、世帯数で 4,832 戸<sup>8</sup>の小さな町である。宮城県は自治体の読み方として「ちょう」と「まち」が混在する地域であるが、山元町は「ちょう」と読む。名産品にはいちご、りんご、ホッキ貝などがある。町内のほぼ中心に背骨のように南

<sup>8</sup> <https://www.town.yamamoto.miyagi.jp/> より



北に国道 6 号線が通っており、西側の山手と東側の平地（沿岸部）に分かれるような地形となっている。このことが、次に述べる東日本大震災での津波浸水に関して大きな意味を持つことになる。

東日本大震災による山元町の被害は表 3 - 1 の通りである<sup>9</sup>。マグニチュード 9.0 の本震の約一時間後に山元町に押し寄せた津波による浸水区域は図 3 - 2<sup>10</sup>の水色に着色された領域である。津波により海岸沿い 6 地区の全域及び丘通り 4 地区の一部が水没した。

産業の側面からは農地面積の 59%、そのうち水田の 69%が浸水、特に名産品であるいちご農家 129 戸のうち 125 戸が被害を受けた。また、先述の通り復興過程のなかで、人口減少が進み、震災前の 2011（平成 23）年 2 月末から、2017（平成 29）年 12 月末までに人口は 16,695 人から、12,415 人に 4280 人（25.6%）減、世帯数で 874 世帯（15.7%）の減となった（山元町 2018：2）。これには、前章で述べた、今回の震災の復興過程でのひとつの特徴であり、その後の大規模災害の際にデファクトスタンダードになったともいえる賃貸型応急住宅、いわゆる「みなし仮設」による復興プロセスも影響していると考えられるが、それについては後に言及する。

図 3 - 3 は 2011 年に復興計画策定などに先立って行われた国土交通省による「津波被災地市街地復興手法検討調査」の結果<sup>11</sup>をもとに筆者が作成したものである。調査によると、山元町では津波の浸水深<sup>12</sup>は最大で 18 メートルが記録されており、浸水深 2.0～2.5m で 40%、2.0～2.5m で 80%以上の建物が全壊（流出）していることが分かる。一般的な住宅の天井の高さを 2.5m、床下を 0.5m と仮定すると、1 階の天井近くまで浸水した家屋はほぼ流出・全壊することになる。

それでは、山元町においてこれまでにどのような災害が起きてきたのであろうか。過去における山元町の地震・津波被害についてまとめたものが表 3 - 2 である。町誌では「当町は、山地浅く、大河川もなく、太平洋岸には湾口もないので往時から大きな天災地変を被った記録はない」（山元町誌編纂委員会 1971：409）としており、1611（慶長 16）の慶長三陸地震では「当町においてもその被害のうちの相当数が含まれておったものと思われる」との記載があり、記録が残されていないことが窺われる。また明治 29 年の明治三陸地震津波については、年表には記載があったものの、被害についての記録は記載されていない。

昭和 8 年の昭和三陸地震津波については被害の様子が記録されている。「地震のための

---

<sup>9</sup> 山元町：東日本大震災および津波の被害状況

<https://www.town.yamamoto.miyagi.jp/site/fukkou/324.html>

<sup>10</sup> 「第 1 回山元町震災復興会議【被災状況の整理】」

<https://www.town.yamamoto.miyagi.jp/uploaded/attachment/1217.pdf> より

<sup>11</sup> <https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi-hukkou-arkaibu.html>

<sup>12</sup> 津波の高さについては、第 2 章第 1 節参照

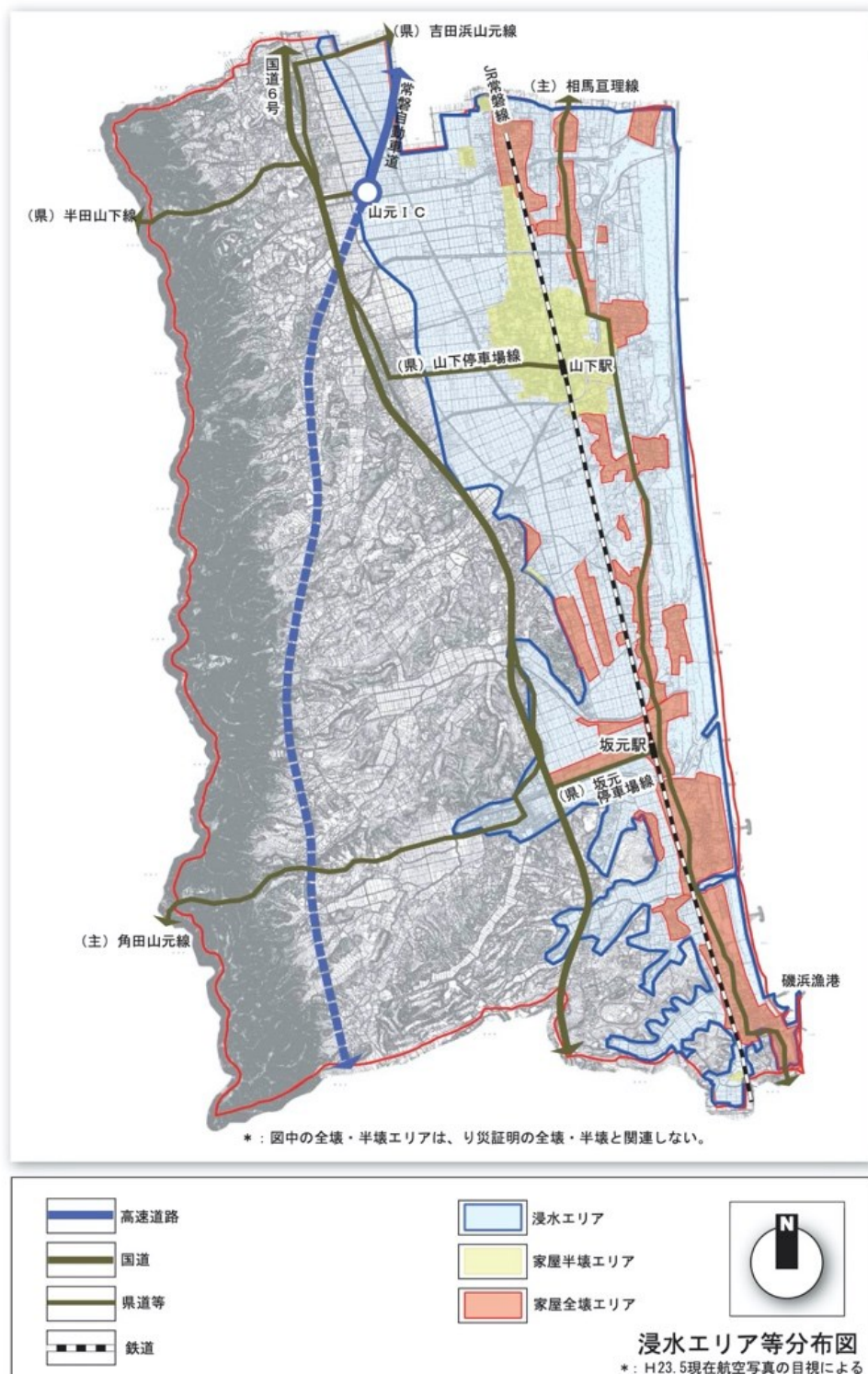


図3-2山元町における津波浸水

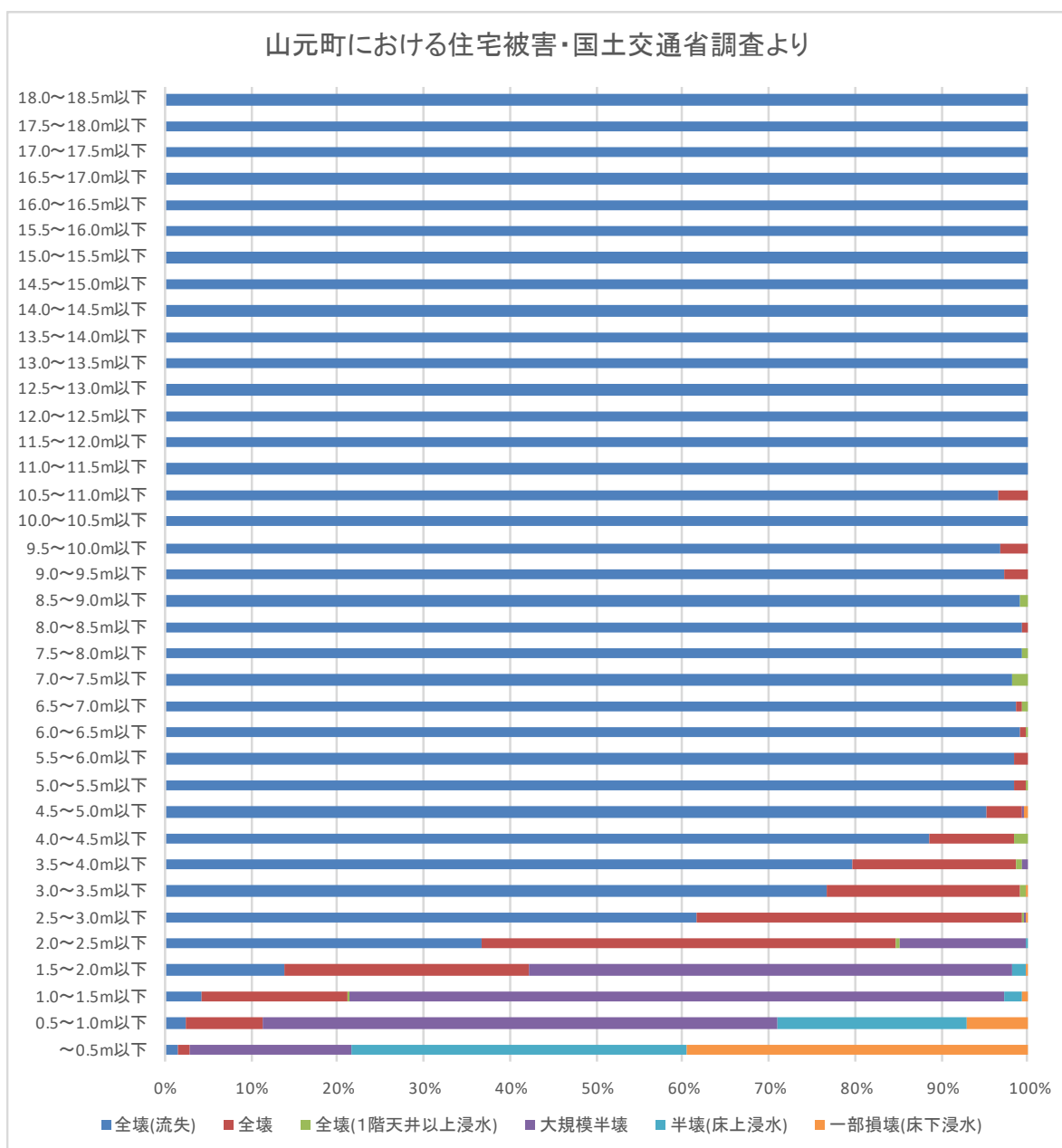


図3-3 山元町における住宅被害(国土交通省調査をもとに筆者作成)

直接の被害は殆どなかったが、津波による被害は県下の海岸地帯において、死者3百数十名をかぞえ、家屋の倒壊流失も相当数あった。当町においては、磯、中浜<sup>13</sup>における被害が最も大きく、重軽傷者18名を出し、家屋の倒壊、漁船、漁具の流失、損壊もあり、床上、床下の浸水家屋も続出した。津波の高さは2メートル以上にも達し、恐怖におののく住民は、

<sup>13</sup> この2地区は本章第5節において述べる住民を対象とした調査のエリアである。

近くの高台に避難した」(同：410)としている<sup>14</sup>。他には「昭和 35 年 (1960) 5 月 23 日チリー<sup>15</sup>中部海岸に起こった大地震により、24 日、太平洋岸に大津波が襲来したが、当町における被害は、田畑の冠水による農作物の被害のみであった」(同：411)とされている。<sup>16</sup>

表3-2 過去における山元町の地震・津波被害(山元町誌より筆者作成)

年月日	概要
1611 (慶長 16) /10/28	津波により海水溢れ人・馬多く死す <sup>17</sup>
1646 (正保 3) /4/26 <sup>18</sup>	地震のため家屋倒壊す (仙台城・白石城の石垣くずれる)
1651 (慶安 4) /4	津波郡内の海岸地方一体を襲う
1833 (天保 5) /6/25	地震あり (仙台に被害多し)
1933 (昭和 8) /3/3	大津波あり、磯・中浜に大被害あり (三陸地震津波)
1960 (昭和 35) /5/23	チリ地震津波
1963 (昭和 38) /10/13	津波、磯・中浜地区田畑冠水 <sup>19</sup>
1965 (昭和 40) /2/4	津波、磯・中浜海岸をおそう <sup>20</sup>

山元町における東日本大震災による津波の最大波高は磯浜海水浴場<sup>21</sup>付近での 12.2m とされており (宮城県山元町防災企画課 2018：2)、過去の山元町における津波の被害と比較しても甚大であることがわかる。山元町では「つなみてんでんこ」と言い伝えられた三陸沿岸と異なり、津波に対する認識が比較的低かったことが住民からの聞き取りにより推察できる。このことが結果として被害を増大させた可能性がある。

実際に津波により家が流出した方のお話を聞くことができた。NHK 東日本大震災プロジェクト (2013) で紹介されている山元町の星忠三氏に縁あってお話をお聞きすることができた。同書の中でも紹介されているが (同：265)、山元町の住民の多くの方からは当時津波

<sup>14</sup> 実際は M8. 1, 最大震度5死者行方不明者 3,064 名であった。

<https://www.data.jma.go.jp/svd/eqev/data/higai/higai-1995.html>

<sup>15</sup> 原文のまま

<sup>16</sup> 1960 年チリ地震、推定 M9.5 で 22 時間半後に日本の太平洋沿岸に津波が押し寄せ、特に三陸海岸に被害が集中した (津波到達標高6m、死者行方不明者 142 人、家屋全壊・流出 2,830 棟)。 <https://kahoku.news/articles/20200519kho000000189000c.html>

<sup>17</sup> 慶長三陸地震

<sup>18</sup> 町誌の記載は 4 月 26 日であるが、6 月 9 日と考えられる。 <https://www.jma-net.go.jp/sendai/knowledge/earthquake/higai.html>

<sup>19</sup> 1963 年択捉島沖地震と考えられる。

<sup>20</sup> アリューシャン列島、ラット諸島を震源とする地震と考えられる。

<sup>21</sup> 現在では閉鎖されている。

を全く想定していなかったというお話をうかがった。同書によると星氏は地震の揺れに驚いてから、保育所でお孫さんを迎えて、その後は余震によって自宅が倒壊することを警戒して家の外ですごしていたという。そして迫ってくる津波に気が付き、2階に駆け上った。その後、星氏のご自宅は東南の方から来た津波により浮き上がり、500mも流されたという。10時間後に星さん夫妻はお孫さんや他の避難者とともに無事救出された。津波は山元町の総面積 64.48 平方 k m の 37.2% にあたる 24 平方 k m に浸水した。最も海岸線から遠いところで内陸 3 k m ほど浸水した。

当時テレビなどで津波が迫りくる様子を生中継で見たことを記憶している人も多いであろう。この大きな被害の実態は全国にどう伝わっていたのであろうか。佐藤らは被害の程度とウェブニュースの相関を検証している。その中で、「東松島市、亘理町、岩沼市、名取市、山元町などは津波浸水面積に対して記事件数が少な」く、その中で東松島市、山元町に関しては死者行方不明者が人口に占める割合に対しても記事関数が少ない傾向がある、としている。山元町は、被害の割に大きく報道されなかったエリアということができるだろう。自分自身の当時の記憶を呼び起こしてみると、気仙沼や仙台港の火災や仙台空港に津波が押し寄せる様子、そして福島第一原子力発電所の事態の推移が非常に大きく報道されていたことが思い出される。

その結果、佐藤らは一時的な調査・分析である、と断った上で「報道量が相対的に少なかった地域では、地域に集まったボランティアが相対的に少ない傾向が見られる」と報告している（佐藤ら 2013：244-246）。発災直後、しかも全国的に被害の出た未曾有の大規模な災害であったものの、公平公正な報道の姿勢が望まれる。

ところで、本稿執筆中の 2021 年 2 月 13 日に「令和 3 年福島県沖地震」が発生し、宮城県内では蔵王町で震度 6 強を観測、山元町では震度 6 弱を観測した。実は折しも第 5 節に詳しく述べる大規模な質問紙調査の配布を 2 月 17 日に控えた矢先の大地震であった。後にこの地震は東日本大震災の余震であったことが発表された。筆者は現地と連絡を取り、確認を行ったが、予定通り調査は実施、ということで合意することができた。後に現地でうかがったところ、揺れだけなら東日本大震災のときより大きく感じた、という方も複数いらっしゃった。10 年前の東日本大震災で傷んでいた部分に追い打ちがかかり、家が大きく壊れてしまったというお話も聞かせていただいた。宮城県が地震の多い地域であることを改めて感じさせられた<sup>22</sup>。

---

<sup>22</sup> さらに、本稿執筆を続けていた 2022(令和 4)年 3 月 16 日にマグニチュード 7.4(暫定値)の規模の「令和 4 年福島県沖地震」が発生し、宮城県では石巻港で 0.2m の津波を観測した。宮城県登米市、蔵王町、福島県相馬市、南相馬市、国見町で震度 6 強、山元町では震度 6 弱を観測した。

### 第3節 山元町における復興

#### 計画の体系



図3-4 山元町震災復興計画より

本節においては、山元町における震災復興がどのように計画され実施されたのかについて概観する。

山元町では東日本大震災発災当時第5次総合計画の策定中であった。震災前の山元町が



政策課題として意識していたのは①少子化・高齢化、②人口減少、③スプロール化であった。当時において高齢化率は32%<sup>23</sup>に達していた。これは2010年で七ヶ宿町、丸森町、女川町、栗原市に次いで宮城県内第5位に高い数字であった（平成22年国勢調査、総務省統計局）。大震災の発災をうけ、町では総合計画の審議会を廃止し、住民代表10名で構成する「山元町震災復興会議」、課長クラスで構成する「災害復興本部」、各課の班長クラスからなる「震災復興検討委員会」によって復興計画を検討する体制を構築した（後藤・安田記念東京都市研究所研究室2017：154）。復興計画は第5次山元町総合計画を兼ねることとなった（図3-4 山元町復興計画「計画の体系」）。また、「山元町震災復興会議」と同時進行で「震災復興有識者会議」を行い、有識者からの意見を求めた<sup>24</sup>。

復興計画では「基本的な考え方」「基本理念」「復興の将来像」「グランドデザイン」「重点プロジェクト」「復興のポイントと方向性」が示され、「町が震災前から抱えていた『人口減少』、『少子高齢化』、『にぎわいの創出』などの課題解決への対応も急務となっております。人口減少などの町の課題と『復興』とを同時解決するためには、これまでの手法にとらわれず、全く新しい視点でのまちづくりが求められます」（山元町2012：1）、と「計画の位置づけ」に述べられている。つまり「首長、宮城県、派遣自治体職員、国交省直轄調査コンサルタントからなる山元町執行部グループは、震災復興計画を、震災前に検討して来た町の将来課題を解決する機会として捉え」ていたと考えられる（後藤・安田記念東京都市研究所研究室2017：274）。このことは次に述べるコンパクトシティ化を狙った防災集団移転促進事業による集積した新市街地形成に結実することとなる。ある意味、地域版ショック・ドクトリンといえるかもしれない。



図3-5 高架化された JR 常磐線(筆者撮影)

山元町の復興計画及び実際の復興については、いくつかのポイントがある。ここでは次の3つを挙げる。①被害が甚大であったにも関わらず、流出したJR常磐線の復旧ルートを早期に検討しなければならなかったこと、②上記の通り、総合計画策定中に検討課題となった少子化・高齢化・スプロール化を解決する手段として、コンパクトシティ構想を復興計画のスローガンとしたことに加え、このプランを頑なに守った

<sup>23</sup> 山元町は令和3年3月31日現在、宮城県内第3位の高齢化率(41.2%)である。

<sup>24</sup> <https://www.town.yamamoto.miyagi.jp/site/fukkou/299.html>

こと、③防災集団移転促進事業に関連し、広範な地域を津波防災区域<sup>25</sup>としたこと、が挙げられる。

まず①に関しては、JR 常磐線は山元町内にある坂元駅、山下駅と仙台を約 50 分（現在）で結ぶ主要な公共交通機関であり、多くの町民が利用している。この軌道がどこに通るかは、近隣に住む、あるいはこれから住宅を復旧しようとしている住民にとっては大きな利害を生むことは容易に首肯できる。実際には、常磐線は福島第一原発の 20km 圏内に軌道を有しており、全線復旧は実に 2020 年 3 月 14 日のこととなった。余談ではあるが、復興五輪と謳われた東京オリンピックに間に合わせる形で開通となったものの、コロナウイルス感染拡大の影響により、1 年オリンピックは延期され、2021 年の 3 月聖火は JR 双葉駅前を通った<sup>26</sup>。しかし、当初は「復興五輪」の名のもとに、復興途上の町並みの中を通るルートであったものの、避難指示の未解除などを理由にルートは変更された<sup>27</sup>。

検討の結果、山元町の路線を含む相馬駅（福島県）～亘理駅間では新地駅の南から坂本駅に向けて軌道を内陸に迂回させ、山下駅を経て浜吉田駅でもとの軌道に戻すルートとなった。約 1km 程度内陸に軌道を迂回させることになった。「現状ルートがおおむね地平構造で構成されていたのに対し、移設計画ルートは、市街地のかさ上げや地盤条件等を考慮し、高架橋が約 4 割を占める構造となっている」（熊本 2015：28）。図 3－5 は山下駅の周辺の JR 常磐線の高架橋である。このルート決定には旧山下駅周辺住民を中心に根強い反対があった。このルート決定には、次の特徴に大きく関連性を持つ。図 3－2 には、旧軌道が示されており、図 3－6 では資料作成当時、案であった新軌道が示されている。

---

<sup>25</sup> ここで、用語についての整理を行う。山元町においては 2016（平成 28）年より、「災害危険区域」を「津波防災区域」に、「災害公営住宅」を「復興公営住宅」と呼び変えている（山元町 2018：13）。本稿においては、山元町の記述に関する場合には、引用部分などを除き「復興公営住宅」の呼称を用いる。

<sup>26</sup> 東京新聞 2021 年 3 月 25 日『復興五輪』というけれど…福島で聖火リレースタート、被災者の思い複雑」<https://www.tokyo-np.co.jp/article/93796>

<sup>27</sup> 毎日新聞 2021 年 7 月 15 日「福島・聖火リレー 『復興途上の街並み』ルート幻に 組織委同意せず」<https://mainichi.jp/articles/20210715/k00/00m/040/129000c>



土地利用計画図



※ＪＲ常磐線については早期着工、完成に向けて、ルートや構造などについて協議していく。  
※県道相馬亘理線のルート並びにスマートＩＣについては関係機関と調整していく。

図3-6 山元町土地利用計画図

次に②についてであるが、山元町では防災集団移転を個別の集落ごとには実施せずに大きく3つの地域に集約して行った。後につばめの杜西区、東区と名付けられ、行政区となる「新山下駅周辺地区」、後に既存の町区（まちく）の一部となる「新坂元駅周辺地区」、後に桜塚地区と命名される（行政区とはならなかった）「医療・福祉地区」である。図3-6は

震災復興計画中の土地利用計画図であるが、3つの円がその防災集団移転地を示している。この配置は復興計画中のランドデザインと大きく関連している。山元町では次の津波への備えを多重防御の基本思想で計画した。それは、海岸線に設置された防潮堤（T.P.7.2m）<sup>28</sup>を第一の備えとし、第二の備えを上記移設した常磐線の旧軌道を県道として嵩上げする、いわゆる二線堤構造とするものである。これは、国土交通省が東日本大震災からの復興の方針の中で打ち出した、L1、L2 津波という考え方に基づくもので、比較的発生頻度の高い津波（数十年から百数十年に1度程度）のものをL1とし、これについては構造物で備え、東日本大震災のような最大クラスの津波をL2とし、これはハード対策だけでは防ぐことが難しいとの認識のもとに、ハードに加えまちづくりや警戒避難体制の確立などを組み合わせて「減災」の思想を持って被害を極力生じさせないことを目指すものである。山元町の場合は、第1段階の防潮堤を津波が越えても、次の嵩上げ県道でくいとめ、その間に人は高台に避難する、という津波防災への構えとされた。さらに山元町では、海岸線から直線的に山手の方に自動車を使って避難するための10本の道路を整備することとした（山元町 2018：21）。

ランドデザインとして見ると、海岸線周りを防災緑地とし、防潮林や、緑地、津波避難丘などを設置し、次の防御で嵩上げ県道までを産業用地ゾーンとして水田やいちご畑を集約する。そして、軌道を内陸に変更した常磐線と国道6号線の間から内陸に向かって居住地ゾーンを設定し、そこに3つの新市街地を形成する計画となった。駅を併設し上記のコンパクトシティの計画を実現するためには、軌道は内陸に変更することが必要であったことが見える。

---

<sup>28</sup> Tokyo Peil、東京湾平均海面のこと。Peil はオランダ語で「基準面」の意

新山下駅周辺地区（つばめの杜地区） 約37.4ha

新生やまもとの発展を牽引する「まちの顔」



図3-7 新山下駅周辺地区(山元町 2018:14)

このようにして実現した山元町のコンパクトシティであるが、図3-7<sup>29</sup>に示す新山下駅周辺地区が特徴的である。内陸に迂回した軌道上に作られた新山下駅を中心に、山元町防災拠点・山下地域交流センター（愛称「つばめの杜ひだまりホール」）、商業施設（スーパーマーケット、ドラッグストア等）、中央公園、山下第二小学校、つばめの杜保育所、こどもセンターを徒歩圏内に配置した、まさにコンパクトな町が形成された。この新市街地には、戸建て・連棟式 220 棟、325 戸、中層集合住宅 1 棟 21 戸、合計 446 戸の復興公営住宅に加え、201 区画の分譲宅地が整備される計画となった。復興公営住宅については震災から約 2 年後の 2015（平成 27）年 4 月、宮城県内では最速の入居であった（山元町 2018）。このことは次に述べる広範囲な津波防災区域指定と関連している。

このように、山元町では大規模に集約した形で防災集団移転促進事業が行われたことはここで改めて強調しておきたい。このことは後の節で詳述する調査の結果に大きく影響を及ぼしていると考えられる。後藤・安田記念東京都市研究所研究室によると東日本大震災後に行われた一連の防災集団移転促進事業の中で整備する住宅団地の集約度（「ある住宅団地の整備戸数が、住宅団地が所在する自治体の整備戸数全体に占める割合」）を比較した際に、山元町の新山下駅周辺地区（66％）と、岩沼市の玉浦西地区（95％）が非常に高い（後藤・安田記念東京都市研究所研究室 2017：149-150）。このような大規模集約によるコンパクトシティの手法を用いた震災復興は一定の評価を得ているものの、批判もかなりある。大谷は山元町で行われた防災集団移転について、「行政主導で住民との相互理解が進んでいない例」として取り上げ、「住民への十分な説明もないまま移転先を 3 つの新市街地に限定するとい

<sup>29</sup> 山元町 2018:14 より

う、過度の行政主導が反発を生んでいるといわれる。近くの高台への移転を求める住民たちが自ら移転先を選んで町にかけあったものの、コンパクトシティ化を崩すものとして取り上げられなかったという。」と批判している（大谷 2015：251）。行政手法、まちづくりのデザインとしての山元町のコンパクトシティ化の取り組みへの評価は、今しばらくの歴史の審判を待たねばならない。しかし集約を行ったことにより、コミュニティシャッフルが起こってしまったことは否めない。



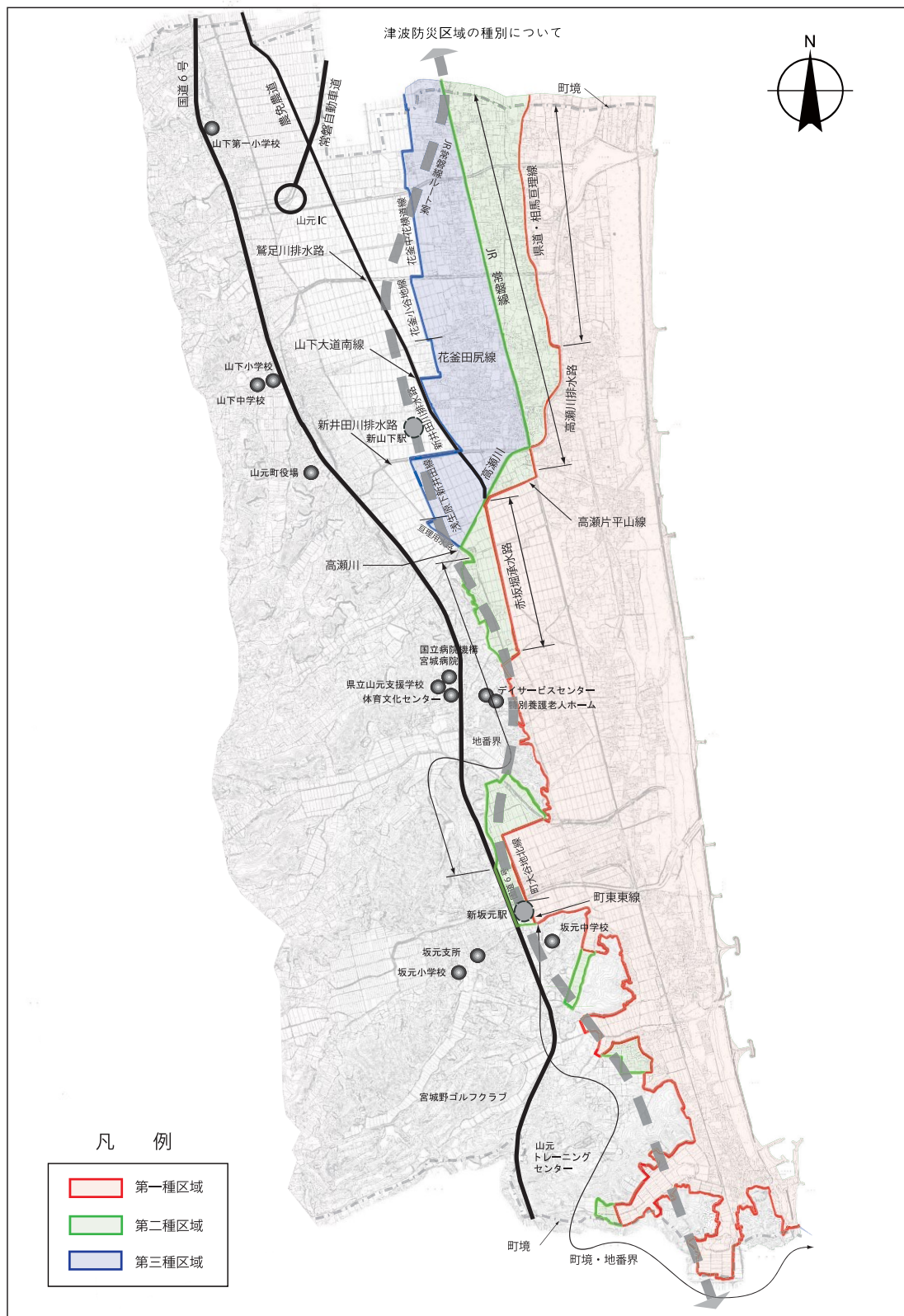


図3-8 山元町津波防災区域 区域図(山元町 WEB より)

表3-3 山元町における津波防災区域

種別	浸水深	制限内容
第1種区域	3m超	建築禁止
第2種区域	2～3m	基礎の上端の高さ1.5メートル以上とした住宅は建築可
第3種区域	1～2m	基礎の上端の高さ0.5メートル以上とした住宅は建築可

最後に③の広範囲にわたる津波防災区域の指定についてであるが、図3-8は山元町における津波防災区域の区域図である<sup>30</sup>。

上述の通り防災集団移転事業の適用のためには、市町村は建築基準法第39条に定める災害危険（津波防災）区域を条

例で定め、建築制限を行うことになる。山元町では表3-3<sup>31</sup>のように、建築制限を行う区域を3種に区分し、それぞれに建築制限を行うこととした。区域図では第一種区域が大きいことが見てとれる。

制限が行われるのは、「住宅、アパート、マンションなどの居住用の建物の新增改築」であり、既存住宅の修繕は制限の対象外であり、また店舗、農業用倉庫、事務所などの居住用でない建物は建築が可能である。山元町ではこの制限を2011（平成23）年11月11日条例第33号として制定、後に建築制限の内容を告示により上記の通り行った。また、建築基準法第39条では「災害危険区域」という名称で、当初はその名称で条例制定も行ったが、平成27年に「災害危険区域」を「津波防災区域」という名称に改めている<sup>32</sup>。11月11日は東日本大震災の日からちょうど8か月目にあたる。今回の建築基準法第39条による建築禁止の期間は特例法により8か月まで延長された、それがちょうど前日で切れる日付である。

第1種、第2種に指定された区域の土地のうち、住宅用地及び一体として利用されている非住宅用地について、可住地域への移転を行う場合、土地を町に買い取ってもらうことができる。その買取り予定面積は1,343,641.7㎡で、平成29年12月時点で88%の買取りが終了している。

このことにより、山元町の沿岸部にも膨大な建物の建っていない土地、「移転元地」が生まれた。移転元地については復興庁によると、他の地域で都市公園の整備（東松島市）や、都市公園の整備（岩沼市）など、少しずつ活用の方角性が出ているものも出てきている<sup>33</sup>。しかし、同資料にも「市町村に対し、元地エリア内の未利用地の縮減に向けた検討を求めているものではなく、また、当面利活用しないという方針を否定するものでもありません」と断っており、災害の危険性があり住むことができない（住宅を新たに建築できない）、と烙印を押した土地について新たに活用していくということにはハードルがあるのは当然

<sup>30</sup> <https://www.town.yamamoto.miyagi.jp/uploaded/attachment/4542.pdf>

<sup>31</sup> <https://www.town.yamamoto.miyagi.jp/site/fukukou/318.html> より作成

<sup>32</sup> <https://www.town.yamamoto.miyagi.jp/uploaded/attachment/7332.pdf>

<sup>33</sup> [https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/20170630\\_motochijireisyu.pdf](https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/20170630_motochijireisyu.pdf)

である。今後、山元町においてもこの移転元地をどのように取り扱っていくのかは大きな課題であると考えられる。

前述の通り、山元町震災復興計画では 2020（令和 2）年の山元町の人口を 14,447 人、2030 年の人口を 11,932 人と推計していた（山元町 2012：3-4）が、2020（令和 2）年の実際の人口は 12,051 人<sup>34</sup>であり、復興計画策定時の推計より実に 10 年人口減少が早まったと考えられる。このことに大きく影響を及ぼしたと考えられるのが、前章でも述べた今回の復興の過程で多く用いられた賃貸型応急住宅、いわゆる「みなし仮設」である。一般に仮設住宅といわれれば、建設型のプレハブを思い浮かべることがほとんどである。賃貸型の応急仮設住宅は見た目では、一般の賃貸住宅であり、仮設住宅であることがわからない。映像で表

表3-4 大規模災害における仮設住宅の利用状況(福田 2017:5 より)

表 2 阪神・淡路大震災、東日本大震災、熊本地震における応急仮設住宅の供与戸数等

	住宅被害（棟）			応急仮設住宅（戸）			応急建設住宅の進捗		解消
	全壊	半壊	合計	建設	借上げ	合計	着工	全戸完成	
阪神・淡路大震災	104,906	144,274	249,180	49,681	139	49,820	3 日後	7 月後	5 年後
東日本大震災	127,291	272,810	400,101	53,194	68,645	121,839	8 日後	8 月後	-
熊本地震	8,697	34,037	42,734	4,303	15,306	19,609	2 週間後	7 月後	-

（出典）被災者に対する国の支援の在り方に関する検討会「中間取りまとめ【参考資料】」2014.8, p.7. 内閣府防災情報のページ HP <<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/hisaishashien2/chuukan/pdf/sankou01.pdf>>; 震災復興調査研究委員会編『阪神・淡路大震災復興誌 第 1 巻』21 世紀ひょうご創造協会, 1997, pp.103, 234; 国土交通省住宅局住宅生産課「東日本大震災における応急仮設住宅の建設に係る対応について」（東日本大震災における応急仮設住宅の建設に関する報告会 資料 2）2011.10.18, p.10. <<http://www.mlit.go.jp/common/000170090.pdf>>; 非常災害対策本部「平成 28 年（2016 年）熊本県熊本地方を震源とする地震に係る被害状況等について」2017.4.13, pp.3, 29-30. 内閣府防災情報のページ HP <[http://www.bousai.go.jp/updates/h280414jishin/pdf/h280414jishin\\_39.pdf](http://www.bousai.go.jp/updates/h280414jishin/pdf/h280414jishin_39.pdf)>; 「応急仮設住宅の建設着手について」2016.4.29. 熊本県 HP <[http://www.pref.kumamoto.jp/common/UploadFileOutput.aspx?c\\_id=3&id=15918&sub\\_id=1&flid=69864](http://www.pref.kumamoto.jp/common/UploadFileOutput.aspx?c_id=3&id=15918&sub_id=1&flid=69864)> を基に筆者作成。

現することができないので、テレビや写真ではある意味、「みなし仮設」を映すことはできないのである。しかし、前述のとおり東日本大震災では仮設住宅全体の過半数が賃貸型応急住宅の利用であった。

大規模震災別の全国における利用状況を表 3 - 4 に示す。阪神淡路大震災ではわずか 139 戸で 0.2%であったものが、東日本大震災では 68,645 戸の 56%となり、熊本地震では実に 15,306 戸、78%となり、事実上のスタンダードとなっている。

前章で述べたとおり、一般的に、賃貸型応急住宅のメリットは次のとおりである。①既存ストックを活用するので、建設の必要がなく入居までが比較的早い。② 1 棟 500～600 万円とされる応急建設型よりもコストが安い<sup>35</sup>。③建設用地の確保が不要である。④退去時に取り壊しが不要であり環境にも良い、などが挙げられる。

<sup>34</sup> 令和 2 年国勢調査結果、総務省統計局

<sup>35</sup> 米野 2013 によると、宮城県の基準で最も大きい 3LDK で目安が 72,000 円であるので、2 年間借り上げ、賃料を保証しても 1,728,000 円となる。

反面、デメリットとして、みやぎ震災復興研究センターらは次の３点を挙げている。①物件探しの難しさ。親類知人等経由で物件を見つけた場合比較的早く見つけることができたが、不動産業者を通じて、市場での確保は難しかった。②世帯と物件のミスマッチ。家族全員で入居できる既存賃貸物件は少なく、岩手県内の賃貸型応急住宅入居者アンケートでは21.9%で世帯分離がおこったと回答している。③市町村間での移動の発生。応急建設住宅に比べ、既存住宅のストックを活用するため、被災時に居住していた市町村内での入居が難しく、市町村をまたいで移動することが多くなった。その結果、再建の際に被災時居住市町村へ戻らないケースが増えた（みやぎ震災復興研究センター2019：64-65）。

この③について、前章でも取り上げたとおり米野は宮城県内の賃貸型応急住宅に入居していた26,050戸の入居、退去の移動について調査した。その結果、既存住宅のストックは都市部に集中しており、今回津波により大きな被害を受けた沿岸部の町村には震災発生時に空室がなくそのため、市町村をまたいで大きくは農漁村から都市部へと移動が起きた。市町村外の物件へと移転した場合、退去時に元市町村に戻る割合は４割程度で、移転元が沿岸部の小規模な街の場合には元市町村に戻る割合はより小さかった、と指摘している（米野2018：1097）。



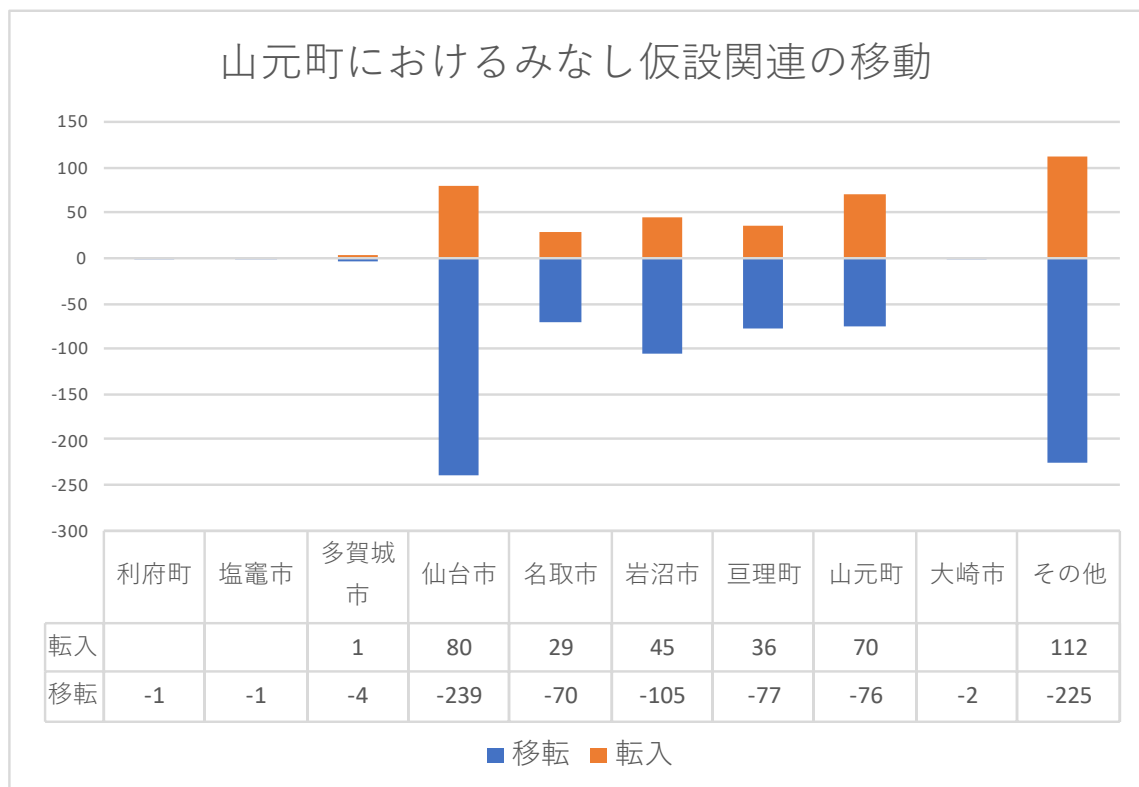


図3-9 山元町における賃貸型応急住宅関連の移動(米野 2018 より筆者作成)

表3-5 居住地における移動状況と被災市町村の状況との関係(米野 2018:1095 より)

Table 3 Relation between residential movement and situation of damaged municipalities  
表 3 居住地の移動状況と被災市町村の状況との関係

被災時住所 Address before disaster		居住地移動状況		住宅の所有の関係(注7)			空き家の状況(注8)				住家被害(注9)			住まいの復興状況(注10)			
		内部再建率 Reconstruction ratio inside of original city	転出後復 帰率 Ratio of return to original city	主世帯 数(A)	うち民営 の借家(B)	民営 借家率 Ratio B/A	住宅 総数(C)	空き家 総数(D)	うち賃 貸用の 住宅(E)	空き 家率 Ratio D/C	賃貸空 き家率 Ratio E/C	全壊 棟数(F)	全壊 率(1) (主世帯) Ratio F/A	全壊 率(2) (住宅) Ratio F/C	計画 戸数(G)	完了戸数 (2014年 度末)(H)	完了率 (2014年 度末) Ratio H/G
被災 地域・ 沿岸 部	気仙沼市 Kesennuma	77.3%	17.5%	24768	4229	17.1%	25670	3570	1820	13.9%	7.1%	8483	34.2%	33.0%	3822	359	9.4%
	南三陸町 MinamiSanriku	8.9%	26.6%	5157	376	7.3%	5540	390	150	7.0%	2.7%	3143	60.9%	56.7%	1522	336	22.1%
	石巻市 Ishinomaki	59.1%	46.0%	56536	13017	23.0%	64870	8500	4730	13.1%	7.3%	20042	35.4%	30.9%	7326	1111	15.2%
	女川町 Onagawa	7.2%	28.3%	3476	284	8.2%	-	-	-	-	-	2924	84.1%	-	1619	272	16.8%
	東松島市 HigashiMatsushima	40.8%	43.3%	13770	2733	19.8%	15450	1540	770	10.0%	5.0%	5519	40.1%	35.7%	1839	487	26.5%
	松島市 Matsushima	55.1%	38.5%	4935	749	15.2%	5560	630	260	11.3%	4.7%	221	4.5%	4.0%	60	40	66.7%
	利府町 Rifu	42.5%	64.9%	10680	1689	15.8%	11420	820	490	7.2%	4.3%	56	0.5%	0.5%	25	25	100%
	塩竈市 Shiogama	56.3%	44.1%	19919	3844	19.3%	23250	3210	1500	13.8%	6.5%	672	3.4%	2.9%	491	94	19.1%
	七ヶ浜町 Shichigahama	23.8%	50.0%	6309	771	12.2%	6650	540	180	8.1%	2.7%	674	10.7%	10.1%	818	404	49.4%
	多賀城市 Tagajo	52.9%	33.7%	23645	8788	37.2%	26810	3480	2700	13.0%	10.1%	1746	7.4%	6.5%	608	160	26.3%
	仙台市 Sendai	89.3%	46.1%	455558	194644	42.7%	530660	84710	59840	16.0%	11.3%	30034	6.6%	5.7%	3913	2680	68.5%
Dama gd area- Coast	名取市 Natori	47.2%	55.3%	24714	6203	25.1%	25820	2370	1390	9.2%	5.4%	2801	11.3%	10.8%	971	112	11.5%
	岩沼市 Iwanuma	56.6%	45.0%	15162	3950	26.1%	17010	1780	1180	10.5%	6.9%	736	4.9%	4.3%	380	380	100%
	亶理町 Watari	24.2%	60.8%	10828	1124	10.4%	11520	1020	230	8.9%	2.0%	2389	22.1%	20.7%	677	647	95.6%
	山元町 Yamamoto	8.6%	40.1%	5132	188	3.7%	5310	460	30	8.7%	0.6%	2217	43.2%	41.8%	653	278	42.6%
	被災地域・内陸部 Inland area total	76.9%	47.8%	108391	17649	16.3%	121050	15530	7670	12.8%	6.3%	1178	1.1%	1.1%	360	271	75.3%

図3-9は米野2018を元に筆者が作成したものである。発災時に山元町に居住しており、家を失うなどして賃貸型応急住宅を利用したのは合計 800 戸であり、そのうちの 723 戸(90.3%)が山元町の外に移転した。このことは、発災当時山元町に既存の住宅ストックが

あまり存在しなかったことを示唆している。震災から丸 6 年が経過した 2017 年 5 月時点で、山元町内に移転（帰還）した世帯は 373 世帯、46.6%であった。仮に 1 世帯 2.5 人で計算しても、実にこのことだけで 1,000 人以上の人口が町外に流出している計算になる。なかでも、仙台市（－159 世帯）、岩沼市（－65 世帯）など、近隣市町村の中で、都市化されていて比較的利便性の高い地域からの帰還率が低くなっている。こういった地域では賃貸住宅のストックも多く存在するので、賃貸型応急住宅を求めやすかったこともあり、流出が進んだと考えられる。米野はまた、復興のスピードが遅い場合には帰還率が下がることを指摘した。表 3－5 は復帰率などと様々なパラメーターとの関係を示したものであるが（米野 2018：1095）、米野は被害の程度が大きく、よって復興状況が芳しくない地域で帰還率が上がらないことを示した。山元町においては、この時点で「転出後復帰率」が 40.1%であり、住まいの復興状況の「完了率」は 42.6%（2014 年度末）。お隣の亘理町では復帰率が 60.8%で完了率は 95.6%であるので、やはり復興の完了がもとの市町村に戻れるかどうかを左右していることが推察される。

そして米野は「今後起きうる大規模災害後の応急的住まいの供給において、借り上げ仮設住宅を中心に運用すれば、小さな自治体から都市部の大きな自治体へと人口が流出する可能性がある。よって、被害の大きい小規模な自治体では、将来の地域の復興を踏まえて、内部で建設型を積極的に供給するなども考えられる」としている（米野 2018：1097）。

筆者が住む三重県において発災が予想されている南海トラフ地震では、東海地方が大きく被災するケースで最も多い場合、地震、津波、火災により 2,084,000 棟<sup>36</sup>が全壊及び消失すると想定されている。そこにはその数だけの生活があり、住宅の復興が必要である。このことを踏まえると、やがて来る東海地方における大規模地震及び津波被災からの復興の際には次のような点に留意する必要があるだろう。①沿岸部小規模自治体では、復興のスピードを早めるための事前復興に注力すること、②応急的住まいの手立てに関して、地域特性にあわせた供給を行う（沿岸部小規模自治体では建設型主力、比較的大きな自治体においては賃貸型等）。われわれは東日本大震災の尊い犠牲とともに得た学びを活かさねばならない。

---

<sup>36</sup> 南海トラフ巨大地震の被害想定について(建物被害・人的被害)(令和元年 6 月、内閣府政策統括官防災担当) [http://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/taisaku\\_wg/pdf/1\\_sanko2.pdf](http://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/taisaku_wg/pdf/1_sanko2.pdf) より

#### 第4節 山元町における津波被災地域自治会の再建における3類型

本節においては、宮城県山元町における津波被災により、大きな被害を受けた地域自治会の再建について概観する。山元町における地域自治会の再建には次の3つの類型があると考えられる。①防災集団移転を行い、新市街地において新たに地域自治会を組織した、②既存街区の大部分が流出・全壊し、残った少数の住民のみで再建した、③区域内に防災集団移転による新市街地が形成され既存の区域と融合していった、である。本節においては、その3つの類型に着目しながら、山元町における地域自治会の再建について概観する。

##### 1. 山元町における行政区

表3-6 山元町における防災集団移転促進事業による新市街地  
(山元町 2018:18 より筆者作成)

新山下駅周辺地区	分譲宅地	201 区画
(つばめの杜西・東区)	復興公営住宅	戸建て・連棟式 220 棟 325 戸
		中層集合住宅 1 棟 21 戸
宮城病院周辺地区	分譲宅地	10 区画
(桜塚自治会)	復興公営住宅	戸建て・連棟式 45 棟 72 戸
新坂元駅周辺地区	分譲宅地	40 区画
(町区の一部)	復興公営住宅	戸建て・連棟式 39 棟 56 戸
		中層集合住宅 1 棟 16 戸

前述の通り、山元町では大きく3つのエリアについて防災集団移転促進事業が行われ、新市街地が形成された。表3-6に新市街地についてまとめる。このように山元町では3つの新市街地に多くの町民が新しく居を構えることになった。

山元町には現在24の行政区が設置され、「山元町行政区設置に関する規則」第3条には区長・副区長について次のように定められている。

(区長、副区長)

第3条 区(新浜を除く。<sup>37)</sup>)に区長、副区長各々1人を置く。ただし、300世帯を超える世帯を有する区にあっては、副区長を2人置くことができる。

2 区長及び副区長は、区住民の推薦した者を町長が委嘱する。

3 区長及び副区長の任期は2年とする。ただし再任を妨げない。

4 補欠による区長、副区長の任期は、前任者の残任期間とする。

また、規則第5条によると、区長の業務は次のとおりである。

(任務)

第5条 区長は、区内において、町から依頼された<sup>38</sup>次に掲げる事項を処理するものとする。

(1) 町行政と地域自治組織<sup>39</sup>との連絡調整に関すること。

(2) 区における協働のまちづくりの推進に関すること。

(3) 区と地域自治組織又は行政関係諸団体相互間の連絡調整に関すること。

(4) 広報紙、行政連絡文書等の配布並びに各種調査及び文書の取りまとめに関すること。

(5) 区の道路、公園、河川等の保全に関すること。

(6) 災害等発生時の連絡調整に関すること。

(7) 各種委員の推薦に関すること。

(8) その他町長が必要と認め、区長と合意したこと。

2 副区長は、区長を補佐し、区長に事故があるときは、その任務を代理する。

3 行政連絡員は、町行政との連絡調整を図ることをその任務とする。

同規則によると、区長、副区長には均等割と世帯数割を加算した謝金を支給することとしている。山元町において地域自治会はニアリーイコール行政区と認識されているが、2地区において行政区ではないものの「行政連絡員」を置く地域を設定している(同規則4条及び同規則附則2)。それは、今回取り上げた宮城病院周辺地区、後の桜塚自治会地域と独立行政法人国立病院機構宮城病院内の地区である。前者は防災集団移転により形成された新市街地であり、後者は当病院の医療従事者が居住している地区である。

<sup>37</sup> 「新浜区」は全面的に津波被害にあい、津波防災区域指定により人が住まない地域となった。

<sup>38</sup> 傍点は筆者。この記載により、行政区長が町の役職であることがわかる。

<sup>39</sup> 傍点は筆者。この記載により、行政区と地域自治組織(自治会)が別のレイヤーであることがわかる。

ここで、山元町における行政区制度について整理をしておく。「山元町行政区設置に関する規則」によると山元町では規則により、行政側からの区分として24の行政区を設定している。これはあくまでも行政側からの区画の設定であり、地域自治組織<sup>40</sup>とは別のレイヤーであるにとらえるべきである。そして、住民側では地域自治組織である地域自治会を組織して自治に取り組んでいるという建前である。行政区では、その地域自治会の会長を「行政区長」候補者として町に推薦し、町が区長として「委嘱」している、という仕組みである。そして、2地区では行政区ではないものの、行政区長と同格の「行政連絡員」を置いているということになる。これは、第1章で見た地域自治会の機能の分類中、奥田の指摘した「公的機能」を区長が担い、「私的機能」を自治会長が担っていると考えられる。とはいうものの、同一人物であるのは明白なので、ある意味、方便的な捉え方といえるだろう。本稿においては、山元町においては行政との関係においては「行政区」とし、地域自治会の文脈からは「地区」という用語とする。また、1地区よりも大きなまとまりを指して「地域」とする。

---

<sup>40</sup> 本稿でいう地縁組織＝地域自治会と同一の意味である。

## 2. 一般社団法人東北まちラボ（旧山元復興ステーション）<sup>41</sup>によるコミュニティ支援

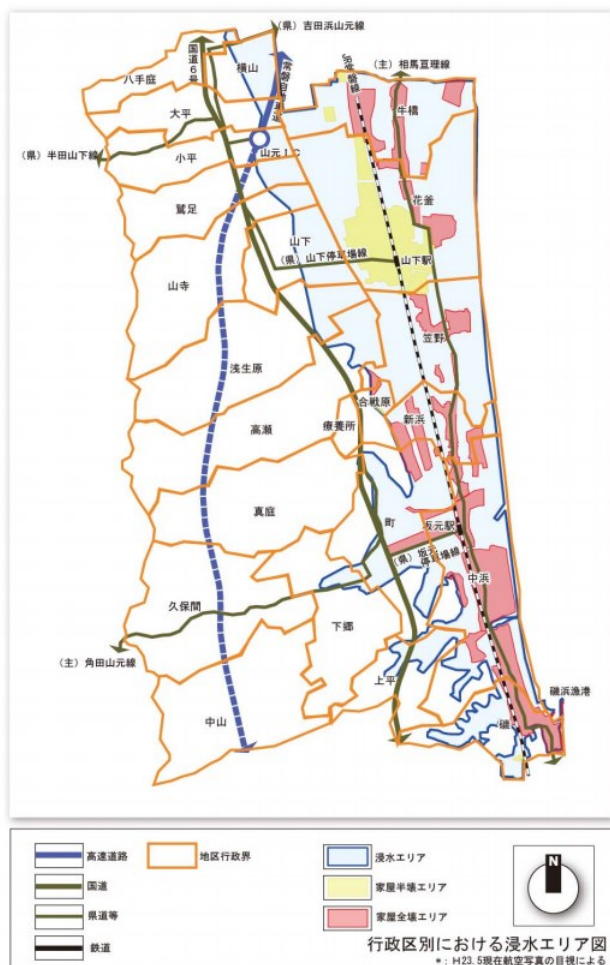


図3-10 山元町の行政区と津波浸水地域  
（第1回山元町震災復興会議資料【被災状況の整理】より）

宮城大学は山元町より平成24年度より「復興まちづくり協議会運営業務」、平成27年度に「山元町新市街地コミュニティ形成支援業務」、平成28年度「山元町被災地コミュニティ再生支援事業」を受託し、継続して山元町で主にまちづくりやコミュニティ再生の支援を続けてきた<sup>42</sup>。その一連の活動は橋本・菅原（2017）等に詳しい。宮城大学では支援業務の一環として2012年12月に山元町内に「宮城大学山元復興ステーション」を設置。復興まちづくり推進員（支援スタッフ、以下推進員）を常駐させた。太田・橋本2014によれば、2012年ごろにおける支援内容は次のとおりである。①会議支援 新市街地計3地区に設立された復興まちづくり協議会における定例会や、理事会などの日程調整、議題検討や資料作成に加えて当日のファシリテーション、会議記録など。②広報活動 まちづくり協議会員の拡大、とりわけ移転予定者への広報活動

動、主に「まちづくりニュースレター」（町と連携し、賃貸型応急住宅を含めた町内全世帯に対し、町広報とあわせて配布）の作成支援など。③各種会合での情報収集と協議会活動の周知 当時山元町内8ヶ所にあった仮設住宅でのサロンなどに推進員が出向きヒアリ

<sup>41</sup> 山元復興ステーションは、平成24～29年度は宮城大学、平成30年度はNPO法人神戸まちづくり研究所による山元町からの受託事業として運営された。令和元年度より一般社団法人東北まちラボの自主事業として運営されている。

<sup>42</sup> <https://www.myu.ac.jp/dialog311/log/>

ングを行うとともに、協議会の定例会以外にも懇談会などを開催し住民の意向を吸い上げた。

このように、宮城大学による山元復興ステーションの支援は新市街地形成前には「まちづくり協議会運営に関する支援」だったものが、新市街地形成後には「地域コミュニティ形成（再生）」への支援へとシフトしていった。それに加え、2016（平成 28）年度からは、津波による大きな被害を受けた海岸沿いの 3 つの地区に対するコミュニティ再建への支援が加わった。海岸沿いの地域では、前述の津波防災区域の指定により、事実上人の居住するエリアが激減し、約 300 世帯の住民が震災後 30 弱の世帯になった地区や、あるいは前述の通り人が全く住まなくなった地区も存在する。300 世帯で運用するために最適化された地区の既存ルールをそのまま 30 世帯に適用することは不効率な部分も多く、再編が必要とされていた。そこにも山元復興支援ステーションの支援の手が入ることになった。海沿いの地区の住民は「震災後 5 年が経過しているにも関わらず、再編に向けた取組に進展がないことに対しての不満が蓄積しており慎重に検討する必要があった」（橋本・菅原 2017：40）という。橋本らは、丁寧にヒアリング等を行ったうえで支援を進めていった。

図 3-10 は山元町における行政区の位置図及び津波浸水エリアである<sup>43</sup>。海岸沿いの南東に位置する磯区、中浜区では家屋全壊エリアが大きく広がっている。また、JR 常磐線の旧坂元駅<sup>44</sup>周辺も全壊エリアとなっている。背骨のように南北に走る国道 6 号線より東側の地区では津波による浸水被害が大きい。山元町では海沿いの地域を「浜通り」とよんでおり、その浜通りの 6 つの地区に大きな被害があった。

---

<sup>43</sup> 第 1 回山元町震災復興会議【被災状況の整理】平成 23 年 6 月 19 日  
<https://www.town.yamamoto.miyagi.jp/uploaded/attachment/1217.pdf> より

<sup>44</sup> 図中の軌道は山側に移設する前の常磐線旧軌道である。





図3-11 震災前の磯区周辺(1970年代)(地理院地図より)



図3-12 現在の磯区周辺（地理院地図より）

図3-11及び3-12の写真は地理院地図を用いて、震災の前後の比較を行ったものである<sup>45</sup>。上の画像は1970年代の航空写真の上に、「東北地方太平洋沖地震津波新推移範囲」のレイヤーを重ねたものである。地域は山元町の坂元エリア内の磯地区となる。写真の右側に漁港があるのがわかる。津波は図の中の赤い矢印の左端まで、約2 km内陸まで押し寄せた。

<sup>45</sup> 地理院地図 <https://maps.gsi.go.jp/>



この赤い直線周付近の断面図を次に示した。線の左端、最も内陸の地点で約 T.P.16m であり、この地区において今回の津波は標高 16m まで到達したことがわかる。写真中の赤い楕円の中に多くの家屋がある

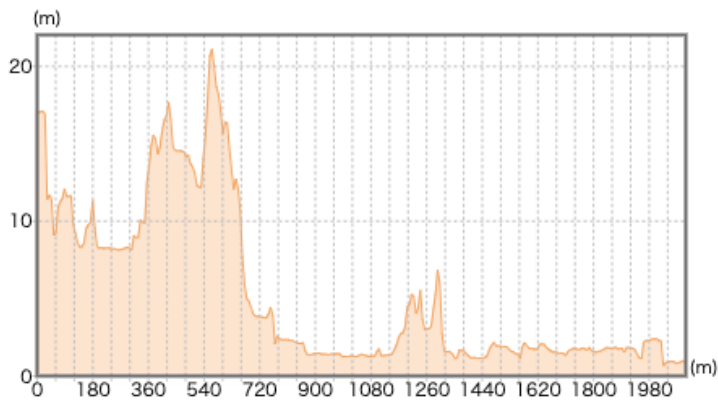


図3-13 図3-13の赤線の断面図(地理院地図より)

ことが見てとれるが、震災後の航空写真である下の画像においてはまったくの更地になっていることがわかる。また、青い円の中には数件の住宅が震災後もあることがわかる。この数件の世帯のみで現在の地域自治会を10年間にわたり再建してきたのである。これが、

浜通り地域における被災とその後のコミュニティ再建の現実といえる。

図3-14は山元町の津波防災区域図<sup>46</sup>の詳細図14および16を加工し、つなげたものであるが、図3-12の住宅がなくなったエリアと津波防災区域のうちの第一種区域がぴったりと符合する。このように、防災集団移転促進事業と災害危険(津波防災)区域<sup>47</sup>指定のセットは被災地にこのような復興の爪痕を残す。つまり、標高あるいは浸水エリアという「線」

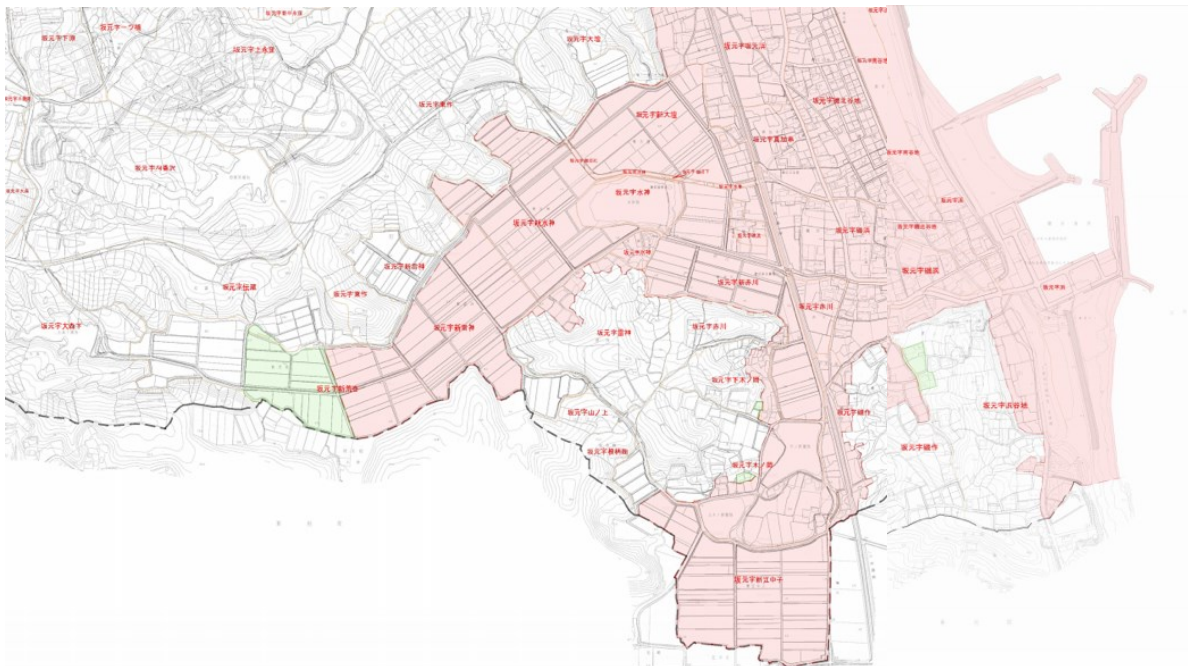


図3-14 磯区周辺の津波防災区域(山元町より筆者加工)

<sup>46</sup> <https://www.town.yamamoto.miyagi.jp/site/fukkou/317.html>

<sup>47</sup> 山元町の場合は津波防災区域と呼称、今回は制度に言及しているので制度上の用語を使用した。

によりコミュニティは大きく引き裂かれてしまう結果となったのである。現地インタビューで「我々は4度コミュニティを作る必要があった。地震の前に住んでいたコミュニティは地震により引き裂かれた。次に作った避難所でのコミュニティ、そして仮設住宅のコミュニティ、そして新たに移住した新市街地でのコミュニティだ」とある被災された方はおっしゃった。

このように、3ヶ所に形成された新市街地に加え浜通りの地区で（一社）東北まちラボによるコミュニティ支援が展開されていった。次の節ではその詳細な記録をもとに、山元町における地域自治会再建の経緯をみていくことにする。

### 3. 山元町における地域自治会再建の3類型

表3-7 山元町における住宅復興のステージ(筆者作成)

復興のステージ	内容	山元町における時期
避難所	学校などの避難所での仮の共同生活	2011（平成23）年3月～
仮設住宅	応急建設・借上げ仮設に おいての仮暮らし	2011（平成23）年4月～入居開始
恒久住宅	自主再建、災害公営住宅 等での新しい生活	2013（平成25）年 4月～復興公営入居開始

巻末資料（1）は宮城県山元町震災復興企画課2018、調査にお邪魔した際に地区でご提供いただいた資料、山元復興ステーション.2019a～cなどをもとに作成したものである。全体として、前述の通り大規模災害からの住宅及びそれに付随する住宅復興の流れは表3-7のようになる。山元町における時期は、宮城県山元町震災復興企画課2018：2-4の「震災からの出来事」等をもとに、筆者において想定したものであり、当然個人のみなさんそれぞれにとってはタイミングが異なることを予めお断りしておく。

避難所は前述の通り、7日間～数ヶ月程度が一般的である。山元町では町内19ヶ所、5,826人<sup>48</sup>が避難した一次避難所が8月16日に閉鎖、5ヶ所182人（同、5月18日）が避難した二次避難所が10月1日に閉鎖された<sup>49</sup>。また次のステージである仮設住宅のうち建設型仮設住宅については町内全8ヶ所、1,030戸がピーク時には整備され、2017（平成

<sup>48</sup> ピーク時、2011（平成23）年3月14日

<https://www.town.yamamoto.miyagi.jp/site/fukkou/324.html>

<sup>49</sup> <https://www.town.yamamoto.miyagi.jp/site/fukkou/324.html>

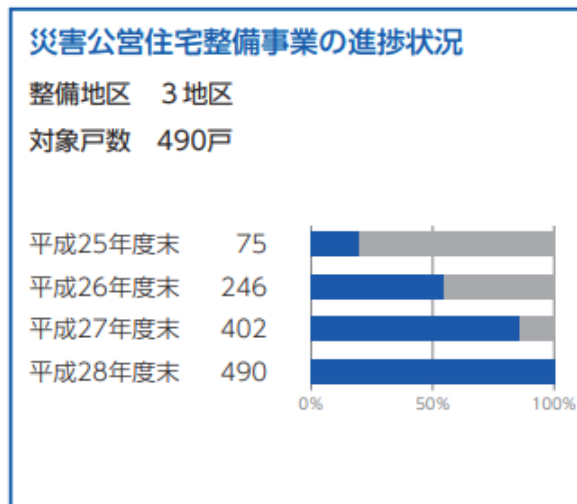


図3-15 復興公営住宅の整備状況  
(宮城県山元町震災復興企画課 2018 より筆者作成)

促進事業を活用した場合と異なる。防災集団移転促進事業を利用した場合には、最も早くても宅地の分譲申し込み受付が2014（平成26）年6月30日、引き渡し開始がその8ヶ月後の2015（平成27）年2月2日である。まだこの時点では土地のみであるので、その後各々個別に業者に依頼し、建築に着手することになる。例えば、建築にかかる期間を約180日と見積もると、早くて2016（平成27）年夏ごろ入居となる。そこにかかる期間は短く見



図3-16 丸森町における集団移転予定地  
(筆者撮影)

29）年9月に全戸が退出完了した（宮城県山元町震災復興企画課2018：5）。賃貸型応急住宅については、2017（平成29）年5月現在で800世帯が利用した（米野2018：1091-1093）。

恒久住宅を得るタイミングは復興公営住宅による場合と、自主再建での再築とで異なる。山元町では復興公営住宅への入居開始は県内最速で、2013（平成25）年4月より入居が始まった。ただ、整備戸数としては図3-16<sup>50</sup>の通りであり、最終的に全戸の整備が整ったのは3年後の2016（平成28）年度末であった。

また、自主再建については、これも現地再建が可能であった場合と防災集団移転

促進もっても4年以上ということとなる。このことが、前述の米野2018も指摘する通り、帰還する人が減少し、結果人口流出の原因となったと考えられる。

本論からは離れるが、2019（令和元）年台風19号による河川の氾濫により大きな被害を受けた宮城県丸森町では防災集団移転促進事業適用の対象となりうる大規模災害であったが、適用が見送られている。その理由について第3回丸森町復興推進委員会において委員による質問に対し、同町復興推進

<sup>50</sup> 宮城県山元町震災復興企画課 2018:5

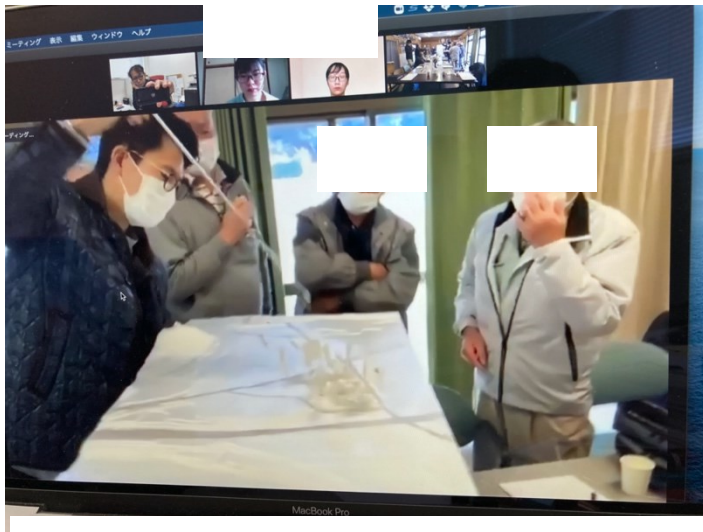


図3-17丸森町における地形模型の活用  
(オンライン会議の様子を筆者撮影)

室長は①災害危険区域が広範囲になること、②区域の設定に長期間がかかることが予想されること、と防災集団移転促進事業適用を見送った理由を説明している<sup>51</sup>。このことを受け、現地住民有志は防災集団移転促進事業に頼らず自力で移転地を見つけ、集団で移転することを計画した<sup>52</sup>。

宮城県で災害被災地などの支援をしていらっしゃる地域支援団体 Connect Feelings(コネクトフィーリングス) 代表の菅野由香里氏にご縁をいた

だいて筆者はこちらの有志による集団移転グループの佐久間氏と知り合うことができ、現地にてお話を伺うことができた。町の防災集団移転促進事業活用断念についても非常に冷静に捉えておられるのが印象的であった。何かお役に立てないかということで、筆者がこれまで三重県玉城町において実施していた地形模型作成のことをお伝えし、移転地周辺の模型をお作りすることを提案させていただいた。折しもコロナ禍のなかであったので、模型を直接お届けすることはできなかったが、送らせていただいた模型は(一社)東北まちラボの橋本氏の手により現地に届けられ、住民のみなさんがこれからの暮らしや町並みを考えていただく会合の中でワークショップの素材として使っていただいた。会合には筆者もオンラインで参加させていただいた(図3-17)。その模様は河北新報にて2020年11月30日に紹介された<sup>53</sup>。

本論からずれてしまったが、防災集団移転促進事業については、上述の通り山元町でも自宅再建の場合約4年の期間がかかっているが、これについては東日本大震災後の国土交通省による被災地一斉の調査があった上でのことであることは見逃せない。国土交通省直轄調査「津波被災地市街地復興手法検討調査」は被災自治体の復興計画支援を目的とする調査で、被災6県62市町村を対象に実施された。本調査は津波被災状況を調査し、それを踏ま

<sup>51</sup> 第3回丸森町復興推進委員会議事録

<http://www.town.marumori.miyagi.jp/data/open/cnt/3/5888/1/gijiroku3th200330.pdf?20210407154734>

<sup>52</sup> 河北新報 ONLINE NEWS 2020年11月07日

<https://kahoku.news/articles/20201107kho000000018000c.html>

<sup>53</sup> <https://kahoku.news/articles/20201130kho000000062000c.html>

えた市街地復興のパターン検討を柱とされ、71 億円の補正予算が措置された（みやぎ震災復興研究センター2019：23）。それは8月4日には第一次報告が行われるというスピードであった。東日本大震災については我が国における未曾有の大被害であったため、このようなスピードと予算規模で実施されたと考えられるため、丸森町などの局地的災害の場合にどれほどのスピードで被害状況の調査と災害危険区域の指定などが行われたかは定かではない。少なくとも再建までに多くの歳月が費やされたであろうことは間違いない。しかし国の事業によらない集団移転については、当然、造成費用など私費による必要があるので、そのご苦労はいかばかりかと思う。コロナ禍のためその後お邪魔することは叶っていないが、以前お会いしたときの計画どおりであれば、本稿執筆中の2021年の秋頃には入居できる、とお話しされていたことを思い出す。ぜひ機会を見つけて再度お邪魔してみたいと思う。

さて、本論に戻り山元町の住宅及びコミュニティの復興は行政区との関係では次のよう

表3-8 新市街地と行政区

新市街地	行政区
新山下駅周辺地区 (約 37.4ha)	つばめの杜西区 つばめの杜東区
宮城病院周辺地区 (約 9.3ha)	合戦原区の一部 (桜塚自治会として組織)
新坂元駅周辺地区 (約 10.3ha)	町区の一部 (29～37 班)

になる。3 地区に整備された新市街地であるが、最も大きい規模で整備された新山下駅周辺地区では、行政当局及び住民の協議の結果 2 つの行政区が設定された。「つばめの杜西区 (276 戸)」と「つばめの杜東区 (271 戸)」である<sup>54</sup>。こちらではそれぞれの行政区に 1 つずつ地域自治会が設立された。西区は復興公営住宅

209 に対して、分譲戸建てが 67、東区に関しては復興公営が 137 に対して、分譲戸建てが 134 となっている。

宮城病院周辺地区に関しては、最終的には新たな行政区とはせずに既存の合戦原区の一部となったが、地域自治会は独自に組織され新市街地の愛称である桜塚自治会とした。こちらの地区では、当初既存地域自治会への融合が企図されたが、話し合いの結果まとまらず、行政との関係において行政区としては一体、自己決定としての地域自治会は別という結果になった。これには、既存自治会のエリアとの間に国道 6 号線を挟むなどの地理的理由などもあったという<sup>55</sup>。行政区とはならなかったが、区長に準ずる行政連絡員 1 名を置いている。

<sup>54</sup> 山元復興ステーション 2019a

<sup>55</sup> 図3-20、21において、中央に走る国道6号線によって左右に集落が分かれている様子が見て取れる。また、河北新報 2020 年 12 月 19 日によると、理由として「一気に 80 世帯も受け入れられない」「高齢化で担い手不足」といったものがあり、既存自治会でのアンケートの結果「反対 43、賛成 35」で否決されたという。<https://kahoku.news/articles/20201219khn000007.html>





図3-18 新山下駅周辺地区の新市街地（地理院地図より）



図3-19 1970年代の新山下駅周辺地区（地理院地図より）





図3-20 宮城病院周辺地区の新市街地（地理院地図より）

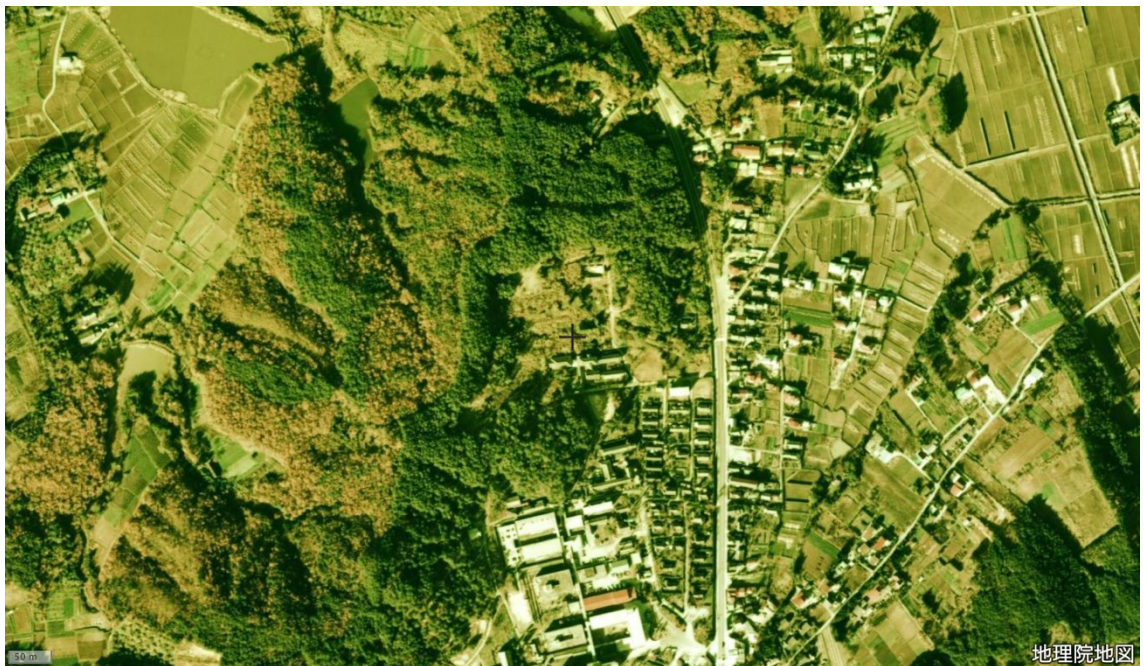


図3-21 1970年代の宮城病院周辺地区（地理院地図より）





図3-22 新坂元駅周辺地区の新市街地（地理院地図より）



図3-23 1970年代の新坂元駅周辺地区（地理院地図より）



最後に新坂元駅周辺地区であるが、こちらは既存の行政区である町区の一部となり、その中の 29～37 班となった。こちらも地域自治会は一つで、既存自治会に融合する結果となった。こちらでは融合がうまくいった理由として、現地での区長からの聞き取りでは、①町区の中でも被災した地域があり、その減少した戸数と同数程度の新市街地が既存市街地に隣接して形成されたこと<sup>56</sup>、②地理的に密接していること、が挙げられるとのことであった。また、上記宮城病院周辺地区との対比では、物理的近接性（国道をはさむ、隣接している）という部分は「地縁」という視点から考えた場合にも、やはり大きな要素となることが考え

表3-9 浜通り3地区

行政区	2010 年	2016 年	減少率
中浜区	315 世帯 (1,000 人)	68 世帯 (151 人)	-78.4% (-84.9%)
磯区	153 世帯 (505 人)	38 世帯 (90 人)	-75.1% (-82.1%)
笠野区	244 世帯 (827 人)	44 世帯 (139 人)	-81.9% (-83.1%)

られる<sup>57</sup>。

一方復興ステーションの支援先となった浜通りの 3 地区についてであるが、津波により壊滅的な被害を受けた。次節で詳述する調査にご協力をいただいたのは、中浜区、磯区、笠野区の 3 つの地区であるが、それぞれ震災前後の世帯数は表 3-9 のとおりである<sup>58</sup>。表は公式のデータであるが、次節において述べる行政区町対象の調査によると令和 2 年現在で中浜区 27 世帯、磯区 17 世帯、笠野区 29 世帯という回答であった。この乖離は、住民基本台帳上の住民と実際居住している人数との差と考えられる。いずれにせよ、軒並み 7～8 割の世帯が減少し、8 割以上の人口が減少している。このように浜通りの地区に関しては、急激な人口減少という危機の中で立て直しを迫られた。

<sup>56</sup> 具体的な数については、次章表 4-2 参照。

<sup>57</sup> 図 3-23 と図 3-24 の比較において、その街区の近接性が見て取れる。さらに、上述の図 3-21 における宮城病院周辺地区の交通量の多い国道をまたぐ断絶性と比較できる。

<sup>58</sup> <https://town.yamamoto.miyagi.jp/uploaded/attachment/7365.pdf> より筆者作成

以上のように、山元町における住宅及び地域コミュニティの復興を概観すると、ここに3つの類型があることがわかる。それを表3-10にまとめる。なおこの分類の原型は上述の（一社）東北まちラボによるものである。

表3-10 山元町における津波被災からの地域自治会再建の3類型(筆者作成)

類型	説明	該当地区
再生	津波被災により大規模な世帯・人口の減少があった地域。地域自治会の立て直しが必要。	中浜区、磯区、笠野区他
新設	防災集団移転による新市街地が形成され、そこであらたな地域自治会を新設した。	つばめの杜西区・東区 桜塚自治会
融合	防災集団移転により新市街地が形成され、隣接する既存自治会と融合した。	町東地区 (町区の一部)

前述の通り、一般に大規模災害発生時及び復興時には、「従前から地域が抱えている問題が表面化したり、新たな問題が先鋭化する」(菅 2005: 44-45)、そう考えたときに、津波被災という大きな災害によりもたらされた危難にいかに対処したか、ということがすでに見てきた現代における地域自治会の抱える現代的課題の所在とその対処についての参考となるはずである。それはある意味、時間を移動する装置のように地域における将来に起こるべき課題を見ることができるともいえるのではないか。

人口減少による大規模な世帯・人口の減少への対応を迫られた「再生」の類型に関しては、人口減少に悩まされる中山間地域などの限界集落における地域自治会の課題に対応する。

「融合」に関しては同じく人口減少する中での地域自治会の合併などの再編問題への対応が学べる。最後に「新設」に関しては、もちろん次の大規模災害における防災集団移転の問題がある上に、加えて近年高齢者が駅前などの利便性の高い地域に終の棲家を求める動きがあり、駅前の集合住宅などに移動しているケースがある。その際に、住み慣れた地域を離れて新しい場所で地縁を作る必要があるが、そのときに求められる支援のノウハウなどを学ぶことができる。

このように、前述の通り山元町における「再生」「新設」「融合」の3類型の地域自治会の再建を調査し学ぶことは今後の地域自治会の運営手法や持続可能性、あるいは、さらに根源的に地域自治会の必要性について考えることにもなると考えられる。以下、本稿においては単に3類型と呼ぶ場合、この3つを指す。次節では山元町の6地区について筆者が実施した、区長対象調査および住民対象調査の結果を詳述する。

## 第5節 山元町における調査

本節においては、筆者が宮城県山元町において2020（令和2）年から2021（令和3）年にかけて、行政区長および住民を対象として行った質問紙調査の概要及び結果を報告する。

前節で見たとおり、山元町における住宅及び地域自治会の復興には3つの類型があることがわかった。その類型ごとに、震災10年を経過した現在において住民の意識や、生活の姿、近隣関係、地域活動への参加の度合いや地域の凝集性などには差異があるのであろうか。また、差異があるのであるならば、そのことは何を示唆するのか。このことを調査するため、山元町において2つの調査を実施した。それは①行政区長に対する調査、②住民に対する調査である。調査の内容は次の項以降で詳述する。なお、本調査には（一社）東北まちラボに全面的に協力いただいた。（一社）東北まちラボは長年にわたる山元町でのコミュニティ支援の実績がある。本調査は、前述の通り2つの調査からなる。さらに、住民調査については調査手法などの試行、調整等のために、2段階にわけて行った。調査の概要は次のとおりである。調査は、質問紙により実施した。結果集計には筆者の勤務校である皇學館大学の学生に研究アルバイトとして協力をあおいだ。なお、調査においては同封の依頼書において、アンケートへの協力は任意である旨、匿名で個人を特定することは一切ないこと、結果を論文などの発表することがあることをお伝えし、実施した。また、内容につき所属研究機関の研究倫理に関する規定に基づき確認を得ている。

### 1. 調査1

#### A:調査概要

##### 調査1 行政区長（自治会長）対象調査

- ① 調査時期：2020（令和2）年8月
- ② 対象：宮城県山元町7行政区・自治会（中浜区・磯区・笠野区・桜塚自治会・つばめの杜西・下郷区・町区）
- ③ 方法：質問紙調査、留置法郵送回収
- ④ 回収率：7通、100%

設問については、辻中2009aの全国調査（以下、辻中調査という）のものを踏襲した。質問内容は表3-11の通りである。具体的な質問紙については、巻末の資料を参照されたい。なお、調査結果の報告について、下郷区についてはその後の住民調査を実施していないため本編では割愛する。実際の質問用紙は巻末の資料（2）として添付している。

表3-11 区長対象調査の内容(筆者作成)

分類	内容
(1) 概要について	発足年・世帯数・役員・役員会・重要な役割・収入・支出
(2) 地域について	郵便番号・地域の付き合い・人口・世帯構成・地域の環境・住民同士の関係・地域の活動
(3) 活動について	活動の内容・連携先・活動の担い手・情報伝達・参加・議会との関係
(4) 市町村との関係	依頼される業務・望ましい関係・モニタリング・意見の政策への反映・要望・意見表明・影響力
(5) 他団体との関係	連携先・下部組織・連携関係・NPO等・連携に関する問題
(6) 課題	活動の円滑さ・重要度と満足度
(7) 区長について	年齢・性別・居住歴・ネットワーク・社会関係資本

## B:調査結果

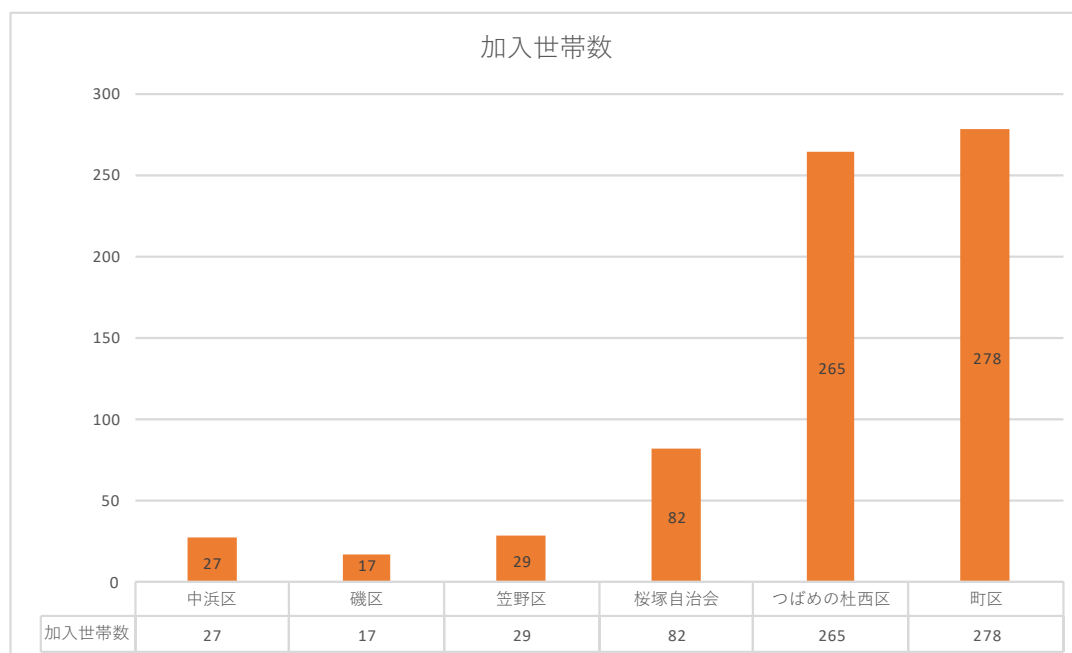


図3-24 加入世帯数（筆者作成）

この項では、住民調査に先駆けて行った区長対象調査について主なものについてその内容を報告し、各地域について、そして山元町における津波被災からの地域自治会の再建3類型についての素描を試みたい。

まず、発足について、笠野区、町区については1945年以前、磯区は戦後すぐという回答であった。中浜区については、1981－1985年頃との回答であり、桜塚、つばめの杜は防災集団移転促進事業による新市街地なので、当然2006年以降である。山元町誌第1巻<sup>59</sup>によれば、笠野区については地域内にある八重垣神社の釣鐘の刻文に807年創立とあり、古くから人が住んでいたとされている。また、磯区については仙台藩が編纂した地誌である「封内風土記」に記載があり、町区においても古くから市が立つ「街」であったことが記されている。おそらく1945年ごろ、という回答は、先にみた戦後の町内会部落会解体をうけて、代替組織として成立したころのことを指すのではないかと考えられる。

加入世帯については、図3-25のグラフのとおりである。加入率については、全体で96.0%と高い数字となっている。しかし、これについて、これまでに筆者が行った他県での調査の結果の経験などから行政の考える加入率と自治会長調査の数字に乖離が見られる場合があり、理由を調査すると自治会長の考えるエリアと、行政サイドで考えるエリアが

<sup>59</sup> 第3編現代史第1章行政第7節行政区

異なっている場合があることが考えられる。この場合も、そのような乖離がある可能性は排除できない。次に役員の関係の質問項目に対する回答を表3-12にまとめる。

表3-12 役員関係(筆者作成)

行政区	世帯数	役員数	役員職業 <sup>60</sup>	会長選出方法	役員選出方法
中浜区	27	8	被雇用者	役員互選	総会推薦
磯区	17	7	農林漁業	総会選挙	総会選挙
笠野区	29	8	農林漁業	役員会推薦	役員互選
桜塚自治会	82	10	自営等	世話人会互選	総会選挙
つばめの杜西区	265	15	退職者	役員会推薦	役員推薦
町区	278	34	退職者	総会選挙	総会選挙

さて、それではどういった人が役員になっているかであるが、設問は「自治会の役員に多いのは1位（ ）、2位（ ）」というものであったので、全体を一覧するために1位=2ポイント、2位=1ポイントとし、ポイントに換算した。全体で最も多いのは退職者・年金受給者（9ポイント）であり、被雇用者（5ポイント）が続いた。この結果は辻中調査とも合致していた。

役員会については、最も多いのが12回（中浜、桜塚、つばめ西）で月に一度の定例開催であると推察される。最も少ないところで笠野区の3回であった。調査時は幸いコロナウイルス感染拡大の前であり、その後の自治会活動は聞き取りによると行事の多くが中止となり、総会なども持ち回り決議などになった地区もあったそうである。

<sup>60</sup> 最も多いと回答されたもの。

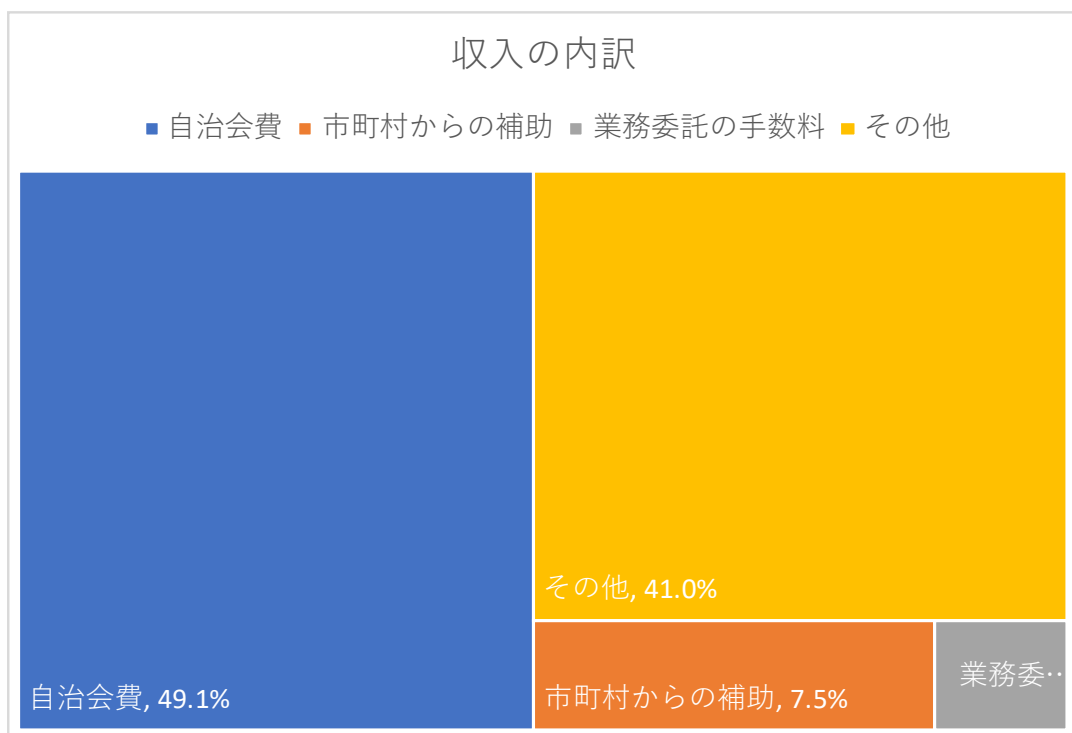


図3-25 収入の内訳（筆者作成）

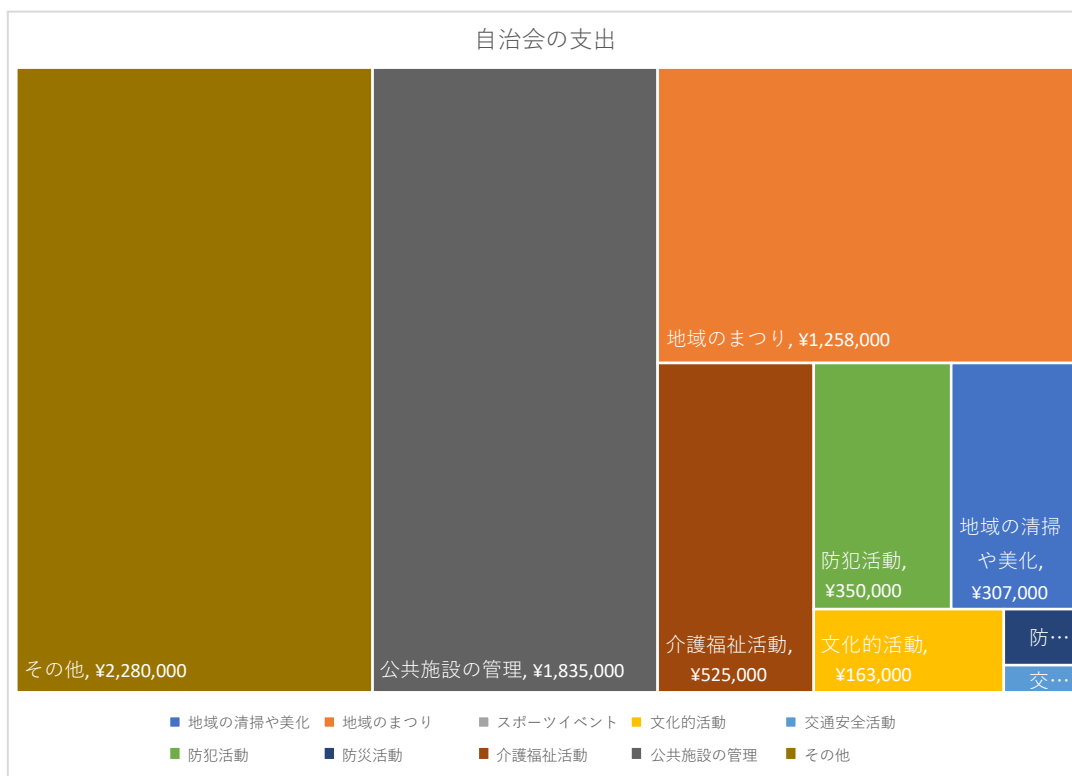


図3-26 支出の内訳(筆者作成)



会計について、自治会費については年間 3,800 円～8,000 円で平均 6,300 円であった。月額にすると 525 円程度ということになる。その総収入は 318,000 円～4,970,000 円までであり、平均は 1,427,000 円、中央値は 832,500 円であった。収入元の全体の内訳は図 3-26 のとおりである。収入の半分が自治会費によるものであり、「その他」が多いのが特徴であるが、自由記載の内容によると、宮城県のコミュニティ助成事業の助成金<sup>61</sup>やイベント開催による収入とのことであった。支出については（図 3-26）、「その他」が最も多く 33.6%である。「その他」を除いて最も多いのは「公共施設の管理」であり 27.1%を占める。これについては大きくは集会所の管理が考えられる。次が「地域のまつり」であり、18.6%となっている。高齢化、役員のなり手不足などで地域のまつりの持続が難しい、という自治会が多い中、今回調査を行った 6 地区の中では 5 地区で地域の祭りを実施していると回答した。このことは、上記収入の中にもある「コミュニティ助成」とも関連している。筆者が現地でインタビューを行った際に祭りについては、例えばやぐらを組むことや機材のレンタルなど、トータルで外注できる業者があり、そこに発注している地域がある、とのことであった。それは、ある意味助成があるからできるとも考えられる。支出は続いて「介護福祉活動」7.7%、「防犯活動」5.2%となっている。「その他」については、役員手当、各種負担金、集会所内消耗品、事務費、保険料などがあげられていた。

---

<sup>61</sup> 宮城県コミュニティ助成事業 <https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/kyosha/comijyo.html>

では、その費用を使ってどのような活動がなされているか、である。問17で「自治会では、どんな活動を行っていますか？下記のリストからあてはまる活動全てにチェックをしてください。」という設問がある。それをまとめたものが図3-27となる。この項目を3つのグループに分類する。6地域のうち「ほとんどの地域で行われているもの（5～6地域）」「半数程度の地域で行われているもの（2～3地域）」「少数の地域で行われているもの（1地域のみ）」と分類して検討する。

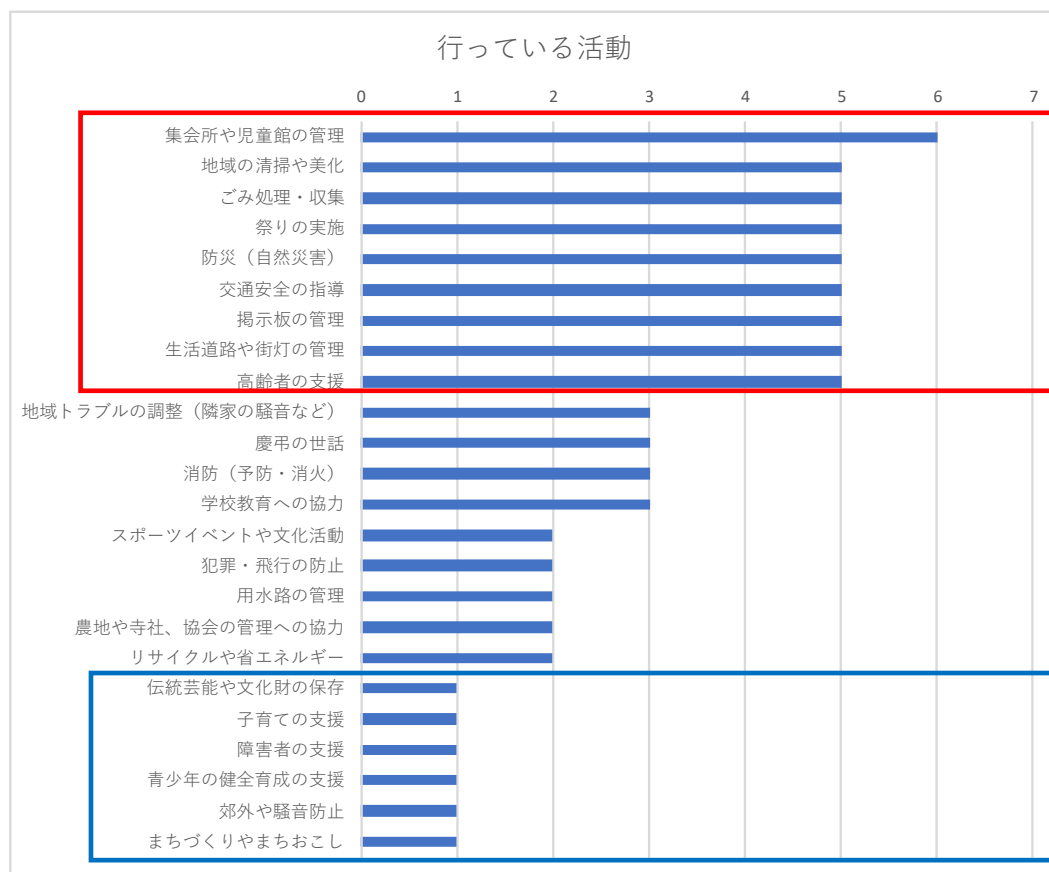


図3-27 行われている活動

ほとんどの地域で行われているものには「集会所や児童館の管理」「地域の清掃や美化」「ごみ処理・収集」「祭りの実施」「防災（自然災害）」「交通安全の指導」「掲示板の管理」「生活道路や街灯の管理」「高齢者の支援」の9項目であった。反対に、少数の地域でのみ行われているものは、「伝統芸能や文化財の保存」「子育ての支援」「障害者の支援」「青少年の健全育成の支援」「郊外や騒音防止」「まちづくりやまちおこし」の6項目であった。また、この他にどの地域でも行われていなかったものに、「上下水道の管理」「乳幼児の保育支援」「男女共同参画の支援」「児童の遊びや教育の支援」「自然保護や環境教育」「農林水産業の共同作業」「国際交流への協力」「選挙での候補者の支持」があった。

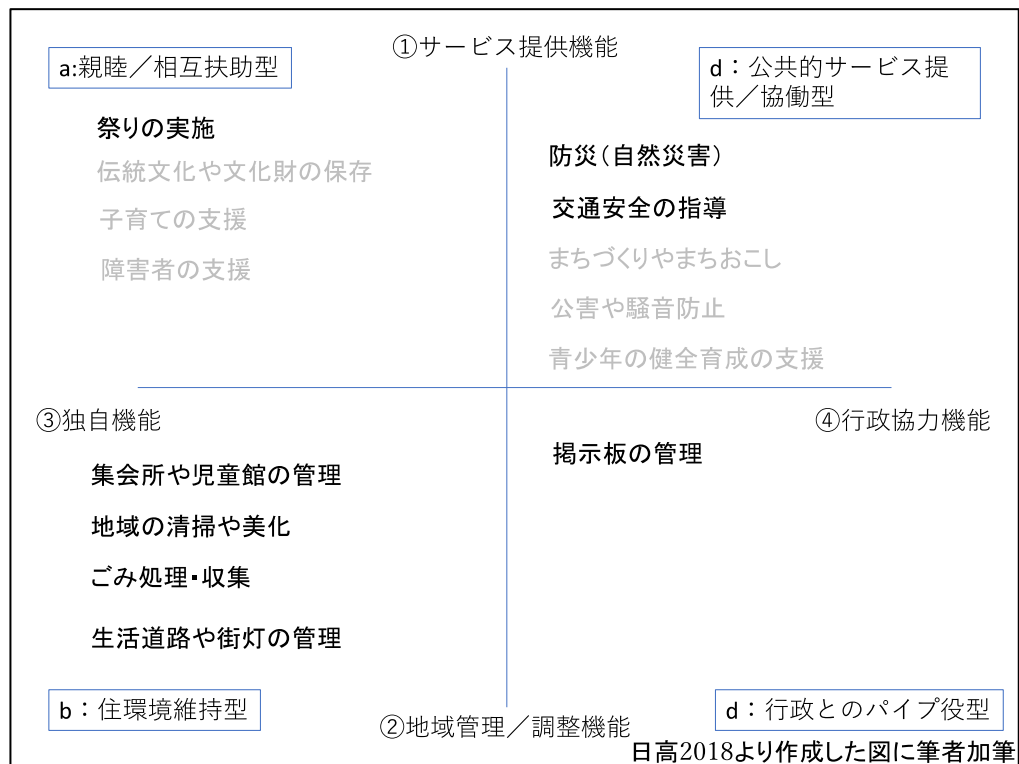


図3-28 行われている活動の分類(日高 2018 をもとに筆者作成)

実施されている活動を日高 2018 の四象限のマトリックスにプロットしたものが図 3-28 である。図では、上下に①サービス提供機能、②地域管理／調整機能、左右に③独自機能、④行政協力機能を配置している。そして、今回の活動は「ほとんどの地域で行われているもの（5～6地域）」を黒字で、「少数の地域で行われているもの（1地域のみ）」をグレーの文字で配置した。なお、各軸はスケールを表してはおらず、象限を分ける機能のみを持つ。したがって、より上にあるいは下にある、といった情報を持つてはいない。また、その活動がどの象限に該当するかは筆者の判断による。

図を見てみると②地域管理／調整機能のうち③独自機能の象限の活動、つまり b: 住環境維持型の活動を多くの地域で実施していることがわかる。反対に③独自機能のうちでも①サービス提供機能、つまり a: 親睦／相互扶助型活動については若干活動の少なさを見て取ることができる。もともとこの設問は行政協力機能について、「町からの配布物」などは選択肢に入っていないことには注意が必要である。

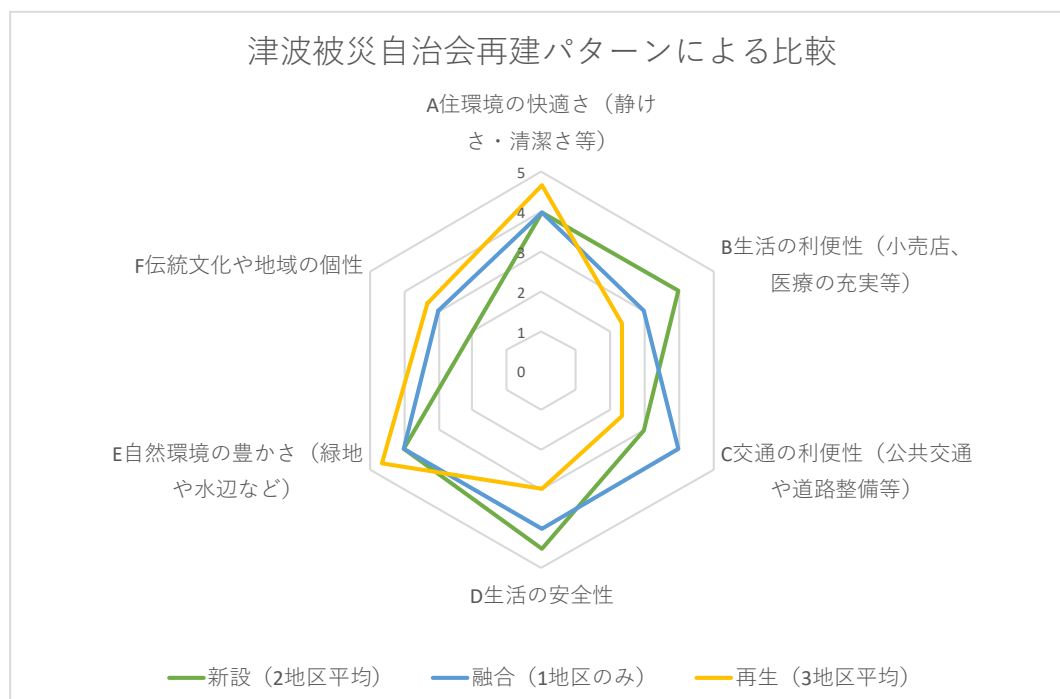


図3-29 環境の自己評価に関する3類型比較(筆者作成)

問 14 に地域の環境を自己評価で問うものがある。「A 住環境の快適さ (静けさ・清潔さ等)」「B 生活の利便性 (小売店、医療の充実等)」「C 交通の利便性 (公共交通や道路整備等)」「D 生活の安全性」「E 自然環境の豊かさ (緑地や水辺など)」「F 伝統文化や地域の個性」について、「優れている」「やや優れている」「普通」「やや劣っている」「劣っている」の5段階評価で訊ねた。5を「優れている」としている。これについて上述の津波被災自治会の再建についての3類型に基づき集計したものが図3-29である。再生および新設<sup>62</sup>の2類型については各エリアの平均をとり、融合の類型についてはそのままの数値を使用している。グラフが交差し、入れ替わっているところに注目して検討する。

まず、「A 住環境の快適さ (静けさ・清潔さ等)」については再生エリアが上位の自己評価であった。浜通り地域はもともと自然が豊かで、現在では津波防災地区に指定されているエリアが多いこともあり「静かである」との自己評価であった。このことは、反面「B 生活の利便性 (小売店、医療の充実等)」「C 交通の利便性 (公共交通や道路整備等)」の項目について否定的な自己評価とつながっていることが考えられる。山元町の地域課題として生活物資の購入のための小売店の数が少ないことが次節において述べる住民調査の自由記載などでも散見された。また、浜通り地域については震災、津波から10年経った今でも道路に

<sup>62</sup> 前述の通り山元町において新市街地は3か所に形成されたが、坂元駅周辺地区については、既存の町区に融合したため、本調査における新設2地区とはつばめの杜西区および桜塚地区を指す。

関して凹凸も多く、筆者が訪れてもそのことは実感として感じられる<sup>63</sup>。同時にこのことについては、次項で詳述する住民調査の自由記載にも多くよせられていた。余談ではあるが、筆者は山元町にふるさと納税によるささやかな寄付を行った際に、その用途をこの分野に指定させていただいた。

生活の利便性については、新設2地区において自己評価が高い。これは、特につばめの杜西地区では、コンパクトシティ計画の恩恵で徒歩圏内にスーパーマーケット、ドラッグストア、駅、小学校等が配置されたことが大きく影響していると考えられる<sup>64</sup>。交通の利便性においては新設2地区が若干下がるのは、つばめの杜については街区にJR常磐線山下駅が隣接しているが、桜塚地区についてはちょうど山下駅と坂元駅の間に位置するためか、公共交通についての自己評価が低かったことが影響している。「D 生活の安全性」については、やはり新設地区が高く、再生エリアでは先の津波では流出を免れたものの、やはり安全性に対する評価は若干低い。最後に「F 伝統文化や地域の個性」については、全体に決して高くはないものの、中では再生エリアがやや他の2類型よりも高くなっている。4月、6月の八重垣神社（笠野区）の祭典や、中浜天神社の神楽（中浜区）などが山元町誌にも紹介されている（山元町誌編纂委員会 1971：645、663 等）。

最後に、活動の円滑さを訊ねた設問がある。「A 役員の引き継ぎ」「B 旧来からの住民と新来の住民の交流」「C 世代間の交流」「加入世帯の活動への参加」「E 活動財源の確保」「F 集会や行事を行う施設の確保」「G 市町村の業務の遂行」について「円滑である」「やや円滑である」「ある程度」「あまり円滑でない」「円滑ではない」の5段階で回答するものである。津波被災からの地域自治会の再建についての3類型で集計したものが図3-30である。集計は5が最も円滑であると表示している。なお、本問について再生が2地区平均となっているのは1地区において無回答であったからである。

---

<sup>63</sup> 河北新報 2020 年 12 月 18 日「まちづくり(6)山元 置き去り／寂れる沿岸部に声届かず」に今回の調査地域である中浜区区長のエピソードが掲載されている。

<https://kahoku.news/articles/20201218khn000041.html>

<sup>64</sup> 新市街地の利便性の高さにより、移住の動きがあることを河北新報 2020 年 12 月 20 日「まちづくり(8完)山元 磁場／新たな街、家族層を魅了」が伝えている。

<https://kahoku.news/articles/20201220khn000015.html> 反面、復興公営住宅での高齢化、見守りの課題などについての難しさを、河北新報 2020 年 12 月 17 日「まちづくり(5)山元 集約化・上／持続可能性、大胆に探る」は伝えている。

<https://kahoku.news/articles/20201217khn000025.html>

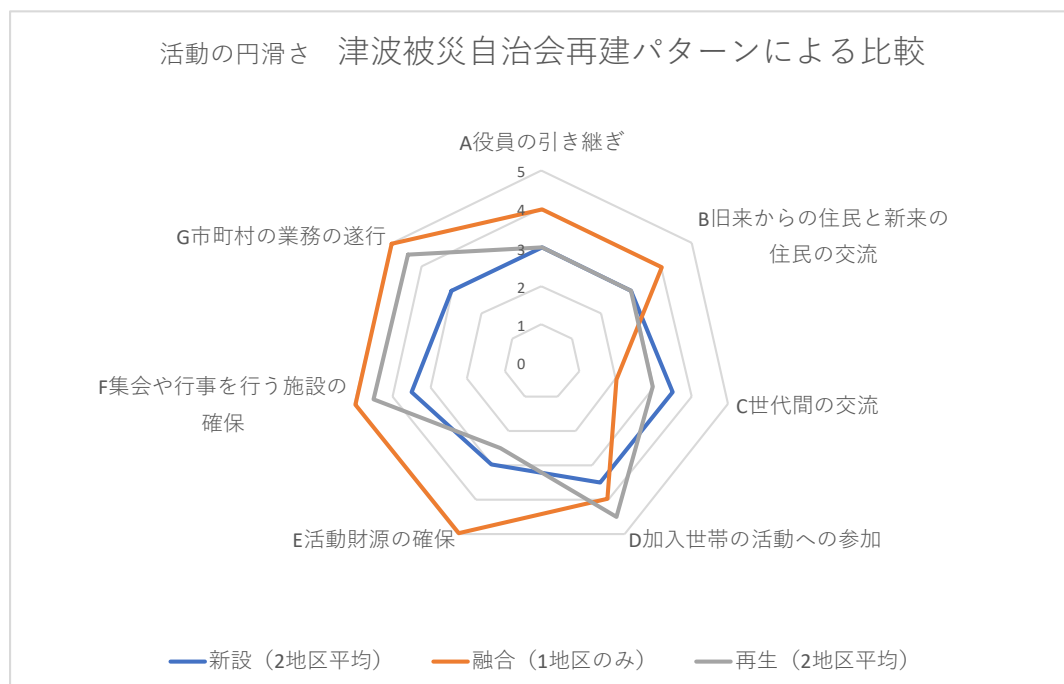


図3-30 活動の円滑さ(筆者作成)

既存地区である融合の地区が全体に円滑であると読み取れる。融合エリアは世帯数も多く、全体に安定して運営が行われていることが推察できる。しかし、そのなかでも「C 世代間の交流」については円滑さに若干難があることがわかる。この項目については新設2地区のほうが円滑さにおいて高かった。この2地区では(一社)東北まちラボをはじめとするコミュニティ形成への支援の手が手厚く、そのことが功を奏していることも影響しているかもしれない。また、「D 加入世帯の活動への参加」については、再生2地区<sup>65</sup>の平均が他を上回っている。後の住民対象調査の結果でも述べるが、浜通りで大きな津波被害を受けた今回の調査対象3地区では住民の地域活動への参加が多いことがわかったが、その結果とも符合している。

融合エリアでは「B 旧来からの住民と新来の住民の交流」について円滑さが低いことが予想できたが、比較的円滑な旨の回答であった。これについては、区長にお話を伺うことができたが、町区では一部の地域で津波による被害があり、そのエリアからも多く新市街地に入居された方がおり、その意味で大きな問題はなかったとのことであった。また、そのことが融合についての大きな問題がなかったことにも影響している、とのことであった。

<sup>65</sup> 「再生」類型の1地区について、この設問は無回答であった。

## 2. 調査 2 および 3

### A:調査概要

#### 調査 2 住民対象調査 1

1. 調査時期：2020（令和 2）年 11 月～12 月
2. 対象：宮城県山元町中浜区・磯区・笠野区の中学生以上の住民
3. 配布：78 世帯、194 通
4. 方法：質問紙調査、留置法郵送回収
5. 回収率：46 世帯（58.9%）116 通

#### 調査 3 住民対象調査 2

1. 調査期間：2021（令和 3）年 2～3 月
  2. 対象：宮城県山元町桜塚自治会・つばめの杜西区・町区の中学生以上の住民
  3. 配布：615 世帯、1845 通（世帯あたり 3 通配布）
  4. 方法：質問紙調査、留置法郵送回収
  5. 回収率：273 世帯（44.3%）484 通
- 調査 2、3 全体での回収率：319 世帯（46.0%）600 通

#### 質問項目

（1）あなたについて教えてください

性別／年齢（10 歳刻み）／同居家族／居住地区／職業／日常生活の困りごと／主な交通手段

（2）地域活動について教えてください

地域活動への関心／地域活動への参加／参加の理由（複数）／不参加の理由（複数）

（3）まちづくりの「大切さ」「満足度」について教えてください。

高齢者の健康と長生き／子育て支援／地区の環境／趣味等／空き家・耕作放棄地／安心安全／地区でのコミュニケーション／地区の魅力の発信／地区の伝統

（4）あなたは今後もこの地区に住み続けたいですか？その理由

あなたは自分の子どもにもこの地区に住んでほしいと思いますか？（子供がいない方も「もしも子どもがいたら」と考えてお答えください）その理由／あなたはこの地区に愛着がありますか？その理由

（5）地区での暮らしや地域活動事業などについてお感じのことやご意見ご提案をご自由にお書きください。



調査2および3については、13歳以上の住民を調査対象としている。配布エリア、配布数、配布方法をまとめたものが表3-13となる。各調査とも、配布には地区の地域自治会にご協力をいただき、返信用封筒（切手貼付け済み）に世帯分の部数を入れ、班別に集計し整えた上で、配布をお願いした。両調査とも町からの月2度の広報誌配布のタイミングで質問用紙を配布していただくことができた。それに先立ち、一つ前の号の広報誌配布時に「次回のお覧板でまちづくりアンケートを配布いたします～みなさんの声を聴かせてください～」(資料(3))を配布し、アンケートには「山元町まちづくりアンケートにご協力ください」(資料(4))を同封、返送締め切り付近のタイミングで、「山元町まちづくりアンケートにご協力誠にありがとうございました」(資料(5))を配布いただいた。なお、質問用紙全文は資料(6)としている。なお、各文書に表記したとおり、本調査の内容については、定期的に山元町役場総務課に結果報告をさせていただいている。

(図3-32) また、巻末資料に示した通り、最終的に集計を終えた2021(令和3)年12月に各戸にA3にまとめた報告を配布させていただいた。

表3-13 住民対象調査(筆者作成)

調査	配布エリア	配布数	配布方法
調査2	中浜区、磯区、笠野区	78世帯 (194通)	各世帯員数を聞き取り、その数だけ配布
調査3	つばめの杜西区、桜塚自治会、町区 (505人)	615世帯 (1845通)	1世帯あたり3通ずつ配布

配布方法についての違い及び時期の違いであるが、まず調査2、3については筆者にとって遠隔地の調査であることに加え、通常こういった調査は市町村の依頼のもと、あるいは協力を頂いた上で実施することが多いが、今回は筆者の研究としての実施であったため、現地での無用の混乱や、研究協力者への必要以上のご負担を避けるため手法を確立するためという意図もあり、調査は2度に分けて実施した。まず調査2で浜通りの比較的世帯数の少ない3地区において実施することにし、そこで方式を確立した上で、比較的件数の多い調査3を実施することにした。また、調査2の浜通りの3地区では件数が少ないため、区長より各世帯の中学生以上の世帯員数のリストを頂き、そのとおりに封入し配布した。調査3については件数が非常に多く、行政区長もそこまで手が回らないため、全戸について一律3通を配布した。なお、同封文書などにより中学生以上を対象とすること、3通記入をいただければ構わないこと、使わなかった質問用紙についてはそのまま返送いただ

きたい旨をお願いした（資料（４）参照）。筆者の説明不足もあり、返送数については定まらなかったため、今回の研究ではデータとして使用していない<sup>66</sup>。

調査３については、地区内の班別に分類し返信用封筒に、地区名、班名を記載した上で



図3-31 山元町役場総務課への報告  
（（一社）東北まちラボ撮影）

配布、返送してもらった。開封した際に、行政区（自治会）名、班番号を質問用紙に転記し、地区だけでなく班別に集計が可能とした。そのことにより、のちに詳しく述べる街区区分、「既存住宅（被害大エリア）」「既存住宅（被害小エリア）」「再建戸建て」「復興公営」「その他」の項目によりクロス集計が可能となった<sup>67</sup>。図3-32に今回の調査における「3類型」及び「街区区分」の概念図を示す。

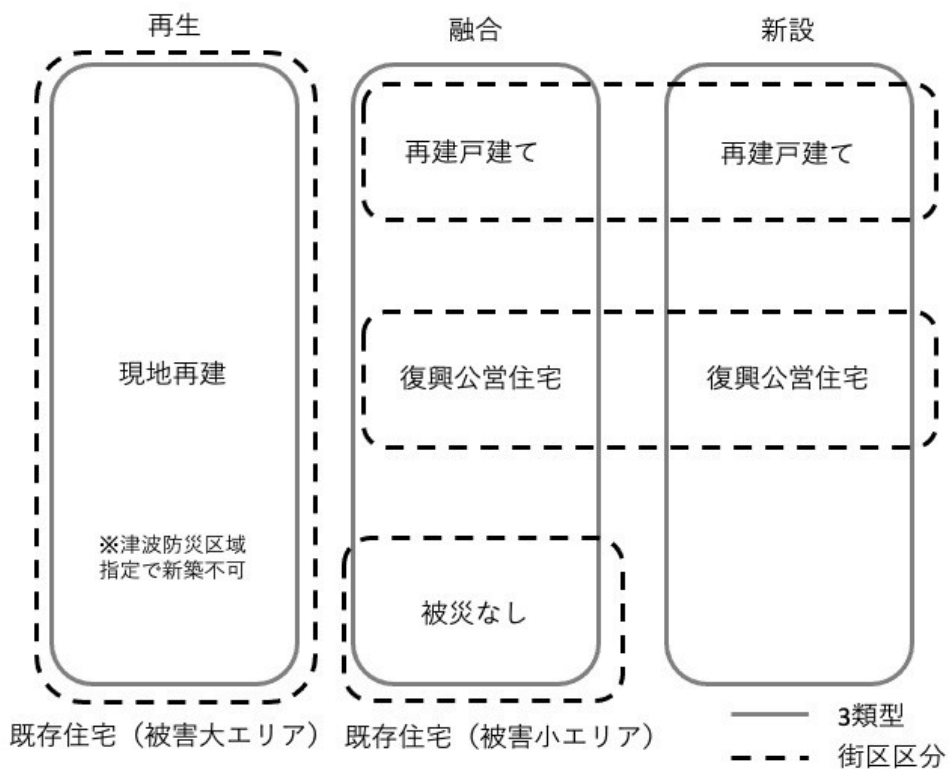


図3-32 山元町における調査上の3類型および外区分 概念図（筆者作成）

<sup>66</sup> 回収率などの計算については総配布枚数を母数としている。

<sup>67</sup> この分類による集計については本論文で「街区区分」と称する。

表3-15 回収数(筆者作成)

		3 類型			
		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	再生	116	19.3	19.3	19.3
	新設	272	45.3	45.3	64.7
	融合	212	35.3	35.3	100.0
	合計	600	100.0	100.0	

		街区区分			
		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	既存住宅（被害小エ リア）	149	24.8	24.8	24.8
	再建戸建て	113	18.8	18.8	43.7
	災害公営	175	29.2	29.2	72.8
	混合	47	7.8	7.8	80.7
	既存住宅（被害大エ リア）	116	19.3	19.3	100.0
	合計	600	100.0	100.0	

## B:調査結果

ここからは調査2、3を一体として、調査結果について主要なものを見ていく。各設問事項の度数分布については巻末の資料（7）に掲載する。まず、上述した山元町における津波被災からの地域自治会の再建の3類型についてであるが、表3-15のようなサンプルを回収した。若干再生エリアが少ないが、それぞれに十分なサンプルを回収できたと考えている。各エリアについての説明は、それぞれ次の通りである。分類の概念図を前述の通り図3-32に示している。また各地区の場所については、図3-10に示されている。「既存住宅（被害

■行政区別人口の推移（25 地区）

行政区	平成 17 年(2005 年)		平成 22 年(2010 年)		平成 27 年(2015 年)		平成 28 年(2016 年)		伸び率 H28/H17	
	人口	世帯	人口	世帯	人口	世帯	人口	世帯	人口	世帯
八手庭	242	70	226	71	207	76	196	70	0.81	1.00
横山	498	151	459	144	441	140	414	140	0.83	0.93
大平	785	246	722	246	733	246	733	251	0.93	1.02
小平	252	72	248	77	274	83	284	95	1.13	1.32
鷺足	404	102	372	103	393	117	400	125	0.99	1.23
山寺	742	209	712	212	764	230	790	245	1.06	1.17
山下	1,423	473	1,347	464	1,397	502	1,370	513	0.96	1.08
浅生原	1,081	351	1,031	348	1,456	598	1,052	384	0.97	1.09
高瀬	964	315	890	315	784	284	759	281	0.79	0.89
合戦原	317	99	310	100	324	115	312	117	0.98	1.18
療養所	161	149	162	160	64	64	74	74	0.46	0.50
新浜	293	86	286	86	82	27	11	5	0.04	0.06
笠野	846	243	827	244	273	83	139	44	0.16	0.18
花釜	3,196	1,006	3,097	1,029	1,502	561	1,213	455	0.38	0.45
牛橋	1,453	488	1,343	481	726	275	601	235	0.41	0.48
真庭	706	199	646	192	581	186	573	186	0.81	0.93
久保間	300	83	278	78	253	78	239	79	0.80	0.95
中山	279	69	279	69	289	81	262	73	0.94	1.06
下郷	945	295	865	291	814	288	782	281	0.83	0.95
町	908	280	852	285	636	227	735	280	0.81	1.00
上平	267	102	278	111	240	90	238	89	0.89	0.87
磯	567	151	505	153	156	64	90	38	0.16	0.25
中浜	1,115	327	1,000	315	326	137	151	68	0.14	0.21
つばめの杜東	-	-	-	-	-	-	535	220	-	-
つばめの杜西	-	-	-	-	-	-	539	257	-	-
総計	17,744	5,566	16,735	5,574	12,715	4,552	12,492	4,605	0.70	0.83

注：伸び率   1.00 以上、  0.50 以上～1.00 未満、  0.50 未満

新坂元周辺地区、宮城病院周辺地区は、町、合戦原地区を含む

資料：平成 17、22 年は山元町統計書平成 24 年版、平成 27、28 年は町資料

図3-33 山元町における行政区別の世帯数等

小エリア)」は比較的内陸で、地区の一部に津波による被害があった町区（図3-33<sup>68</sup>の赤囲み部分）のうちの、津波被災にあわなかった、または軽微な被害であった街区である。地域としての津波による世帯の減少率は2010年-2015年（H22-27）で-20.3%、-2017（-H29）で-1.7%<sup>69</sup>である。既存住宅（被害大エリア）は同図青囲みの地区で、津波による大規模な被害を受けた海岸沿いの地域のなかで流されずに残った地域である。津波による世帯の減少率は2010年-2015年（H22-27）で笠野-65.9%（-81.9%）、磯-58.1%（-75.1%）、中浜-56.5%（-78.4）（カッコ内は2010-2017（H22-29））であった。3地区全体では2010年-2015年（H22-27）で712世帯が284世帯に-60.1%、2010年-2017年（H22-29）で150世帯に-

<sup>68</sup> <https://town.yamamoto.miyagi.jp/uploaded/attachment/7365.pdf> より

<sup>69</sup> 平成 29 年までに新市街地が形成され、80 世帯以上が集団移転し、転入したことによる。

78.9%と減少した<sup>70</sup>。

「復興公営」「再建戸建て」「混合」の3つの街区については、どれも防災集団移転促進事業などにより新たに作られた新市街地で、「復興公営」は山元町3箇所に建築された復興公営住宅の街区である。街区により分類しており、復興公営住宅のみのエリア（行政区におけ

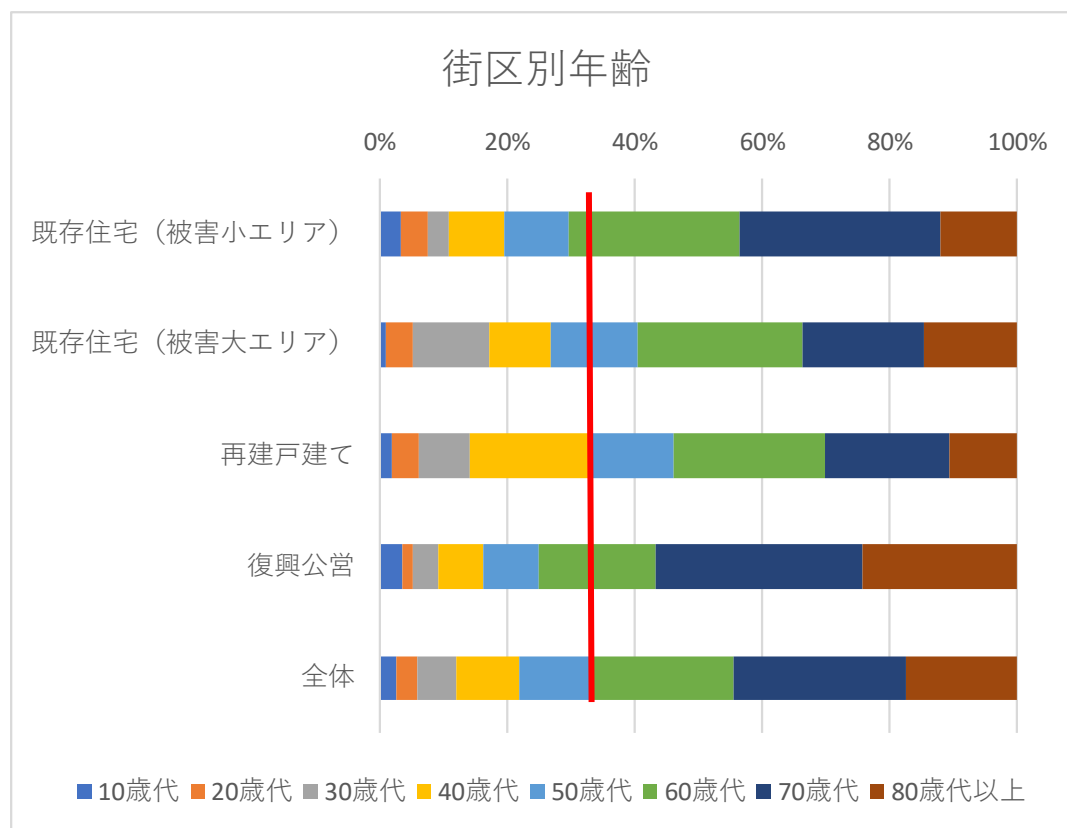


図3-34 街区別回答者年齢

る班にて分類）としている。「再建戸建て」については防災集団移転による戸建て分譲エリアのみであり、「復興公営」と「再建戸建て」が街区として混在しているエリアについては、街区区分による比較からは除外している。また、「復興公営」は戸建て、連棟式<sup>71</sup>のみが含まれており中層集合のものは今回の対象地区にはなかったため、含まない。その公営住宅の建築形式による住民の意識の違いも予測されるが、それについては今後の研究テーマとした。また、山元町における連棟式の復興公営住宅の例について図3-35<sup>72</sup>に示す。

<sup>70</sup> 前述の通り、公式の数値と現地に実際住んでいらっしゃる方の実数には乖離がある。

<sup>71</sup> いわゆる長屋形式のものを指す。

<sup>72</sup> <https://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/645907.pdf>

### 山元町新山下駅周辺地区（第1期）災害公営住宅 完成資料

住宅名	つばめの杜住宅（第1期）				
所在地	山元町つばめの杜四丁目				
敷地面積	7,827.08㎡	建築面積	3,257.65㎡	延べ床面積	3,504.22㎡
住宅概要	整備手法		直接建設（県受託）		
	建て方		長屋		
	構 造		木造		
	階 数		1-2 階		
	棟 数		25 棟		
	タイプ別戸数	2DK	15 戸		
		2LDK	20 戸		
		3LDK	15 戸		
		計	50 戸		
	団地全体 25 棟 50 戸				
付属施設	集会所（木造、1 階建、111.37㎡）				
総工事費	551 百万円	工 期	平成 24 年 12 月 ～ 平成 25 年 6 月		
特 徴	・バリアフリーを考慮し、全戸を対象として玄関の外側にスロープを設置				
外観		内部（LDK）			
					
内部（和室）		外観（集会場）			
					

図3-35 山元町における連棟式災害（復興）公営住宅の例（宮城県より）

①フェイスシート

表3-16 職業(筆者作成)

\$職業 度数分布表

		応答数		ケースのパーセント
		度数	パーセント	
\$職業 <sup>a</sup>	農業	33	5.4%	5.6%
	林業	1	0.2%	0.2%
	漁業	4	0.7%	0.7%
	自営業	24	3.9%	4.1%
	会社員	107	17.4%	18.1%
	公務員・団体職員	16	2.6%	2.7%
	パート・アルバイト	80	13.0%	13.5%
	専業主婦・主夫	66	10.7%	11.1%
	中学生	6	1.0%	1.0%
	高校生	7	1.1%	1.2%
	大学生・短大・専門学校	6	1.0%	1.0%
	無職	238	38.7%	40.2%
	その他	27	4.4%	4.6%
	合計	615	100.0%	103.9%

a. 2 分グループを値 1 で集計します。

回答者についてまとめたものが資料(7)のp39~44の表となる。性別についてはほぼ均等に回収できた。年齢については、60歳以上の回答者が66.8%という結果であった。街区別にクロス集計しグラフ化したものが図3-35となる。赤のラインが全体としての60歳以上以下のラインとなるが、再建戸建て、既存住宅被害大エリアが全体よりもやや若い回答者であるという傾向であった。設問では具体的な年齢ではなく、「10歳代」「20歳代」という10歳刻みの設問であったため、中央値を使って回答者の平均年齢を求めたところ、3類型では再生60.3歳、新設65.5歳、融合63.8歳という結果となった。また、街区区分では既存住宅(被害少エリア)63.0歳、既存住宅(被害大エリア)60.3歳、再建戸建て58.5歳、復興公営66.7歳という結果であった。

では、調査対象地域の実際の人口構成はどうなっているのだろうか。(一社)東北まちラボを通し、山元町役場より2022(令和4)年2月末現在の住民基本台帳のデータの提供を

受け、3 類型に取りまとめたものが図 3-36、および表 3-17 である。表につき、比率が最も高い類型に網掛けを行っている。

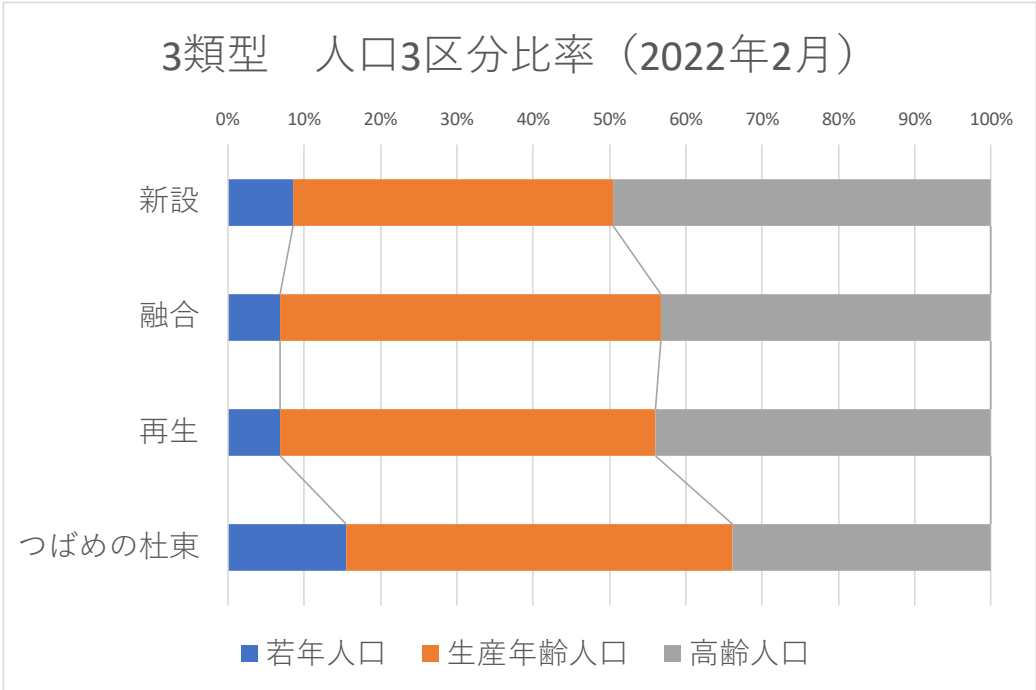


図3-36 3 類型における人口 3 区分比率(住基データをもとに筆者作成)

表3-17 3 類型における人口構成の状況

類型	総人口	高齢化率	年少人口比率	後期高齢比率
新設	698	49.6%	8.6%	19.3%
融合	711	43.3%	6.9%	22.9%
再生	218	44.0%	6.9%	23.4%
調査対象地域 全体	1,627	46.1%	7.6%	21.5%
参考：つばめの 杜東	657	33.9%	15.5%	15.8%

3 類型の中では新設が最も高齢化率が高く、49.6%である。前述の通り、2021（令和 3）



年現在で山元町全体では 41.2%であるので、その中でも特に高いエリアといえるだろう。新設エリアの中でも、今回の調査対象であるつばめの杜西区と桜塚地区では復興公営住宅の比率が高いことも影響していると考えられる。3 類型の中で最も年少人口比率が高いのは新設エリアであった。実は、今回の調査対象にはしていないが、つばめの杜東区のデータもあり、そこでは高齢化率 33.9%、年少人口比率は 15.5%である。これは、つばめの杜西区、桜塚区と東区の街区における復興公営住宅と戸建て分譲の比率の違いからくるとかんがえられるが、これについては行政区の設定あるいは、街区のデザインの上での疑問を感じる。

職業については、複数選択であったので累積が 100%を超えているが、最も多かったのは、無職で次に会社員、パート・アルバイトが続いている。

## ②日常生活における困りごと・不安

問 06 で「日常生活について不安に感じていること、困っていることはありますか？あてはまるものをいくでもお答えください」と訊ねている。本調査全体におけるものをグラフ化したものが図 3-37 である。項目は 22 項目にわたるが、上位 10 項目を示してい

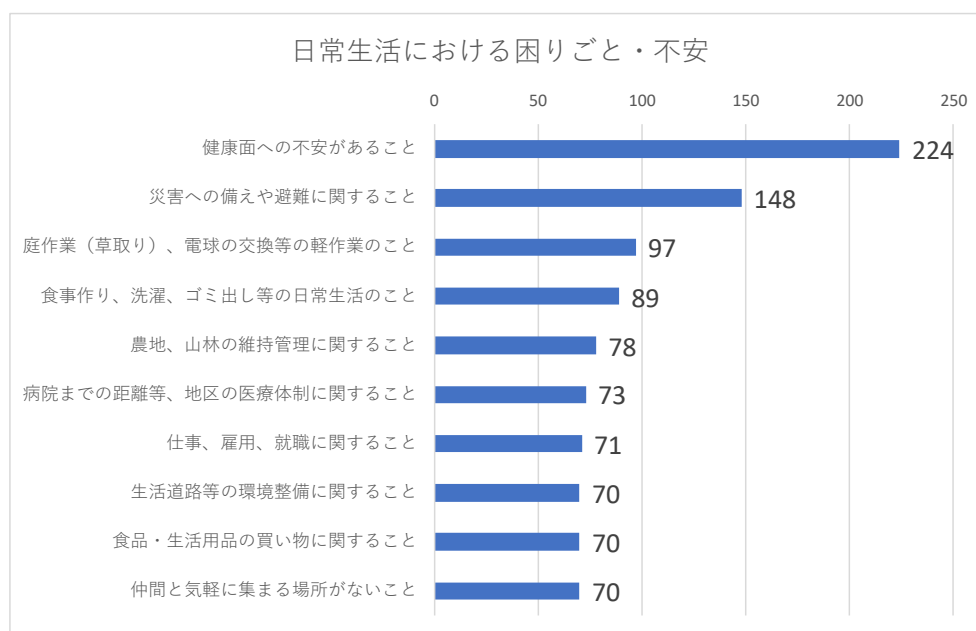


図3-37 日常生活における困りごと・不安(筆者作成)

る。最も多かったのは「健康面への不安があること」である。前述の通り全体で 46.1%と高齢化率の高い調査対象地域ではうなずける結果といえるかもしれない。人は当然年齢とともに健康に不安を持つものである。第 2 位は「災害の備えや避難に関すること」であった。これも、これまで見てきたとおり東日本大震災において未曾有の被害を受けた地域であることを考えれば大きく首肯できる。続いて「庭作業（草取り、電球の交換などの）軽

作業」「食事作り、選択、ゴミ出し等の日常生活のこと」と生活に関する困りごと・不安が続いている。

表3-18 3 類型別困りごとと上位5項目(筆者作成)

再生	新設	融合
1.健康面の不安	1.健康面の不安	1.健康面の不安
2.生活道路など環境整備	2.災害への備え	2.災害への備え
3.災害への備え	3.食事などの日常生活	3.庭作業等
4.農地山林の維持管理	4.看病や世話	4.農地山林の維持管理
5.庭作業等	5.移動手段	5.集まれる場所

困りごとのランキングを上述の3 類型ごとに並べ替えたものが表3-18である。まず、健康面の不安は3 類型に共通して最も多い。また、上記の通り、災害への備えも共通して高い順位となっている。再生エリアに特徴的で他のエリアに見られないのは「生活道路などの環境整備に関する事」である。これについては、他の類型では現れていない。これはやはり上述の通り、今回調査した再生エリアは海岸沿いで津波について大きな被害があり、10年を経過したまだその被害の爪痕が残っていること、それに加えて復興のための工事の車

困りごと (回答者%)



図3-38 復興公営・再建戸建て困りごとの比較(筆者作成)

両が多く行き来することなどにより、道路がかなり傷んでいることが影響していると考えられる。このことについては、前出の脚注 63 の河北新報の記事を参照されたい。

新設エリアに特徴的なものとしては、「食事作り、洗濯、ゴミ出しなどの日常生活のこと」「看病や世話をしてくれる人がいないこと」「買い物・通院などの移動手段（交通手段）のこと」が見られた。融合エリアでは「仲間と気楽に集まる場所がないこと」が特徴的であった。このように、3 類型それぞれに困りごと、不安に感じるものが異なっていることがわかった。

新設 2 地区につき、これを「復興公営住宅」と「再建戸建て」等の街区にわけて表示したものが図 3-38 である。全体に再建戸建てのほうが困りごと・不安が多い印象である。このことについて、震災以来 9 年に渡り山元町の地域コミュニティを支援してきた（一社）東北まちラボの代表である橋本大樹氏は「復興公営住宅と再建戸建て住宅では生活のスタイルや、求めているものが違う。復興公営は間取り等の制限などもあり、高齢の単身や夫婦のみの世帯が多い。再建戸建てでは現役世代が居住していることが多く、ばりばり働いている。それぞれのライフスタイルからくる『ニーズの違い』が影響を及ぼしている可能性がある」と分析している。このことに関連して、街区区分と職業をクロス集計したのが図 3-39 のグラフとなる。復興公営住宅については無職と回答した回答者が他の街区より多く、再建戸建てとは 20 ポイント以上の差がある。

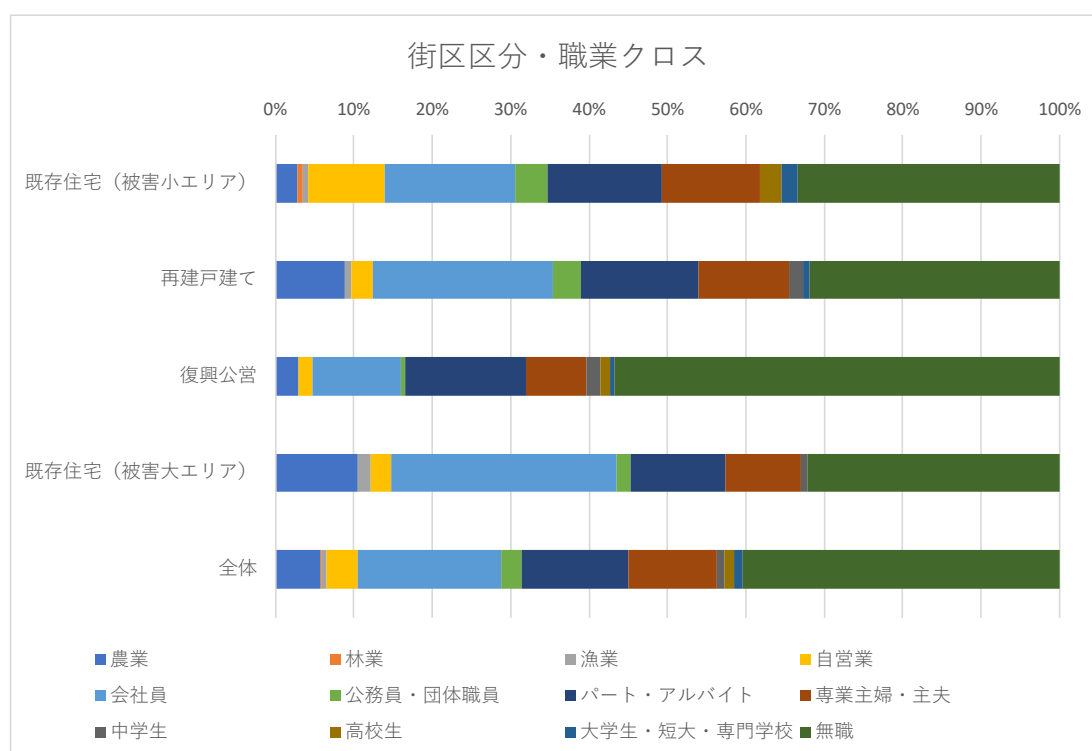


図3-39 街区区分別職業

### ③主な交通手段

主な交通手段については、圧倒的に自動車である。類型を問わず、80%前後の住民が主な交通手段について自動車と回答している。中でも再生エリアについては90%近くが自動車である。融合、新設エリアについては一部JRという回答もある。これは余談となるが、筆者が現地にお邪魔し地域の集会所でお話を伺う際にも、当然徒歩圏であるはずの地域の集会所まで自動車でいらっしゃる方が多いことが印象的であった。それに対応するためか、集会所にはしっかりと駐車場が用意されていた。筆者の生活する地域の集会所にはせいぜい一台止まるだけのスペースしかないのに、その違いに驚いたものである。

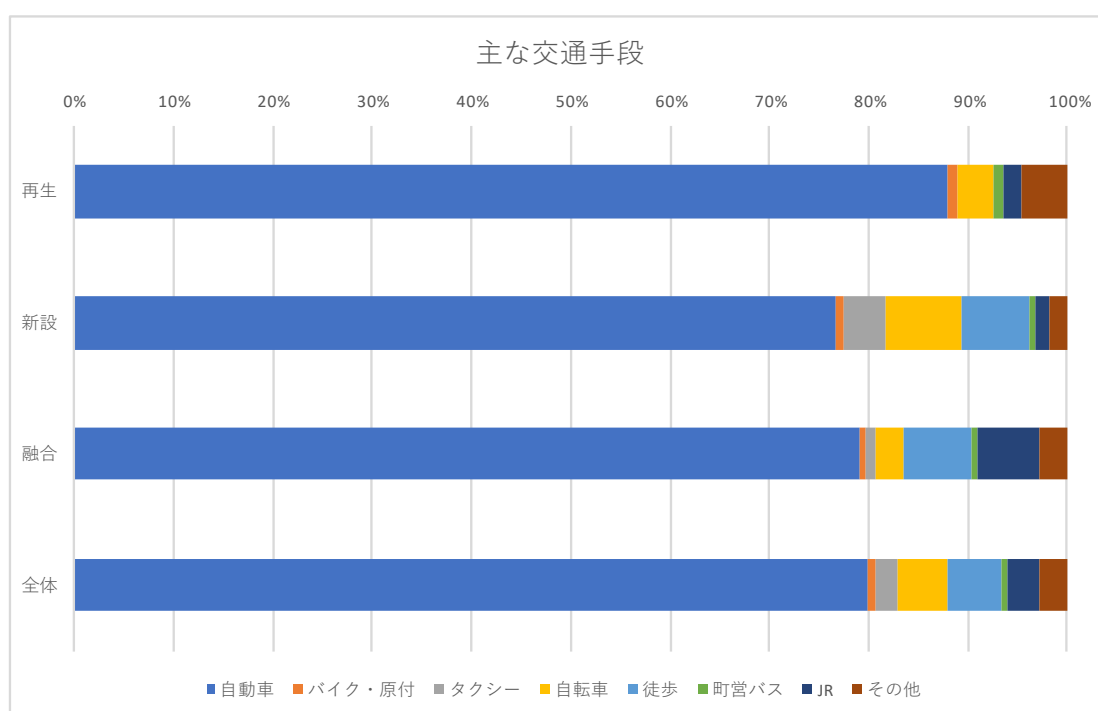


図3-40 3 類型と主な交通手段(筆者作成)

自動車優位であることは、一定の年齢までは、つまり認知能力に不安が生じ、運転免許証を返納するまでは生活には困らないが、自動車を運転しなくなったとたんに日々の買い物などに困る、という状況が生まれる可能性がある。図3-41は新設エリアについて、再建戸建てと復興公営住宅についての主な交通手段を比較したものである。再建戸建てについては、全体以上の自動車優位であるのに対し、災害(復興)公営については、全体よりも10ポイント以上自動車が少なくなっている。このことは、特につばめの杜西地区においてコンパクトシティのコンセプトでJR常磐線の駅に隣接している効果とも見ることができるが、一定の割合でタクシー利用の方がいることも見逃せない。今後の検討が急がれる課題である。

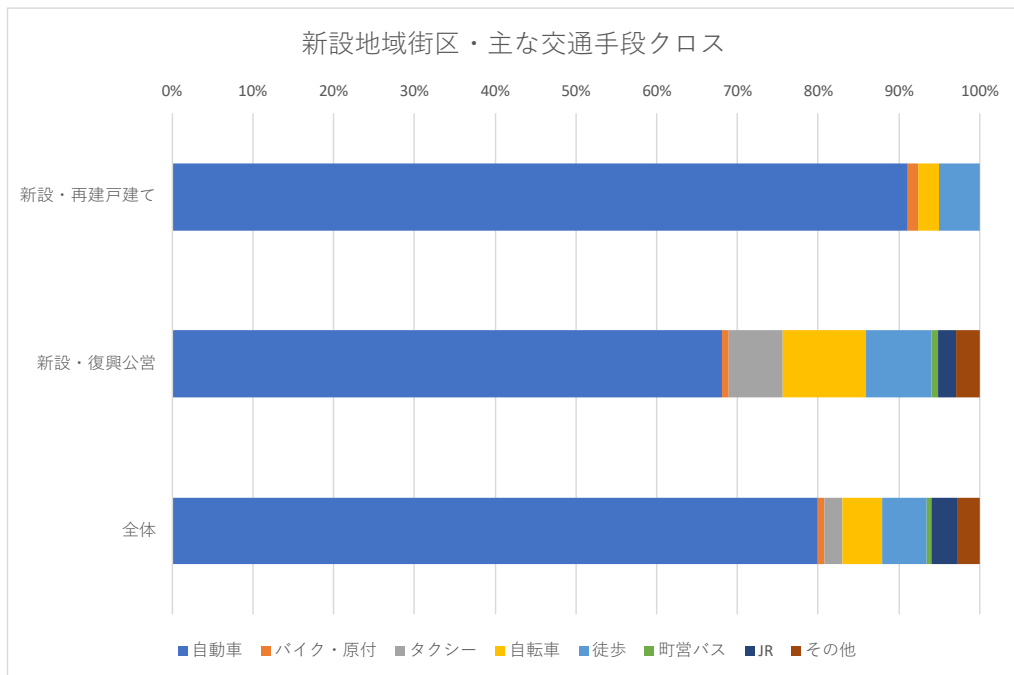


図3-41 主な交通手段(筆者作成)

#### ④地域活動について

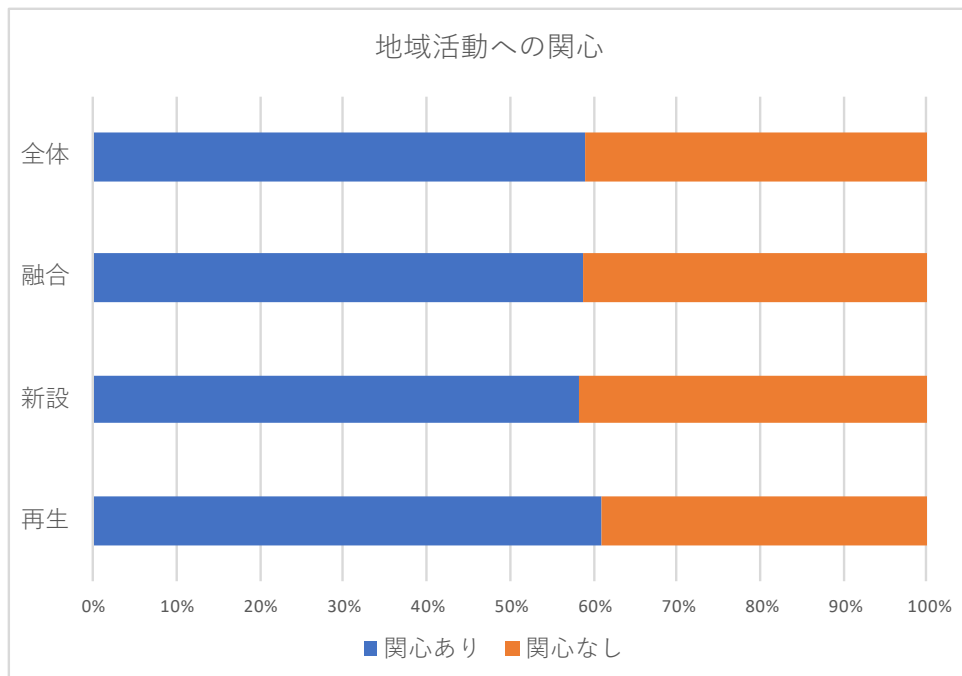


図3-42 3類型地域活動への関心(筆者作成)

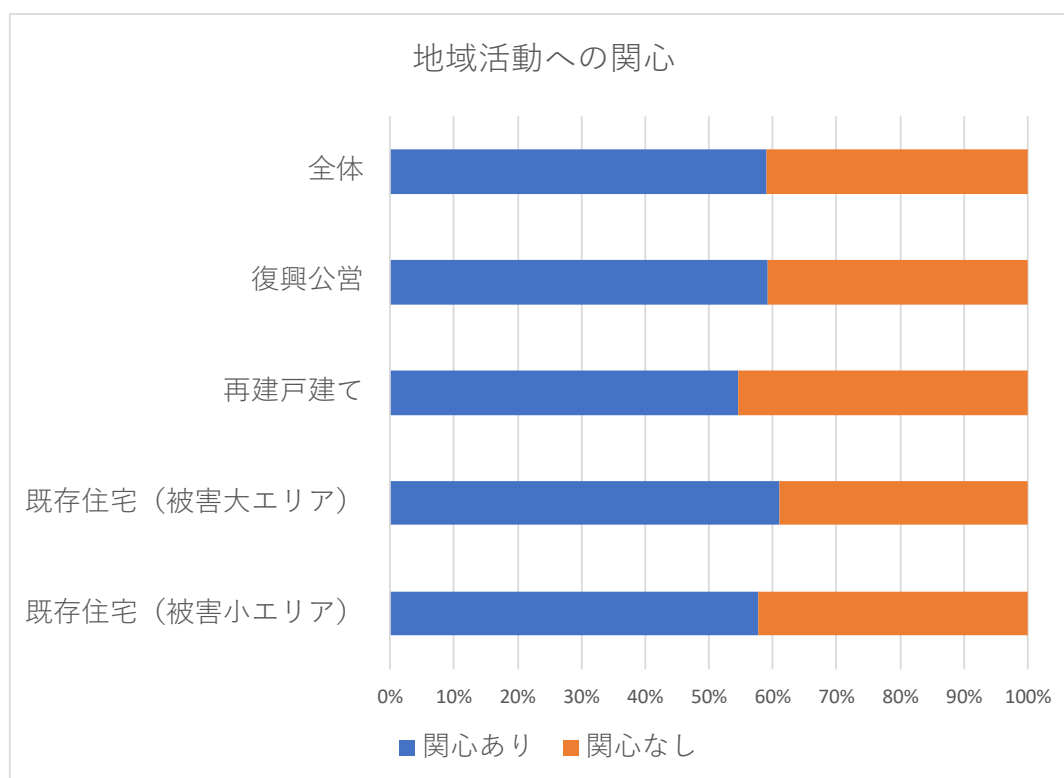


図3-43 街区区分地域活動への関心(筆者作成)

設問（2）において地域活動について訊ねている。地域活動の定義については「※地域活動とは、地区の活動や共同作業、まちづくり活動や NPO、ボランティア等の活動、まつり、行事、イベント等全般を指します。」と注で表記した。「問 08 地域活動に関心がありますか？」と訪ねたところ、全体では 57.3% が「はい」と回答した。地域活動への関心について 3 類型、街区区分でクロス集計を行ったが、再建戸建てにおいて若干関心が低い傾向が見られたが、全体としては 3 類型、街区区分共にほとんど違いが見られなかった。

次に「問 09 あなたは地域活動に参加していますか？」という設問を設けた。これについては「参加している、どちらかというに参加している、どちらかというに参加していない、参加していない」の 4 尺度で訊ねた。結果を図 3-44 に示す。

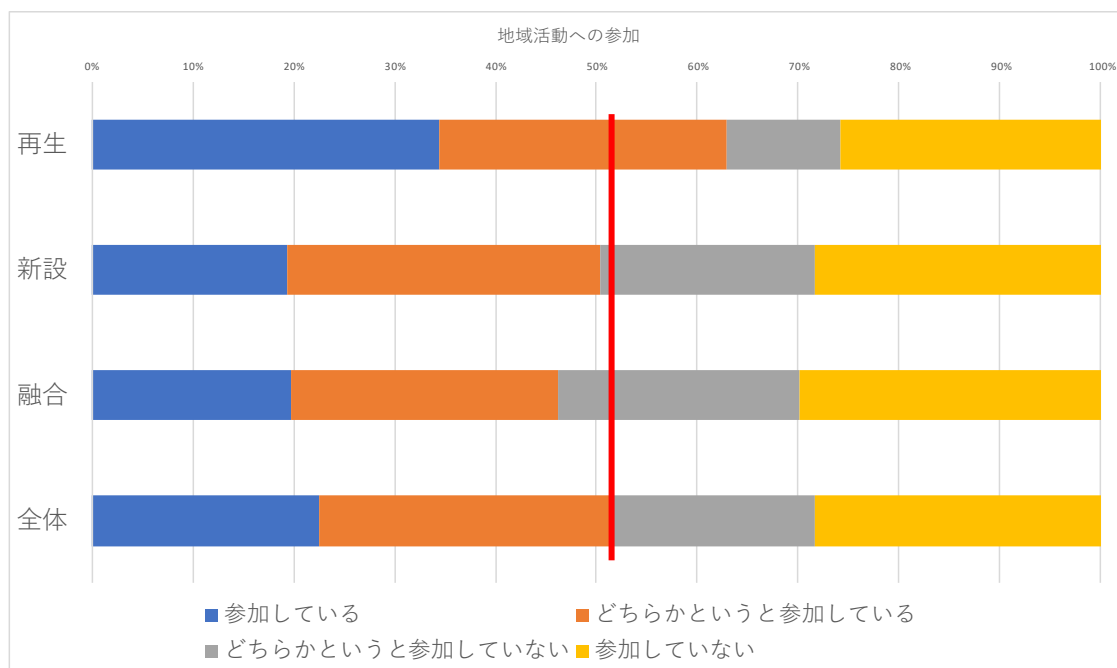


図3-44 3 類型 地域活動への参加(筆者作成)

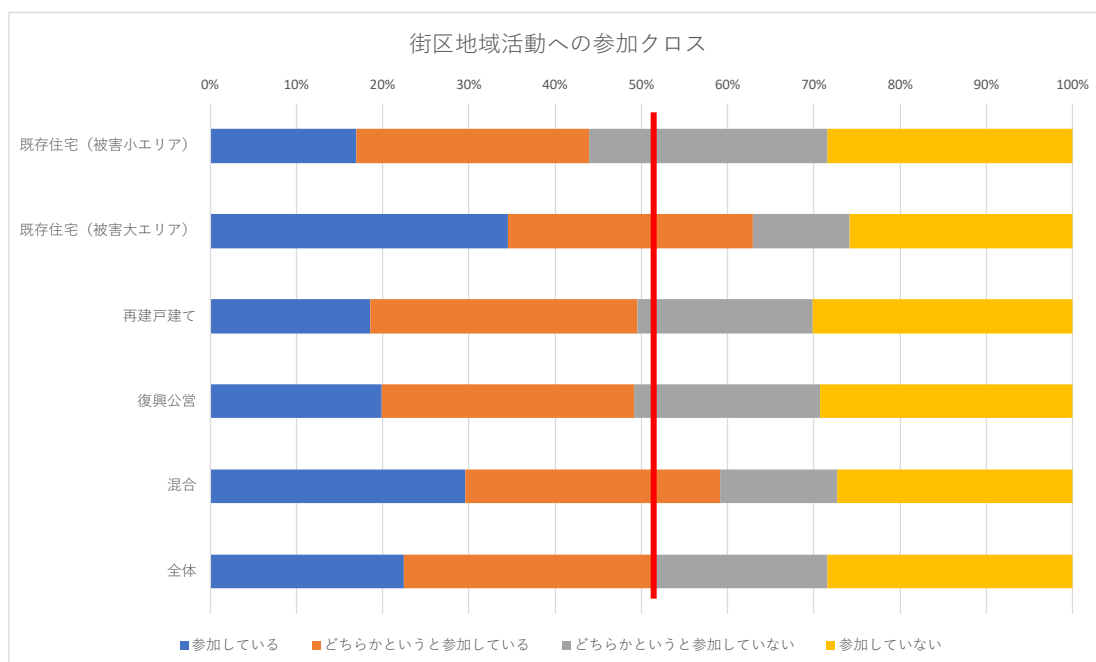


図3-45 街区区分 地域活動への参加(筆者作成)



図3-44、45中の赤い線は、全体での参加層（「参加している」「どちらかというに参加している」の合計）と不参加層（「参加していない」「どちらかというに参加していない」の合計）の境界を示したものである。全体では51.4%が「参加している」、「どちらかというに参加している」と回答した。全体および、他類型との比較において、再生エリアでの地域活動への参加の度合いが高いことがわかる。

この質問について、街区区分とのクロス集計を行ったものが図3-45である。これにも同様に赤いラインを入れている。既存住宅（被害小エリア）と既存住宅（被害大）エリアにおける地域活動への参加の度合いの違いである。被害小エリアについては、参加層が43.9%に対し、被害大エリアにおいては62.9%と約20ポイントの差が見られる。この参加の水準が標準的なのか、ということのベンチマークとして厚生労働省の実施した「令和元年国民健康・栄養調査」における「第3部 生活習慣調査の結果」の結果より、町内会や地域行事などへの参加について参考に比較してみる。

設問が全く同じではないので、単純な比較には注意が必要であるが、厚生労働省による「令和元年国民健康・栄養調査」<sup>73</sup>によると、「問：町内会や地域行事、ボランティア活動、スポーツや趣味などのグループ活動に参加していますか。どのような活動に、どのくらいの頻度で参加していますか。」という設問に対して、年に数回から週4回以上、の範囲で「参加している」と回答した総数は5,650名中2,435名で43.0%であった。このことから考えると、全国平均よりも山元町における地域活動への参加の度合いは高いものと考えられる。

最も少ない融合エリアは46.2%であったので、上下16.7ポイントの大きな差があった。また、街区区分とのクロス集計の結果、最も低いのが既存住宅（被害小）エリアで、43.9%、最も高いのは既存住宅（被害大エリア）であり、ここはイコール再生エリアであり62.9%となる。その差は19.0ポイントとなった。

次に今回の調査では、参加層、不参加層それぞれにその理由を訊ねている。「3つまで教えて下さい」という聞き方で「その他（自由記載）」を含む9項目から選んでもらった。

---

<sup>73</sup> <https://www.mhlw.go.jp/content/000710991.pdf> p65

まず、参加の理由から見ていく（図3-46）。全体において最も多いのは、「地区の人との付き合いを大事にしたいから」で、28.3%が選択している。続いて「知り合いや仲間が増えるから」17.5%、「誰かの役に立てるから」13.9%と続いている<sup>74</sup>。

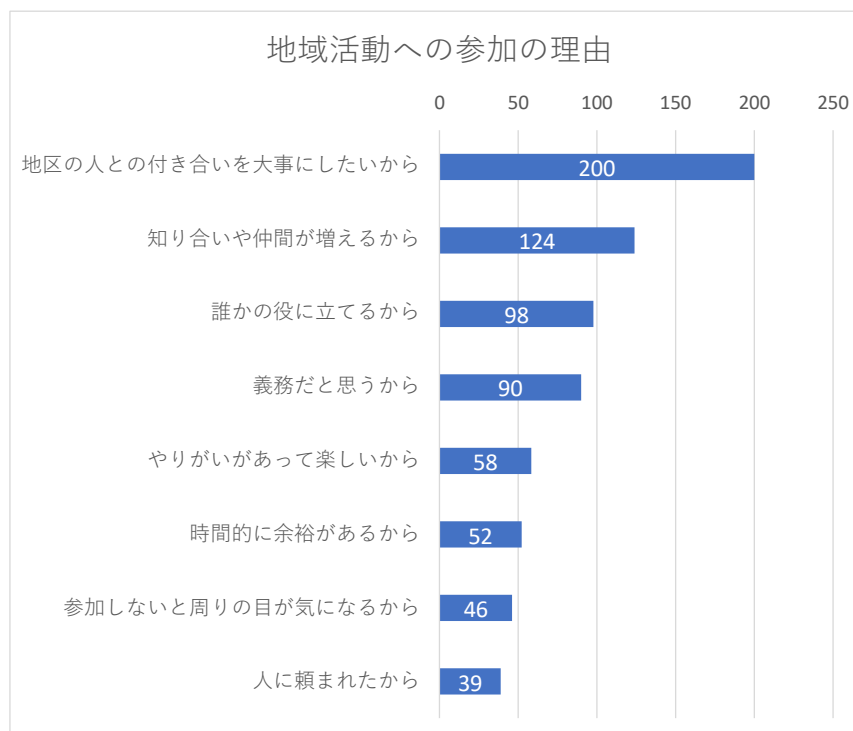


図3-46 地域活動に参加する理由（筆者作成）

<sup>74</sup> グラフの表記は実数。

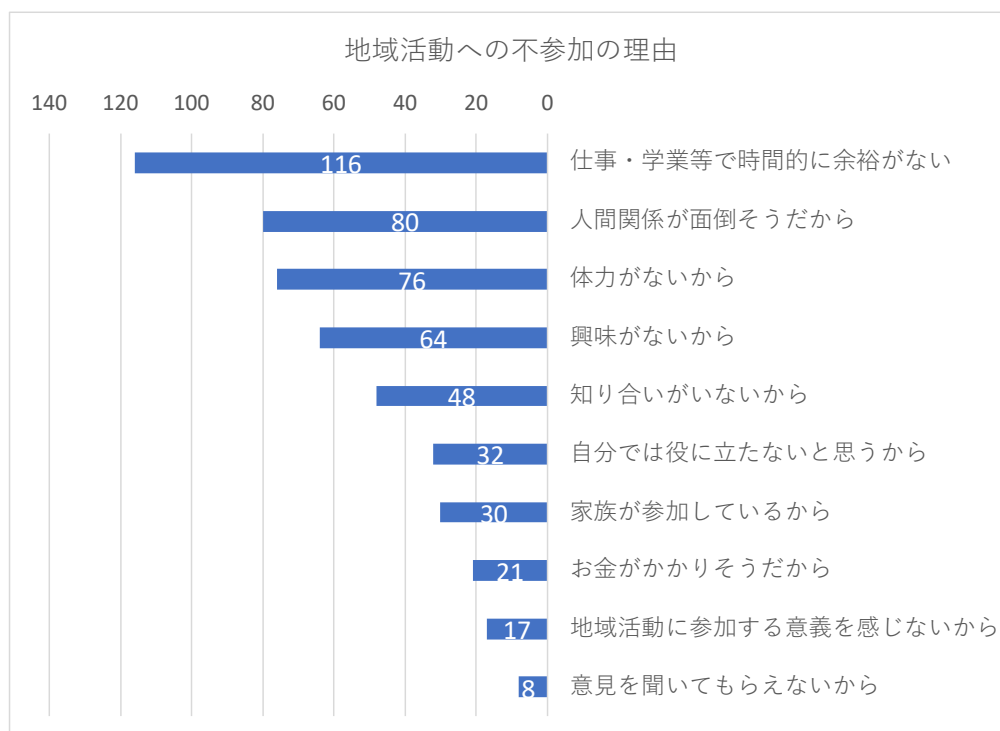


図3-47 地域活動に不参加の理由(筆者作成)

次に不参加の理由をみていく(図3-47)。不参加の理由として最も多かったのは「仕事・学業などで時間的に余裕がない」で回答者全体の19.3%が回答している。次いで「人間関係が面倒そうだから」(13.3%)、「体力がないから」(12.7%)と続いている。

前述の通り、地域自治会の持続可能性を考えると、その構成要素として地域住民の「参加の度合い」は重要な指標であると考えられる。加えてその参加に、あるいは不参加につながる行為者の内面の動機としての「参加・不参加の理由」の検討が重要であると考えられる。地域の凝集性を考えるときに地縁組織をプラスにとらえ参加する人たちがいる一方で、マイナスにとらえて参加しない人があることに関して、プラスの面だけでなくマイナス面での評価も必要であると考えた。そこで、ここでは、参加の理由、不参加の理由をこのパットナム(2001)等<sup>75</sup>を参考に「社会的ネットワーク」「互酬性」「規範性」の3項目について大別した上で、プラス要素(資産)、マイナス要素(負債)に分類し、その分類にあたる回答を返した回答者がどれくらいの比率で存在するかということをポイント化し、各地区の地域の凝集性を計ることを試みた。ポイント化については、次に示すよう

<sup>75</sup> 前述のように、パットナムは社会関係資本を「調整された諸活動を活発にすることによって社会の効率性を改善できる、信頼、規範、ネットワークといった社会組織の特徴をいう」(パットナム2001:206-207)とした。

に、参加・不参加のプラス・マイナスに分類しその回答を行った回答者の比率の百分率を各プラス・マイナスのポイントとした。

表3-19 地域活動への参加・不参加の理由と社会関係資本(筆者作成)

項目	参加・不参加の理由	評価
社会的ネットワーク	知り合いや仲間が増える (参加)	+
	地区の人との付き合いを大事にしたいから (参加)	+
	人間関係が面倒そうだから (不参加)	-
	知り合いがいないから (不参加)	-
互酬性	誰かの役に建てるから (参加)	+
規範性	義務だと思うから (参加)	+
	参加しないと周りの目が気になるから (参加)	+
	興味がないから (不参加)	-
	地域活動に参加する意義を感じないから (不参加)	-

項目の分類についてはまず、社会的ネットワークとして、参加の理由としての「知り合いや仲間が増える」「地区の人との付き合いを大事にしたいから」の2つをプラス要素とした。また不参加の理由の「人間関係が面倒そうだから」「知り合いがいないから」をマイナス要素とした。互酬性については参加の理由のうち「誰かの役に立てるから」というものをプラス要素とした。規範性については参加の理由のうち「義務だと思うから」「参加しないと周りの目が気になるから<sup>76)</sup>」の2つをプラス要素に、不参加の理由の「興味がないから」「地域活動に参加する意義を感じないから」の2項目を共にマイナス要素とした。以上の評価項目<sup>77)</sup>をまとめたものが表3-19である。

<sup>76)</sup> 「参加しないと周りの目が気になるから」という選択肢については、相互監視という面でマイナス要素ともとらえることができるが、今回は「規範」を重視している、という観点からプラス要素としている。

<sup>77)</sup> 櫻井によると社会関係資本は構成要素ないしその把握方法により大きく2つに分類できる。構造的な社会関係資本(社会集団、ネットワーク等)と認知的社会関係資本(信頼、規範等)である(櫻井 2011:188)。この意味においては本節で扱うものは、認知的社会関係資本といえる。

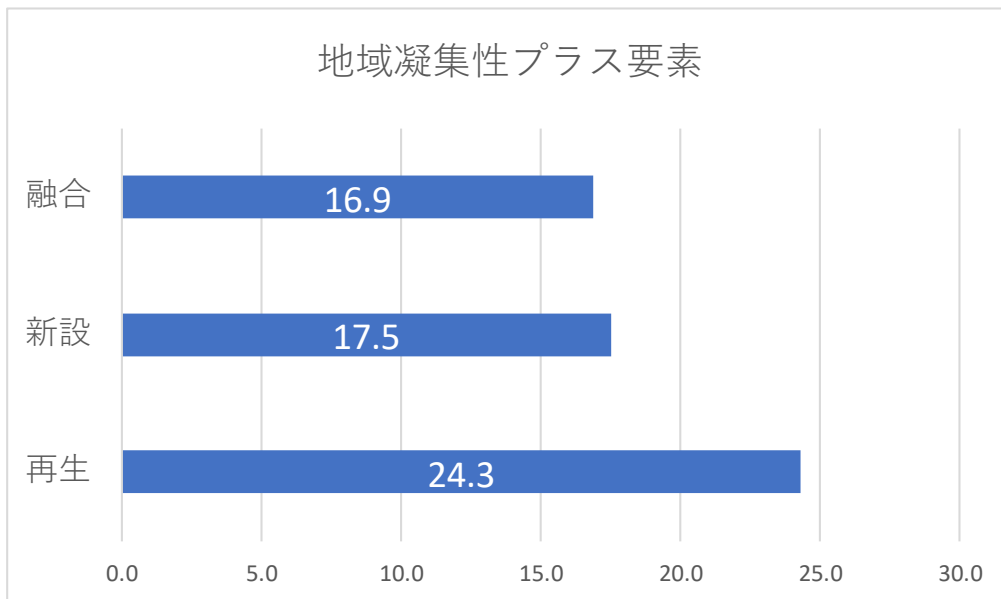


図3-48 3 類型 地域凝集性プラス要素(筆者作成)

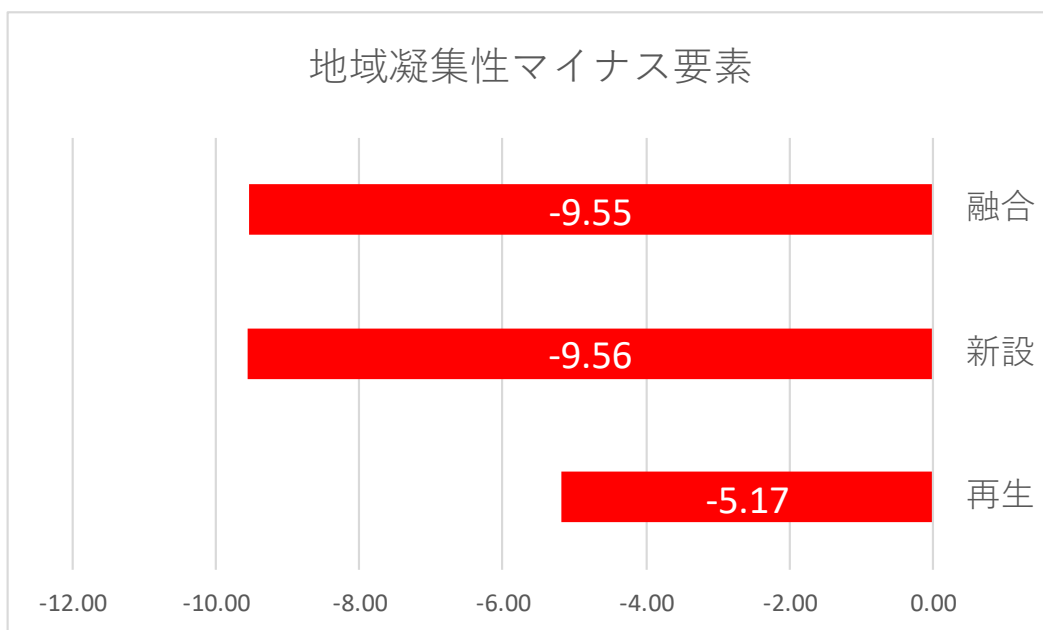


図3-49 3 類型 地域凝集性マイナス要素(筆者作成)

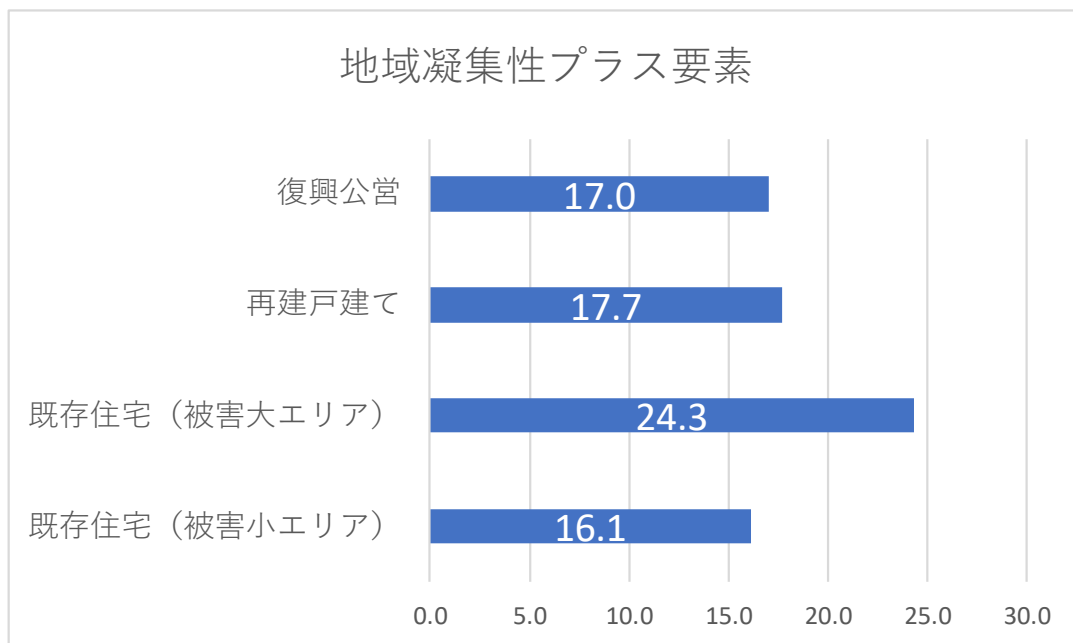


図3-50 街区区分 地域凝集性プラス要素(筆者作成)

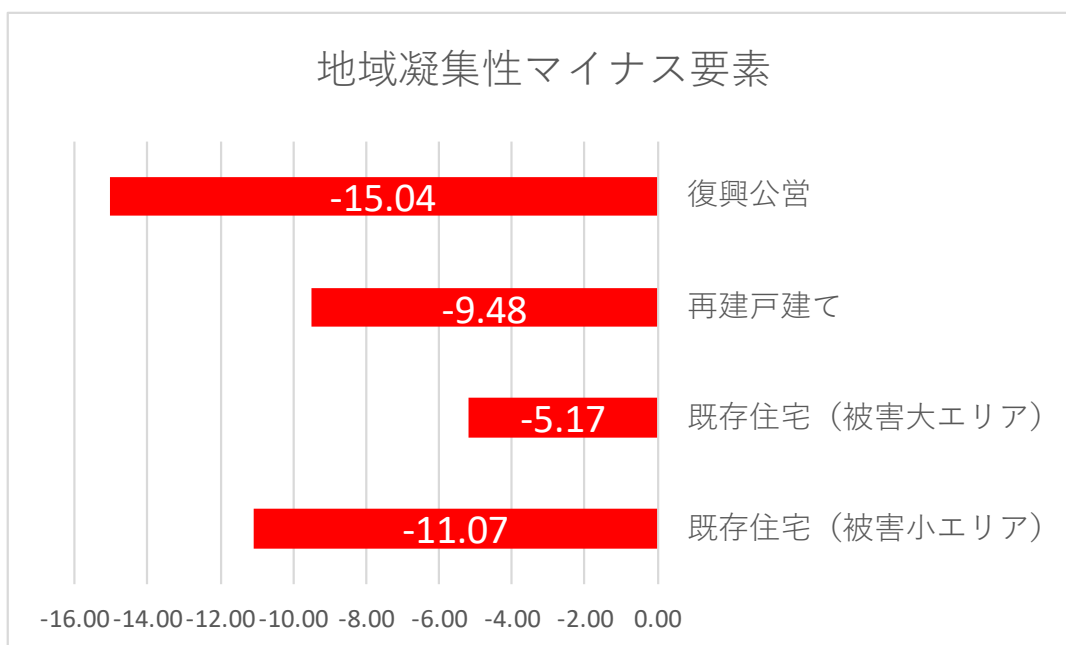


図3-51 街区区分 地域凝集性マイナス要素(筆者作成)

この各項目について、3 類型及び街区区分によりクロス集計を行ったところ（図 3-48、49）3 類型ではプラス要素が最も多いのは再生エリアであった。融合と新設は大きな違いは見られなかった。反対に、マイナス要素<sup>78</sup>では再生が最も少なく、こちらも新設と融合には大きな違いは見られなかった。次に街区区分で行ったクロス集計の結果を見ていく（図 3-50、51）。プラス要素が最も大きかったのは、既存住宅（被害大エリア）であった。これは再生エリアと同じ地域である。それ以外の街区には大きな違いは見られなかった。マイナス要素が最も多かったのは、復興公営住宅であった。反対に最も少なかったのは、既存住宅（被害大エリア）であり、その差は約 10 ポイントであった。

結果、この分析により、3 類型においては再生エリアが、街区区分においても既存住宅（被害大エリア）において地域凝集性のプラス要素が高いという結果となった。この結果についての詳しい考察については次章に譲ることにしたい。

### ⑤まちづくりの重要度・満足度

（3）まちづくりの「大切さ」「満足度」について教えてください。

問 11 次のテーマ・内容についてあなたがこれから先のまちづくりには「大切だ」と思うもの、そして地区の現状や取り組み、町の施策への「満足度」を教えてください。

#### ① 高齢者の健康と長生きに関すること

（キーワード 健康づくり、買い物・通院等の支援、見守り、配食サービス等）

大切だと思うか	1. そう思う	2. そう思わない	3. わからない
満足しているか	1. 満足だ	2. 満足ではない	3. わからない

図3-52 設問 まちづくりの重要度・満足度（調査質問用紙より、筆者作成）

「まちづくりの『大切さ』『満足度』について教えてください。」として問 11 で「次のテーマ・内容についてあなたがこれから先のまちづくりには『大切だ』と思うもの、そして地区の現状や取り組み、町の施策への『満足度』を教えてください。」という設問で、次の 9 項目について尋ねた。①高齢者の健康と長生きに関すること（キーワード 健康づくり、買い物・通院等の支援、見守り、配食サービス等）、②子育て支援等、子どもに関することについて（キーワード 親同士の交流、子ども会、登下校の見守り等）、③自分たちの住んでいる地区の環境について（キーワード 草刈り、側溝そうじ、公園・河

<sup>78</sup> マイナス要素については、-1 を乗じてマイナスの数値に変換している。

川・集会所等の美化等)、④生きがい、趣味等の活動について(キーワード 地区でのスポーツ活動(運動会等)、趣味の教室、サークル活動等)、⑤空き家、耕作放棄地等のことについて(キーワード 維持管理、活用、持ち主や状況の把握、空き家バンク、あっせん等)、⑥防災、防犯、交通安全等「安全・安心」に関わることについて(キーワード 地震、水害、火事、避難訓練、交通マナー等)、⑦地区でのコミュニケーションについて(キーワード 地区での付き合い、回覧板、掲示板、広報誌等)、⑧地区の魅力を見つけ、世代や地区を越えて発信することについて(キーワード 特産物、収穫体験、史跡、自然環境等)、⑨地区の伝統を守り、伝えることについて(キーワード 祭り、祭礼、年中行事、伝統行事、芸能等)である。選択肢はそれぞれ、図3-52のように「大切だと思うか 1.そう思う、2.そう思わない、3.わからない」「満足しているか 1.満足だ、2.満足では

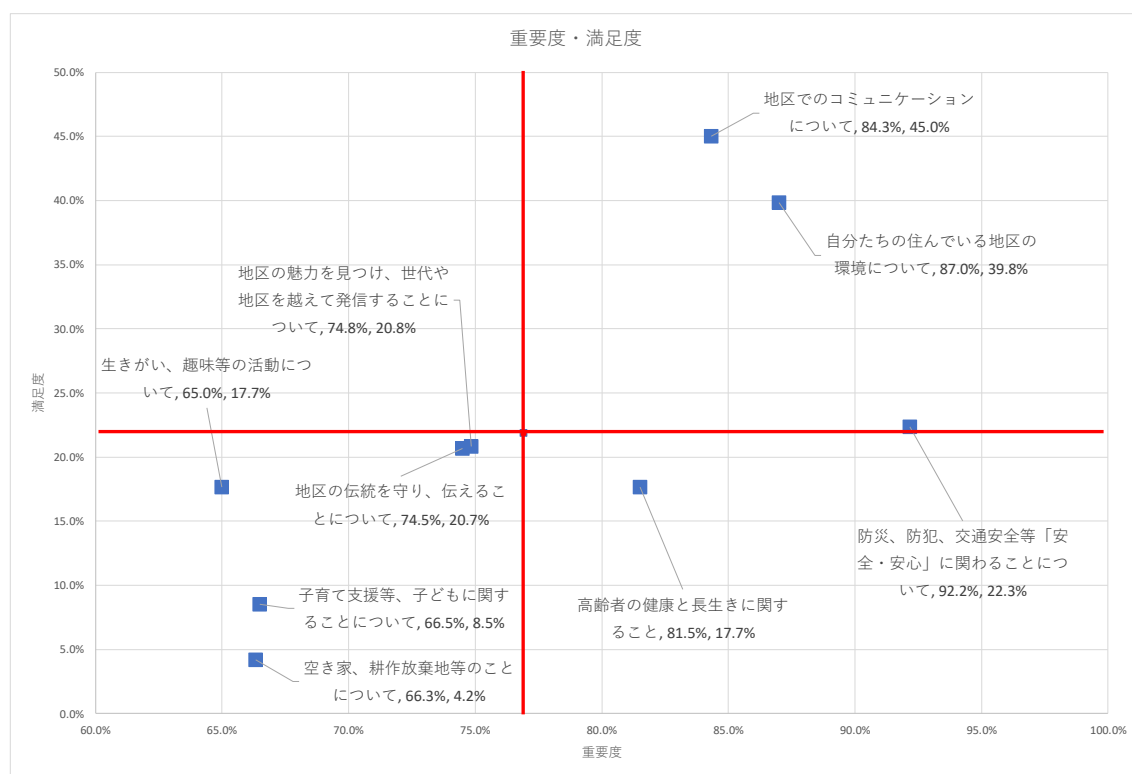


図3-53 まちづくり項目の重要度・満足度 全体(筆者作成)

ない、3.わからない」で、このあとの集計では「大切だと思うか 1.そう思う」「満足しているか 1.満足だ」と回答した回答者の数を全回答者に対する割合で示している。

図3-53以降の図では縦軸に満足度、横軸に重要度をとっている。赤い線はそれぞれの全体の平均値を示しており、横方向の赤い線より上が平均よりも満足度が高く、縦の赤い線より右側が平均よりも重要度が高いといえる。さらに、二つの軸を組み合わせる4つの象限を作るとき、右上の第1象限は「満足度が高く重要度も高い」エリアとなり、順に左



上の第2象限は「満足度が高く重要度が低い」、左下の第3象限は「満足度低く重要度も低い」、右下の第4象限は「満足度が低く重要度が高い」エリアとなる。

全体では「満足度が高く重要度も高い」第1象限には、3つの項目が該当した。「③自分たちの住んでいる地区の環境について」「⑥防災、防犯、交通安全等『安全・安心』に関わることにについて」「⑦地区でのコミュニケーションについて」の3つであった。「③の地区の環境について」は、調査エリアでは比較的地域の自治会の活動がまだしっかりしているので、自分たちで整えていることもあり、満足度は高く39.8%、重要度は87.0%であった。「⑥安全・安心について」は、なんといってもあれほどの大きな被害を受けた地域だけに、若干意外な感もあるが、満足度は平均値程度で22.3%、やはり重要度は最も高く92.2%であった。千年に一度の大災害であったこと、東日本大震災のあとにしっかりと対策がなされたこと、などを考えるとある程度頷ける。しかし、筆者の個人的な感情としては、10年以上の歳月が流れ記憶が薄れ始めているのではないか、という危惧を感じる。しかし、その危険性も、安心感もそこに住まう人々のものであることは忘れてはならないと思う。

最後に「⑦の地区でのコミュニケーションについて」は、満足度が45.0%と最も高かった。重要度は84.3%でこれも非常に高い水準であった。前述のとおり、山元町は地域活動への参加の面について、全国と比較しても高いほうであると推測され、そのことについての重要性の認識及び、自分たちが意識してできているという意味での満足度も高いと考えられる。

重要度が高いにも関わらず、満足度が平均よりも低い象限である第4象限には「①高齢者の健康と長生きに関すること」が入った。重要度が81.5%もあるにもかかわらず、17.7%の回答者しか満足していない。前述の通り、山元町では令和3年3月31日時点で宮城県内第3位の高齢化率（41.2%）であり、この満足度の低さと合わせて、大きな課題といえるであろう。

「②子育て支援等、子どもに関することについて」「④生きがい、趣味等の活動について」「⑤空き家、耕作放棄地等のことについて」「⑧地区の魅力を見つけ、世代や地区を越えて発信することについて」「⑨地区の伝統を守り、伝えることについて」はすべて重要度低、満足度低の象限に入った。これは、このあとでクロス集計を検討するが、それぞれの地域の特性によりスポイルされ、打ち消し合って低くなったと考えられる。

3 類型について集計したものが、図3-54~57である。注目したい部分に印をつけている。円で囲んだ部分で「③自分たちの住んでいる地区の環境について」「⑦地区でのコミュニケーションについて」この2項目の関係が、再生と融合はほぼ同じような配置となっていて、新設は逆転した配置となっている。これは、新設エリアでの③の満足度が他の類型と比較して高いことが原因であると考えられる。やはり、新たにこの5年程度で形成された新市街地、さらにコンパクトシティを目指して開発された地域を含むこともあり環境に対する満足度が高いと考えられる。

もう一つは矢印で示した、新設エリアの安心安全についての満足度の高さである。この項目については融合エリアが最も満足度が低く、16.4%であったが、新設エリアでは31.6%と比較して高い。融合エリアでは既存住宅が多く、前述の通り折しも令和3年2月13日の「令和3年福島沖地震」の発生直後の調査であったことも影響していると考えられる。桜塚自治会の方と丘の上にある集会所の外でお話したときに、遠く海のほうを見ながら「ここだったら津波は絶対来ないから」とおっしゃっていたのが印象的である。

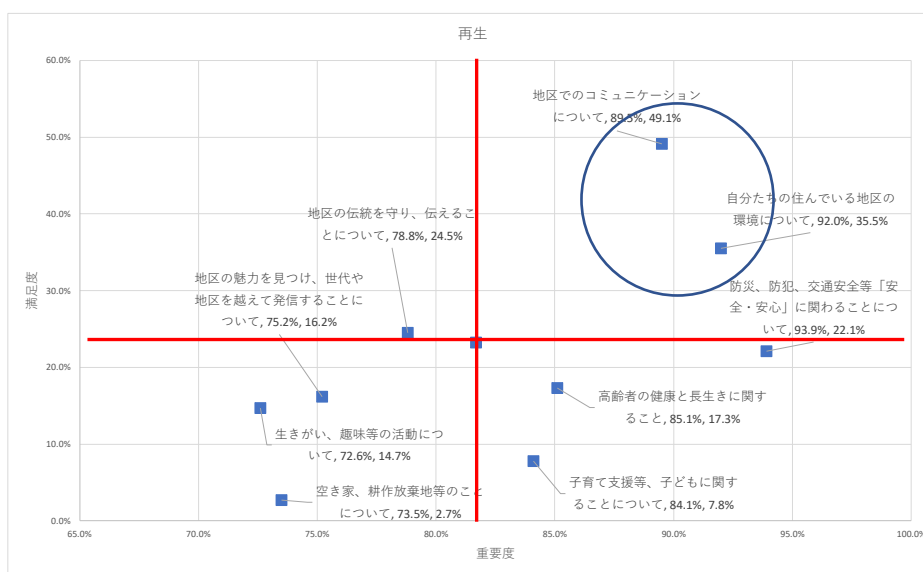


図3-54 まちづくり項目の重要度・満足度 再生エリア(筆者作成)

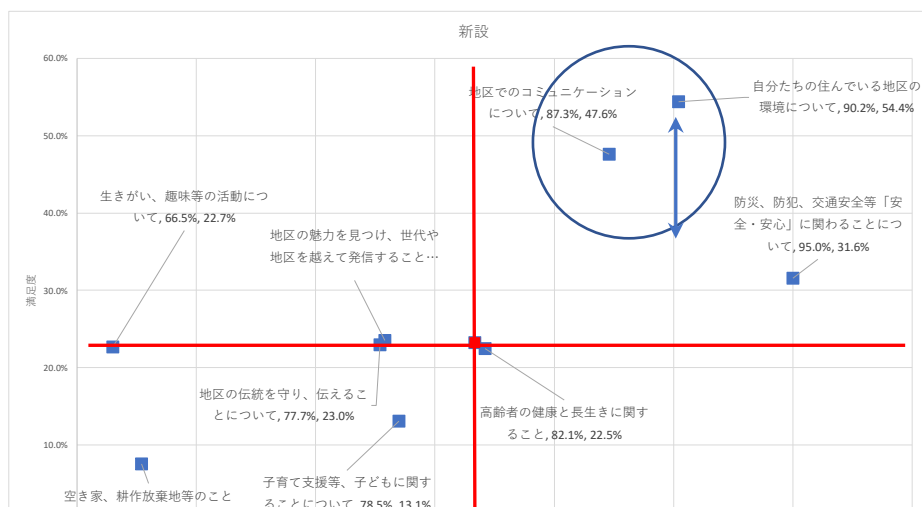


図3-55 まちづくり項目の重要度・満足度 新設エリア(筆者作成)

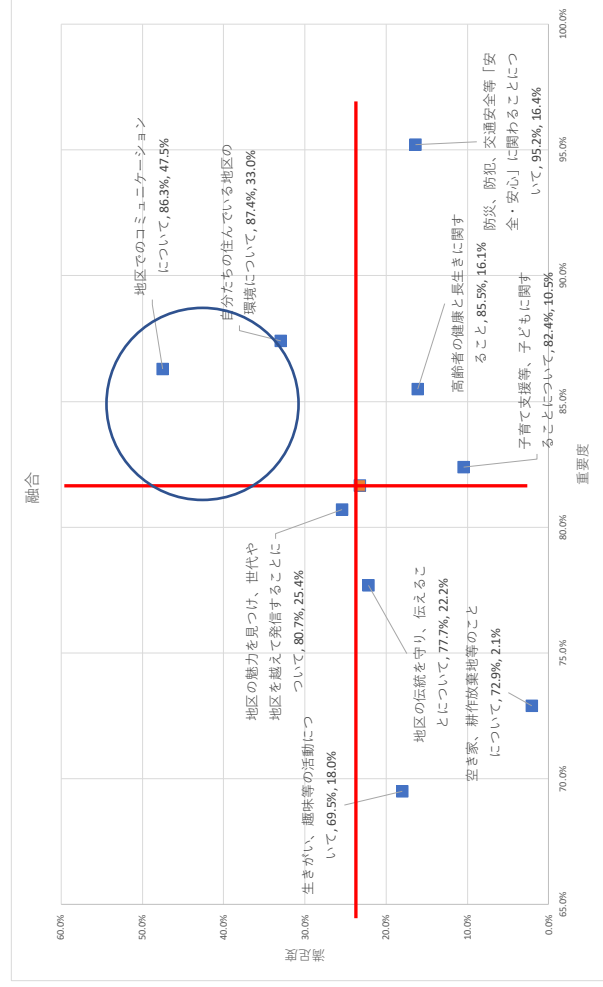


図3-56 まちづくり項目の重要度・満足度 融合エリア(筆者作成)

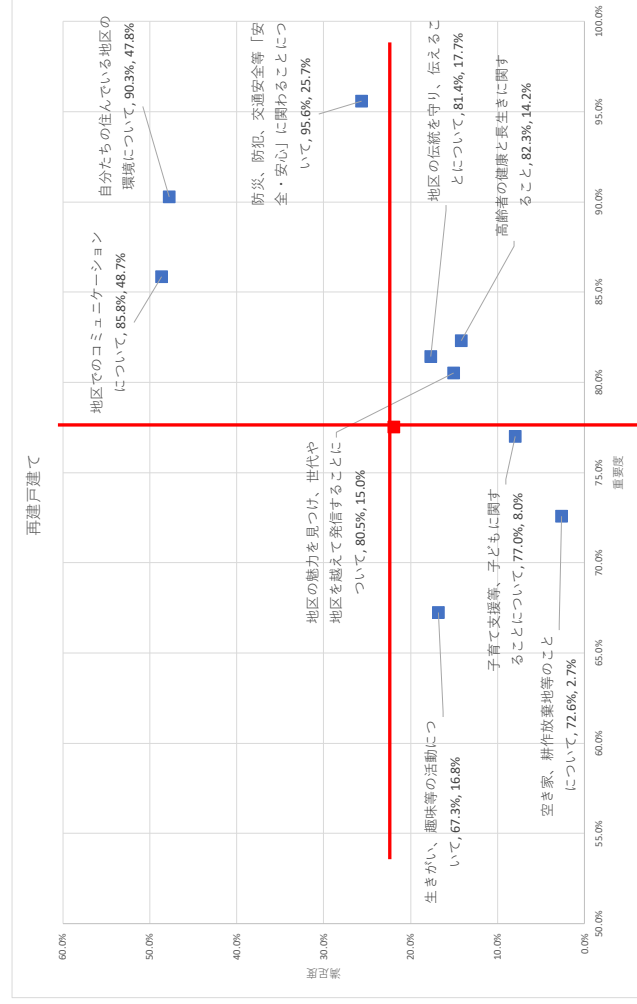


図3-57 まちづくり項目の重要度・満足度 再建戸建て街区(筆者作成)

次に、同じ設問について、街区区分によりクロス集計を行った。3 類型と重なる部分もある中で、特徴的な結果の認められた「再建戸建て」と「復興公営住宅」の比較を図3-57、58 に示す。

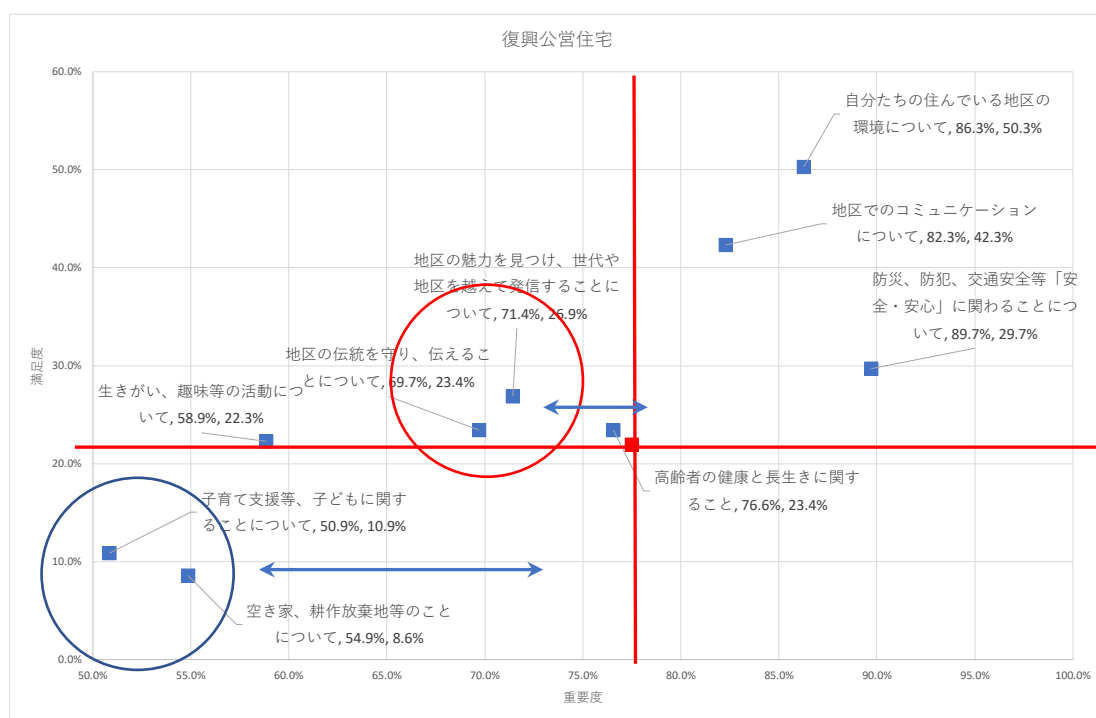


図3-58 まちづくり項目の重要度・満足度 復興公営住宅街区(筆者作成)

グラフの赤い円内「⑧地区の魅力を見つけ、世代や地区を越えて発信することについて」「⑨地区の伝統を守り、伝えることについて」の2つについて、再建戸建てと復興公営住宅について比較した。結果を表3-20にまとめている。網掛けは数値が大きいほうに付けている。

表3-20 地区の魅力・伝統について(筆者作成)

項目	評価	再建戸建て	復興公営住宅
地区の魅力を見つけ、世代や地区を越えて発信することについて	重要度	80.5%	71.4%
	満足度	15.0%	26.9%
地区の伝統を守り、伝えることについて	重要度	81.4%	69.7%
	満足度	17.7%	23.4%

いずれの項目についても、重要度において再建戸建てが高く、満足度において復興公営住宅が高い。しかし、この2つの街区は必ずセットにて整備されている<sup>79</sup>。つまり、この2つの街区は実は同じ空間にあり、どちらも防災集団移転促進事業にて整備された地区の住民である。生活する空間による違いがないと考えると、この差をどう解釈するべきだろうか。ひとつには再建戸建ては持ち家であり、復興公営住宅は賃貸（町営住宅）である。大地に根を下ろし暮らしていく中で、これからここに長く住む、という覚悟ともいうべき意識が差異を生んだとは考えられるのではないだろうか。次章第2節で詳しく述べるが、地縁関係の成立には「永続的關係の予想」が前提とされる。「これからも付き合っていかなければならない」からこそその関係があることは想像に難くない。また重要度においては、いずれの街区についても、移転を行った住民なので、地区の魅力や伝統はこれから作っていくものである。それを自分たちの力で作って、伝えて、残していく、という意識の現れと解釈できないか。反対に、満足度については評価について厳しい、ということが考えられる。

表3-21 地区の魅力・伝統について

項目	評価	再建戸建て	復興公営住宅
子育て支援等、子どもに関することについて	重要度	77.0%	50.9%
	満足度	8.0%	10.9%
空き家、耕作放棄地等のことについて	重要度	72.6%	54.9%
	満足度	2.7%	8.6%

もう一点、この2つの街区につき「②子育て支援等、子どもに関することについて」「⑤空き家、耕作放棄地等のことについて」の2点についても注目した（表3-21）。図では、青い円内の項目である。網掛けの条件は同じである。これについても、同じ結果であった。この2項目では、重要度の評価について、20ポイント程度の大きな違いが現れている。特に復興公営住宅において子育て支援に関する重要度の評価が低い。これは、復興公営住宅は入居者が高齢の方が多く、子育て世代が少ないことが影響しているであろう。

<sup>79</sup> 山元町においては防災集団移転事業は3地区において実施され、その3地区のすべてで復興公営住宅と戸建て分譲土地が整備されている。また、それ以外の地区には復興公営住宅は整備されていない。

また、⑤空き家、耕作放棄地等のことについて、の満足度であるが、全体で 4.2%の満足度となっており、重点課題であることがわかる。

#### ⑥居住継続意思・次世代の居住希望・地域への愛着

本調査の中で、重要な項目として位置づけているものの一つに、「(4)あなたは今後この地区に住み続けたいですか?」という質問がある。この項目の中に3つの設問を用意した。居住継続意思を尋ねるものとして、「問 12 あなたはこの地区に今後も住み続けたいと思いますか?」、次世代の居住希望を尋ねるものとして「問 13 あなたは自分の子どもにもこの地区に住んでほしいと思いますか?(子どもがいない方も「もし子どもがいたら」と考えてお答えください)」、最後に地域への愛着を尋ねる「問 14 あなたはこの地区に愛着がありますか?」の3つである。それぞれにつき自由回答の「よろしければ、その理由をお聞かせください(自由記載)」という設問を付属させている。それぞれの設問に対する全体の回答を図3-59~61に示す。

「問 12 あなたはこの地区に今後も住み続けたいと思いますか?」(居住継続意思)について全体としては、65.2%の回答者が「そう思う」と回答した。「そう思わない」は10.2%、「わからない」は19.5%であった。「問 13 あなたは自分の子どもにもこの地区に住んでほしいと思いますか?(子どもがいない方も「もし子どもがいたら」と考えてお答えください)」(次世代の居住希望)については、「そう思う」が39.3%、「そう思わない」が24.2%、わからないが28.0%であった。最後に、「問 14 あなたはこの地区に愛着がありますか?」(地域への愛着)については、「そう思う(愛着がある)」が59.5%、「そう思わない(愛着がない)」が14.3%、わからないが20.0%であった。

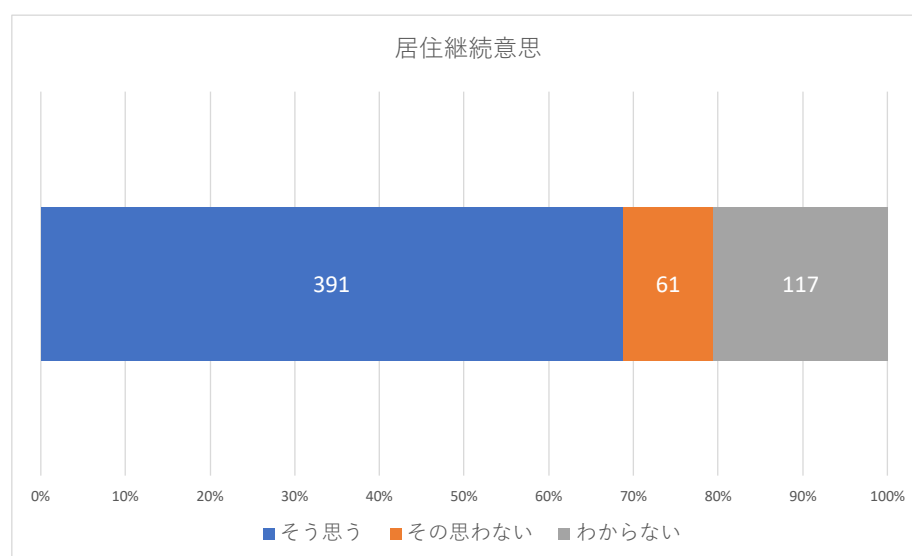


図3-59 あなたはこの地区に今後も住み続けたいと思いますか? (筆者作成)

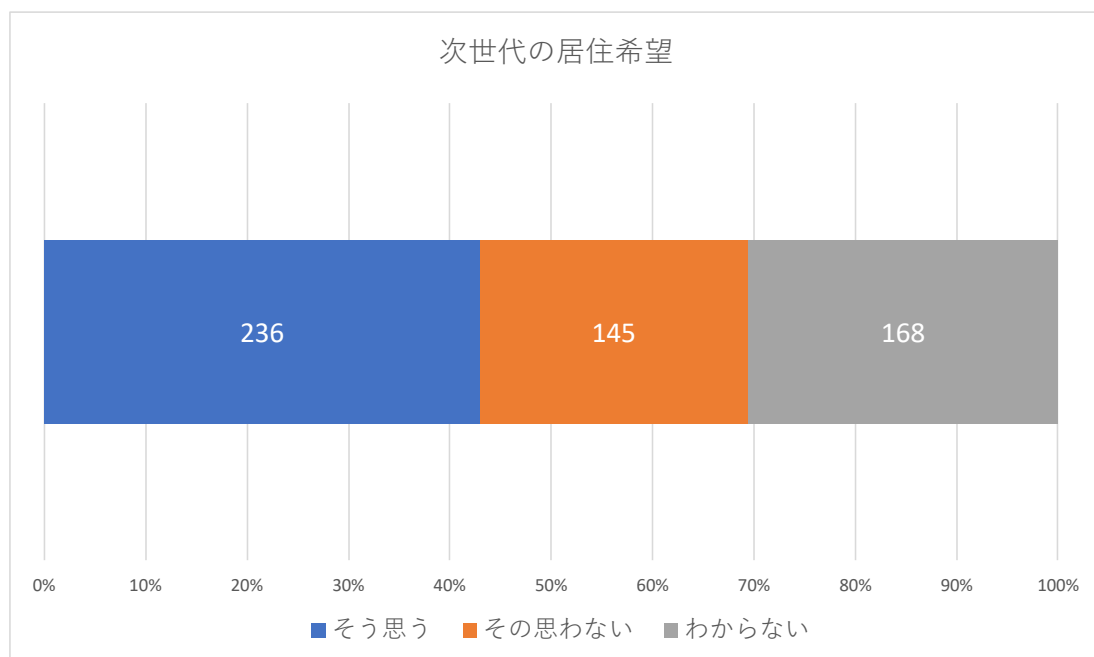


図3-60 あなたは自分の子供にもこの地区に住んでほしいと思いますか？（筆者作成）

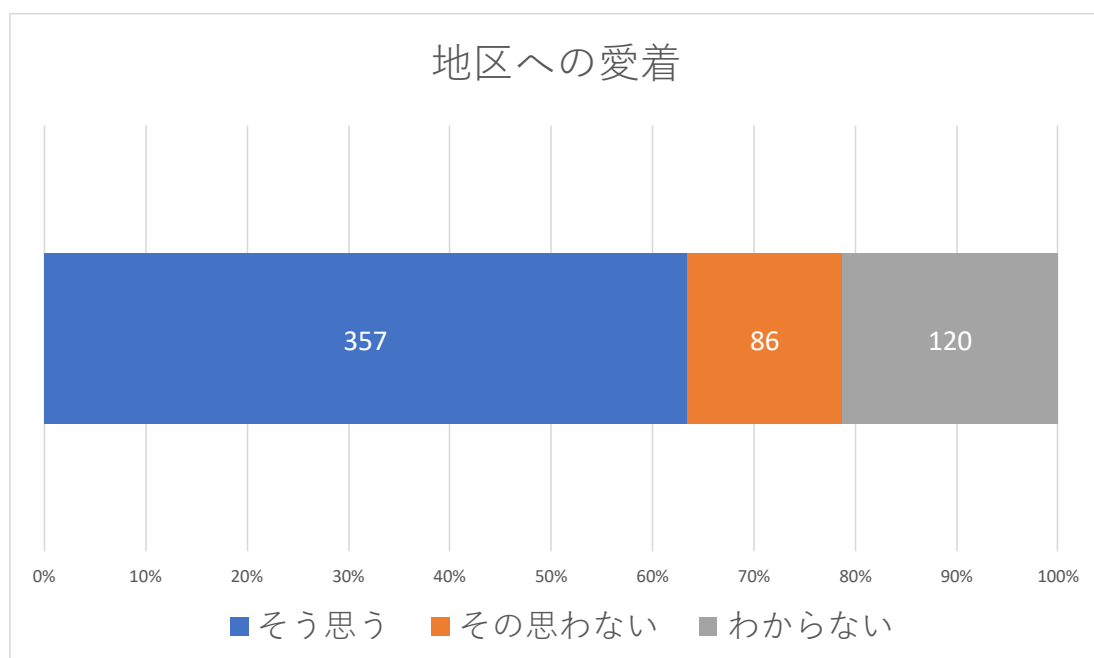


図3-61 あなたはこの地区に愛着がありますか？（筆者作成）

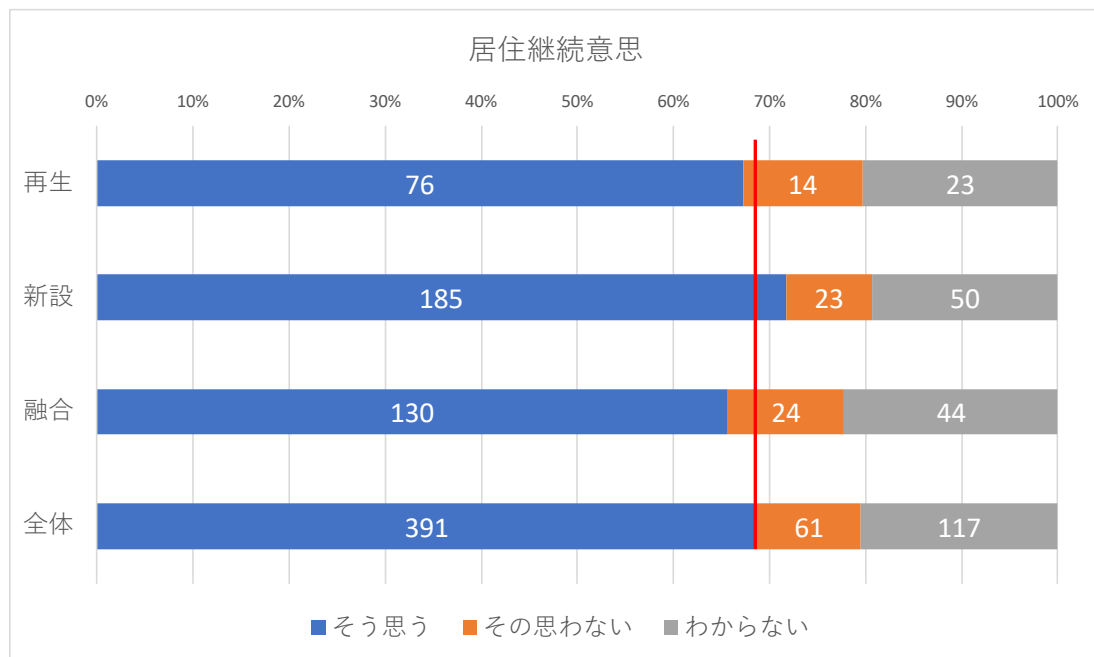


図3-62 3 類型 あなたは今後もこの地区に住み続けたいと思いますか？（筆者作成）

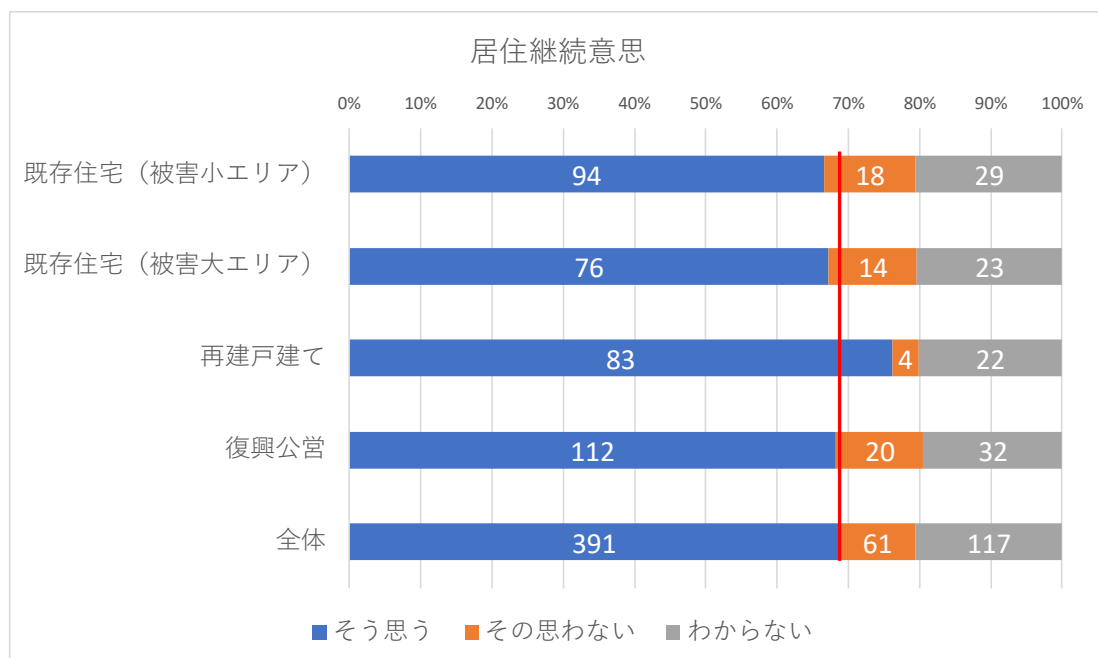


図3-63 街区区分 あなたは今後もこの地区に住み続けたいと思いますか？（筆者作成）



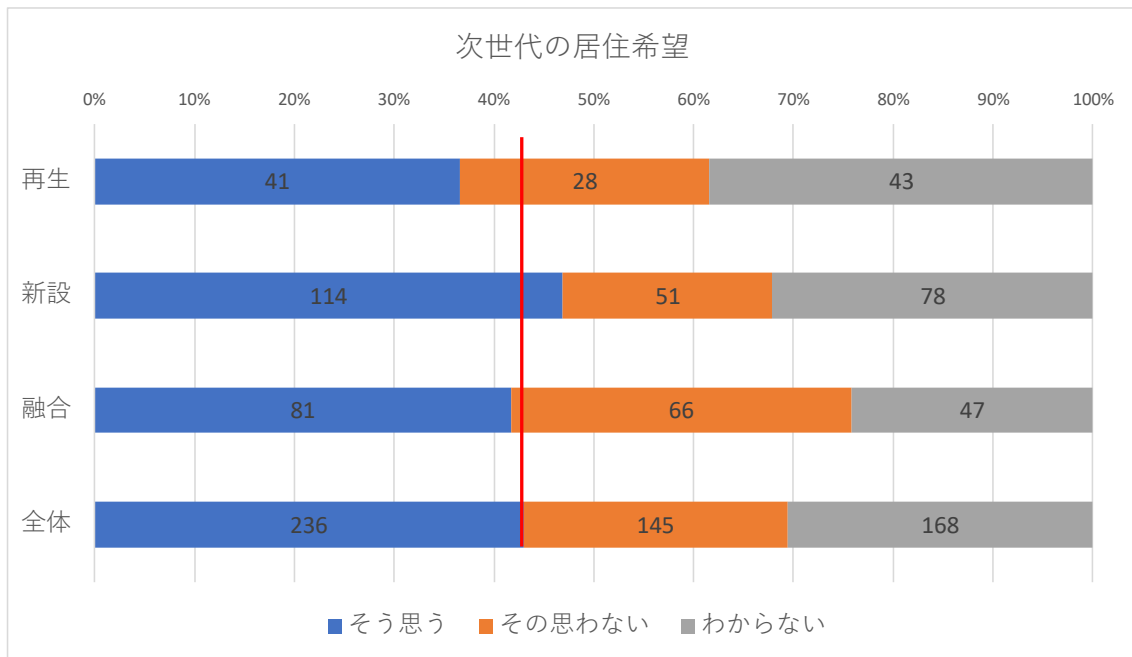


図3-64 3 類型 あなたは自分の子供にもこの地区に住んでほしいと思いますか？（筆者作成）

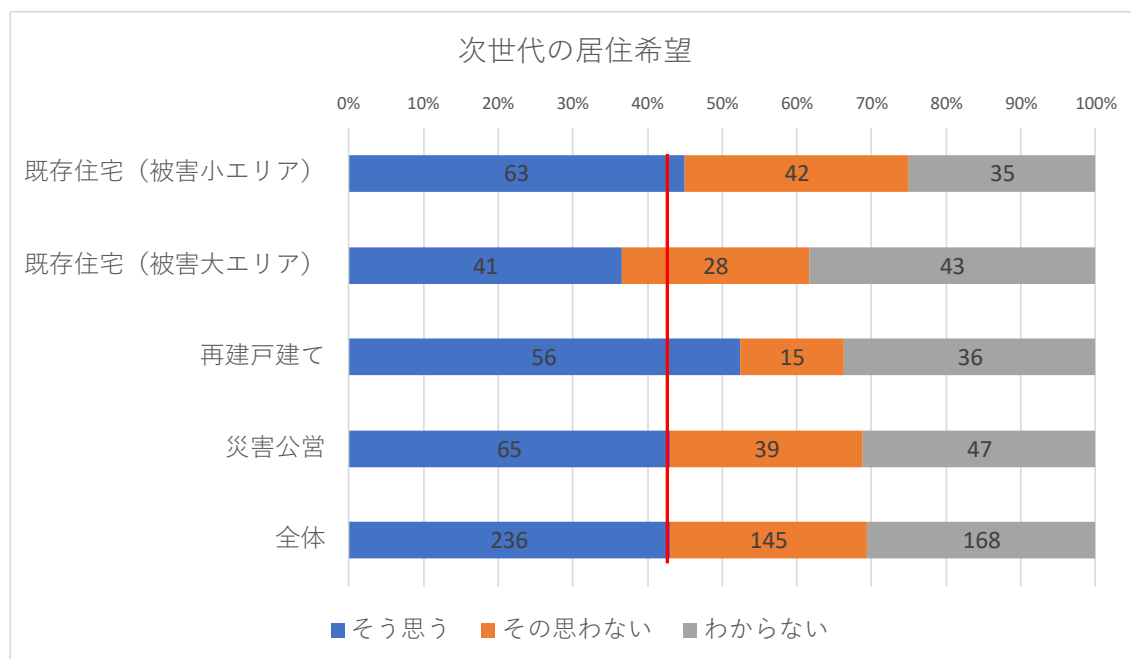


図3-65 街区区分 あなたは自分の子供にもこの地区に住んでほしいと思いますか？（筆者作成）

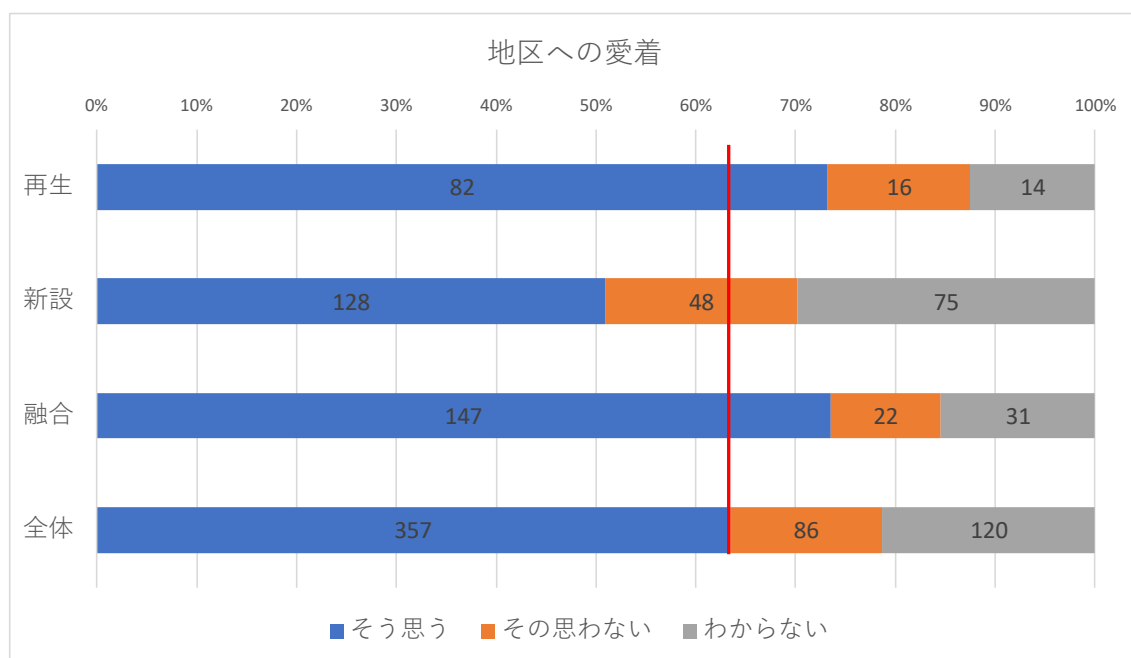


図3-66 3 類型 あなたはこの地区に愛着がありますか？（筆者作成）

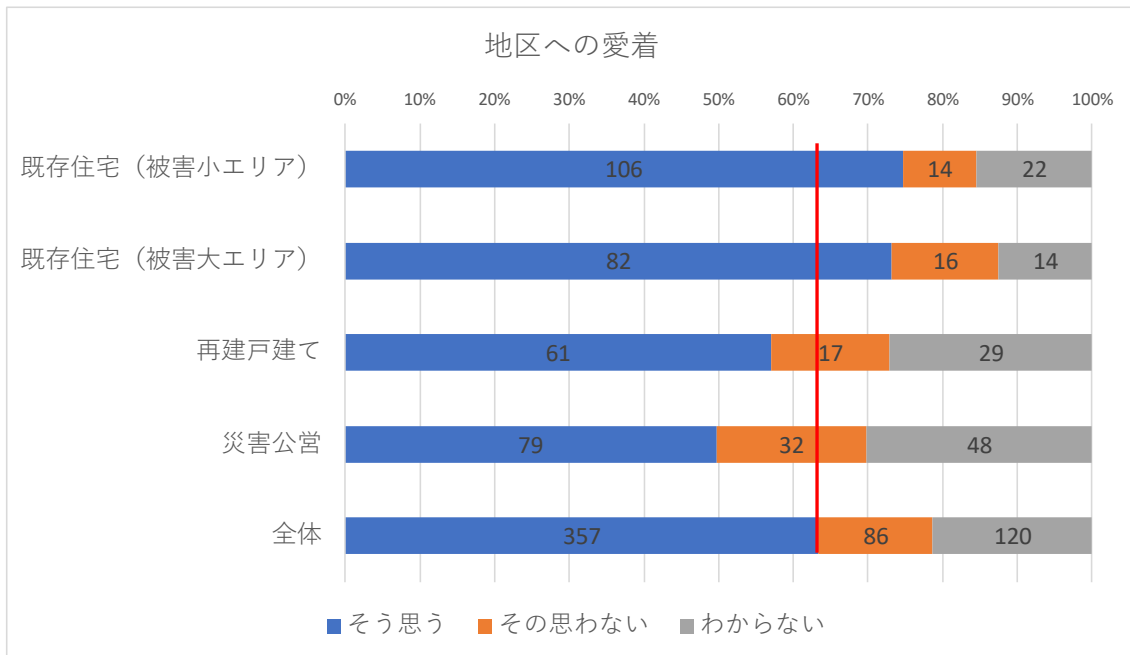


図3-67 街区区分 あなたはこの地区に愛着がありますか？（筆者作成）

居住継続意思について3類型で見ると全体に比較して、融合と再生で若干「そう思う（居住継続）」が少ないが、大きな差はない。また、街区区分で比較すると「再建戸建て」で居住継続意思が強いようである。その他については、大きな差は見られなかった。

次世代の居住希望については、3類型を見ると、次世代にこの地区に住んでほしいと思うのは、再生で36.6%、新設で46.9%、融合で41.8%であった。地域での社会関係資本が高いと思われた再生の類型であったが、この先次の世代も住み続ける、というときにはやはり不安は一定程度あることが伺える。また、「わからない」という回答が38.4%と最も多いのも再生である。このことから、今回の津波被災は免れたものの、生活環境に確信が持てないことが推測できる。

街区区分で見ていくと、子ども世代にも住み続けてほしいと最も多くの住民が思っているのは、52.3%で再建戸建てエリアであった。最も少ない既存住宅（被害大エリア、36.6%）と比較して、15ポイント以上の差がある。しかし、反面「わからない」という回答も再建戸建て33.6%、既存住宅（被害大エリア）38.4%と多く、長期的に見て次世代のことになると、単純には見通せない難しさがあることを読み取ることができる。

最後に地区への愛着であるが、3類型で見ていくと、再生、融合エリアで「愛着がある」と回答した回答者が多かった。それぞれ、73.2%、73.5%で新設の51.0%を20ポイント以上引き離している。これは、やはり防災集団移転促進事業にてここ数年のうちに移転した層よりも、その地域に長く住んでいる層が地域への愛着は強いことがわかる。新設

エリアでは「わからない」が他の地域よりも倍以上多い 29.9%であることも特徴である。地域への愛着は一朝一夕に生まれるものではないといえる。街区区分で見ていくと、最も地区に対する愛着があると答えた人が少なかったのは復興公営住宅エリア（49.7%）であった。最も多かった既存住宅（被害小エリア）の 74.6%と比較すると、実に約 25 ポイントの差である。防災集団移転促進事業にてここ数年のうちに移転したことに加え、持ち家でない賃貸であることを考えると頷ける。既存住宅で津波による被害が大きかったエリアと比較的少なかったエリアを比べるとほとんど変わらない。あれほどまでの大災害を経ても住み続けていられる地区には愛着が高いことが分かる。

ここまで筆者が行った宮城県山元町における区長対象、住民対象の 2 つの調査の概要と結果を見てきた。次章では、この調査の結果を用い、第 1 章で立てた 3 つの問い、①現代において、そして将来に向かって必要か、②必要性があるならばそのあるべき姿はいかなるものか、③その場合どのように持続させることができるのか、について検討を加えていくことにしたい

## 第4章 地域自治会の持続性についての検討

本章においてはこれまでに述べてきたことを総括し、本稿の冒頭に提示した3つの問いに対して答えるものとした。まず第1節では、「地域自治会」と危機について述べる。これまで多くの論者により論じられてきた「地域自治会と危機」の関係について、システム論を用いて、地域に対して外部から危機が作用したときにその反応として凝集性が高まったことを前章で詳述した調査の結果、その中でも特に住民の参加の度合いと、その理由を中心に用いて説明する。

続いて第2節では「人は大地を離れて生きることはできない」というところから論を始めた本稿において、その帰結として生まれる地縁というものについて、現代においてどのような状況の中にあり、そこにどのような課題があるのかについて述べる。結論からいえば、モータリゼーションや、マスメディア、インターネット・SNSなどによって、現代において地縁に求められる意義は大きく変わったが、その中においても地縁が担うべき役割は変わらずに存在すること、しかし反面地域での文脈、伝統等によって求められる地縁はグラデーション化していると考えられることについて詳しく述べる。

そして第3節では、第1節、第2節をもとに、本稿の冒頭で挙げた3つの問い、①現代において、そして将来に向かって必要か、②必要性があるならばそのあるべき姿はいかなるものか、③その場合どのように持続させることができるのか、という問いについて答えていく。

### 第1節 地域自治会と危機

#### 1. コミュニティシステム

地域自治会と危機を考える上のモデルとして、システム理論を利用する。これは集団等を見るときにその個別の要素を見るのではなく、全体をひとつのかたまりととらえる考え方である。ベルタランフィによれば、伝統的科学においては観察される現象を、たがいに独立に調べることのできる要素的単位の相互作用に還元して説明しようとしてきたが、ばらばらに各部分を研究しただけでは説明できない様々な秩序があることがわかってきた。なので、一つ一つではなく全体を「システム」として捉え、それを「相互に作用しあう要素の集合」とみとする。(ベルタランフィ 1973: 34-35) またクニールとナセヒによると、システムという概念は、もともと、要素的なものとの対比において合成されたもののことを意味する<sup>1</sup>。つまり、起きた現象を一人ひとりの思考の集まりとして考えるのではなく、システムとしての組織や集団の行動や思考であると仮定して捉える。そして、システムには閉鎖システムと開放システムとがあり前者では外部との接触がなく安定しているが、後者には外

---

<sup>1</sup> つまり、人体であるなら個別の臓器、脳、心臓、肺、といった要素をとらえるのではなく、「一人の人間」という全体を捉える考え方である。

部からの入力と外部への出力があり、それによって構成要素の交代が行われる（クニール G、ナセヒ A.1995：20-29）。

社会学の分野にこのシステム論を持ち込んだのはパーソンズであった。パーソンズは社会を一つのシステムとして捉えたうえで、その構成要素をその中にある個人の行為であるとした（パーソンズ 1974：23）。そのうえで、社会システムは外部に開放され、相互交換を行う「開放システム」であり、外部との相互交換が行われるということは、そのシステムに内部と外部の「境界」が生まれるとした。その境界の外部を「環境」とした上で、開放システムは環境から刺激などの影響を受け、そしてアウトプットを行うことで環境へ影響を及ぼしているとした（パーソンズ 1984：5-6）。パーソンズは社会システムの機能的パラダイムを縦軸に「内的-外的」、横軸を「手段的-充足的」とした4つのマトリックスで捉える AGIL 図式で捉えた（パーソンズ 1984：19）<sup>2</sup>。

倉沢はパーソンズのシステム論をもとに、コミュニティを①小学校区程度の「居住地コミュニティ」、②都市における「区」程度の「都市コミュニティ」、③東京大都市圏や阪神大都市圏などの「広域圏コミュニティ」に分類した上で、実際に神戸市のある地区を例にコミュニティの構造分析を行い、パーソンズの AGIL 図式を用い、機能分析を行っている（倉沢 1990：170-179）。

パーソンズからはじまる、社会システム論を本論の関心である地域自治会を理解するパラダイムにあてはめれば、次のようになる。

地域自治会はひとつのかたまりとしての『システム』であり、その成員の行動により構成される。それは外部とのやりとりがある『開放システム』である。そして、外部から地域自治会に刺激（情報の流入、社会の変動、災害など）が『インプット（入力）』されると、地域自治会としての『アウトプット（反応）』を行う。

さらに、井庭らは社会における各機能システムはそれぞれ別々の意思を持って機能し、「あるシステムの干渉・影響が他のシステムに於いてどのような帰結を生むかは、予測不可能である。このような機能システムの水平的な関係性と相互依存関係が現代社会の姿」（井庭崇ら 2011：7）であるとして、社会をシステムとシステムの関係性の中で捉えている。このように、社会における様々な事象をシステムの原理を用いて理解しようとする考え方を「一般システム理論」という。

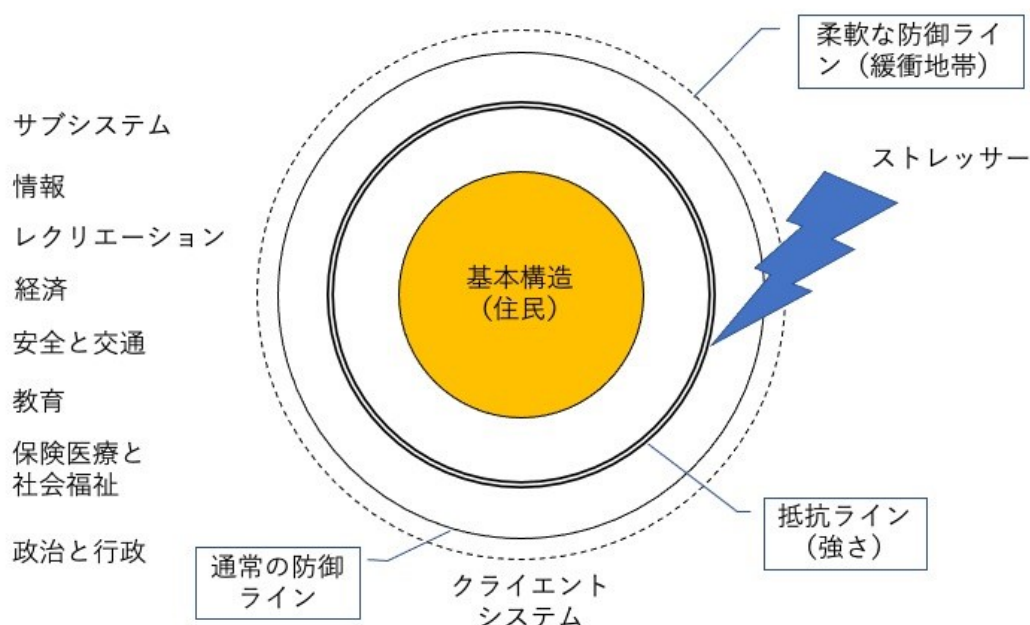
その一般システム理論を看護理論の世界に持ち込んだ研究者にベティ・ニューマン (Betty Neuman) がいる。看護あるいは、公衆衛生の分野では、古くから地域に働きかけ防疫を行ったり、成人病予防等の健康指導を行ったりしてきた。ニューマンの提唱した「ニューマン

---

<sup>2</sup> この図式は既に第1章において「倉田による地域自治会の機能の分類」として表1-3で紹介したものである。

システムモデル」ではパーソンズなどを踏襲し、人間や組織のような複雑なものでも、外部環境との間に物質の交換をしている開放システムであると捉える。看護理論では対象をクライアントと呼ぶが、特に対象が家族、集団、組織などである場合には「クライアント・システム」と呼ぶ（城ヶ端ら 2018：306-317）。看護学ではそれまで個別の症状に対応することを目的としていたが、ニューマンによると「看護におけるシステムの利用には、次のような利点がある（中略）看護知識を社会科学と関連付けて明確化し定義づけることができる」（ニューマン 1999：7）とされ、現在では健康の社会的決定要因（SDH:Social Determinants of Health）といわれ、社会との関係において健康問題を取り上げることが日常的に行われている。

システムと外部環境との関係においては、カナダの内分泌学者であるハンス・セリエ（Hans H. B. Selye）がマウスの実験を通し「動物は有害な外的刺激を加えられたとき、その刺激が何であろうと同じように反応する」として、そのような状態を作り出す外的作用を「ストレッサー（stressor）」と呼び、動物に生じたそれらの状態を「ストレス（stress）」と呼んだ（城ヶ端ら 2018：394-395）。ニューマン・システムモデルはこのストレス理論をシステムの中に持ち込み、「ストレスとストレスに対する反応という2つの主要な要素に基礎をおいている。すなわちクライアントは、環境と相互作用している開放システムであり、システム全面で環境と接点を持っている」（ニューマン 1999：30）。本稿の関心事である地域



アンダーソン、マクファーレン2007：140より筆者作成

図4-1（アンダーソン、マクファーレン 2007 より筆者作成）

自治会、地縁組織を中心に考えると上述の通り、地域自治会という「システム」は「外部環境」と接点を持ち、その刺激に反応し「アウトプット」を行っている。そして、外部からの刺激を「ストレス」と「ストレスでないもの」に分けて反応している。ニューマンはセリエのストレス理論をもとに、クライアントを基本構造と同心円である2つの防御ライン（柔軟な抵抗ライン、通常の抵抗ライン）と抵抗ラインでしめし、ストレッサーの侵襲によりクライアントシステムが反応するとした（ニューマン 1999：3-28）。「モデルは個人のクライアント例に上げて図式化しているが、これはグループや地域社会あるいは社会問題に対しても同じようにうまく適用することができる」（ニューマン 1999：22）としており、本稿ではこのモデルを地域自治会などの地縁組織に当てはめて検討する。

また、戸ヶ里・中山（2020）によれば、人はストレスに対して生物学的反応が起こる前に、頭の中や行動で刺激を判断して処理しようとする。それには一次評価、二次評価があり、前者ではそのストレッサーが自分にとって無関係、無害－肯定的、ストレスフルのいずれに当たるか、さらにストレスフルはさらに害－損失、脅威、挑戦にわかれる。後者では前者で「ストレスフルと評価されたときに、その状況を処理したり切り抜けたりするために何をすべきかを検討する」。またその後行われる再評価も存在する。このことを、地域自治会を理解するパラダイムにあてはめると、次のようになる。

『開放システム』である地域自治会などの地縁組織は絶えず外部環境からの『ストレッサー（刺激）』にさらされている。その『ストレッサー』に対して地域自治会は様々な『アウトプット』を返している。『ストレッサー』にさらされたときに、地域自治会という『システム』はそれに対し評価を行う。まず、無関係・無害であるか、ストレスフルであるかを判断し、それがストレスフルであると評価されると、それに対処（ストレス・コーピングという）していく。

アンダーソン・マクファーレインは「地域に降り掛かってくるストレッサーは、必ずしも負の結果をもたらすものだけでない。むしろ、プラスの成果をもたらすことが多い。例えば、危機に直面すると、人々は危機に対処するために組織を作って団結を固めることがある」（アンダーソン・マクファーレイン 2007：142）とする。以上の基礎的整理の上、次項で地域コミュニティと危機について検討する。



## 2. 地域コミュニティと危機

これまでも述べたように多くの論者が地域コミュニティと危機について論じてきた。田中は戦前の町内会などの整備について、「明治末から大正の中期にかけて、都市問題がいよいよ本格的に深刻化してきた。（中略）天皇制国家体制の一種の危機状況に直面していたのであった。（中略）市民が『反体制的な』意見を抱き、体制を揺り動かすような行動に走らないように体制の側につなぎとめておくことが必要であった。都市社会の危機を前に、上からの『草の根』的な民衆の組織化を通して、危機に対処しようとしていたのである」（田中 1990：37）とし、また「町内会の結成はリーダー層が町内社会の崩壊の危機に対して、町内会という組織を結成してそれを食い止めようという意味を持つものであった」（田中 1990：41）と述べたうえで、町内会叢生期における地域社会を3つのタイプに分類している（表4-1）。

表4-1 田中 1990 による町内会叢生期における地域社会のタイプ  
（田中 1990:pp40-42 より筆者作成）

タイプ	概要	状況など	立ち向かうべき危機
I	「伝統的な町地であり、いわゆる『下町』」	「大正時代は下町の崩壊期」「職住分離とビジネス街化」「社会的再統合」	町内社会崩壊の危機
II	「江戸時代には町を構成していなかった、旧武家地や埋立地・新造整地の町」	「新興の町」「比較的安定性の高い社会階層の誕生」「町内有志団体から町内会へ」	「関東大震災による『社会秩序の解体』」
III	「かつての朱引外の旧農村地域」	「都市スプロール地区」「地付き層を中心としたまとまり」	

鳥越は 1879（明治 12）年に制定された和歌山県のある町内会の定款をとりあげ、その中でも「防火と防犯について、きわめて詳細な取り決めをしている事実」に注目される。火災と犯罪の発生が町内生活にとって、とりわけ恐ろしいものであり、町内会に期待される重要な活動であったのだろう」（鳥越 1994：78）とし、町内会とそこに彼ら自らが想定した危機との関係を示唆している。

玉野も「町内会はこの都市化によってもっとも大きな変貌を余儀なくされた『スプロール地区』において、やはりもっとも大きな影響をこうむった都市の自営業者層を実質的な担い手として成立したのである。このときに、従来とは異なる新しい地域住民組織の結成を促したのは、急激な都市化による地域社会の危機に対する『共同防衛』の必要であった。（中略）このような新しい事態に対して、旧来からの封建的な身分制度を前提とした

名望家層を中心とする閉鎖的な体制ではもはや有効に対処することができず、居住者全員を一律に『住民』として組織する新しいタイプの地域住民組織が求められたのである」

（玉野 1993：18）<sup>3</sup>とし、危機と組織化の関係について言及している。また、第1章第1節第4項でも述べた通り玉野は金沢市長町七番丁に昭和のはじめに成立した「昭和会」と呼ばれる住民組織の例をあげ、「大正から昭和にかけての急激な都市化に伴う地域社会の『危機的状況』に対してある特定の社会層を中心に住民自身が『共同防衛』のために自らの手で結成した団体＝アソシエーションだったのである。（中略）『共同防衛』という特殊な機能に着目してはじめて、一定領土内の全戸加入原則という町内会と、地方自治体や国家とに共通する特殊な性格が説明できるのである」（玉野 1993：185）とし、危機と防衛との関係において、地域自治会の特質が形作られたことを指摘している。

前章第1節で述べた通り、堀越は積極的に新しいものを取り入れて改革したある集落について、成功には2つの条件があったとする。ひとつは、優れたリーダーの存在であり、もう一つは「これらの集落は、このままだとこの集落はつぶれてしまう、消滅してしまうという危機に陥り、その危機を脱しようとして村作り（集落づくり）に取り組んだ」ことであるとした。また、その実例としてあげた集落における「危機感は一人や二人の、将来がよく見える人だけのものでなく、集落全員のもの」になっていたとしている（堀越 1983：100）

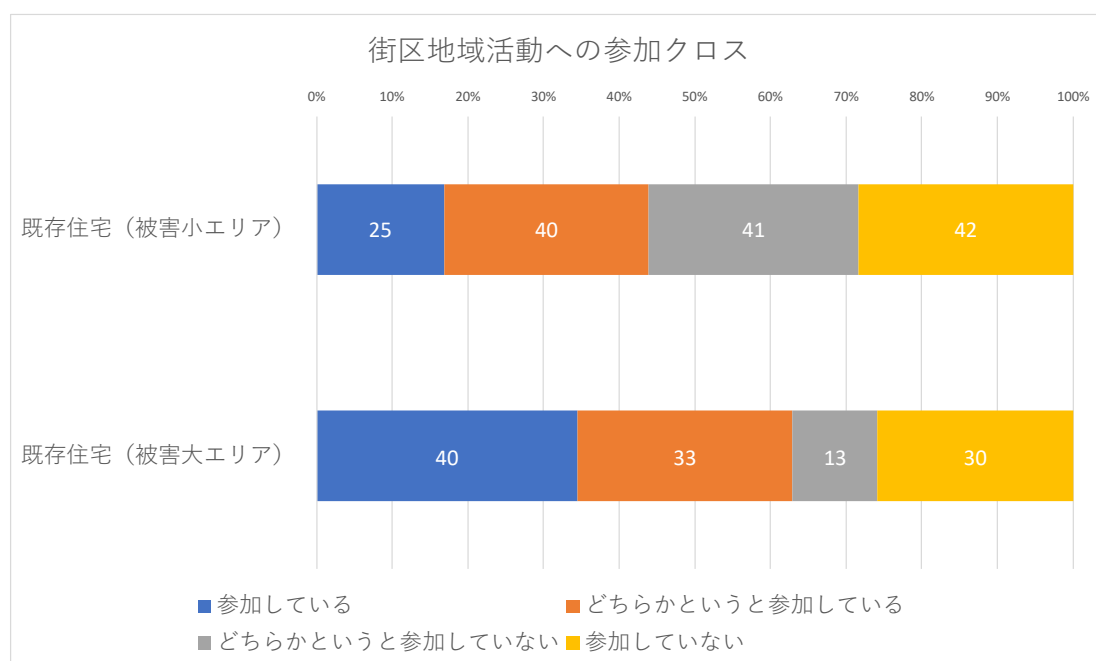


図4-2 街區別地域活動への参加比較（筆者作成）

<sup>3</sup> 傍点は筆者

4. ここでも危機の存在、そしてその認識の如何によって地域の凝集性が高まることが示唆されている。中村は、東京市に明治 33 年に「衛生組合設置規程」が設けられ、大きく衛生組合が広まったことをあげ「1 回の流行で死者 1 万人に達することもあった伝染病の猖獗<sup>5</sup>は各町民の間に生々しい記憶となって残っており、これが府令に対するこのような急速で広汎な反応を呼び起こしたのではないか」とし、危機及びその認識が地域の凝集性を高めることをここでも示唆している（中村 1979：13）<sup>6</sup>。また、ソルニットはサンフランシスコ地震の発災後において市民は「みんな、同じ厳しい試練を生き延びてきたのだ。彼らは同じ社会のメンバーで、同じ災難に驚かされたのだ」（ソルニット 2010：48）。そして「互いに助け合い、そもそも市の本質である社会の絆を強化した」（同：42）とし、やはり大規模災害のあとに地域コミュニティにおける凝集性が高まることを指摘している。

これまでの議論を前提に、筆者が実施し、前章で詳述した宮城県山元町のアンケート調査の内容を考察する。既存住宅街区において、被害が大きかったエリアと小さかったエリアについて、地域活動への参加について大きく差がついたことは、以下のように解釈できる。A：既存住宅（被害小エリア）のグループと B：既存住宅（被害大エリア）の 2 つのグループでは、「津波被災」という大きなストレスに対する一次評価が流出家屋数の違い、およびその後の世帯の補充等により次のように異なった。①A のグループにおいてはその後新市街地との融合などによりストレスフルと判断されなかった。②B のグループにおいてはストレスフルと判断し対処が行われた。その結果として B のグループにおいてはそのストレス対処として地域活動への参加が引き出され、凝集性が高まる結果となった（図 4－2）。

表 4－2 2グループの大震災前後の世帯・人口増減

類型	2010	2015	2016	2015／2010	2016／2010
A：既存住宅 （被害小エリア）	285 世帯 852 人	227 世帯 636 人	280 世帯 735 人	0.79 0.86	0.98 0.86
B：既存住宅 （被害大エリア）	712 世帯 2,332 人	284 世帯 755 人	150 世帯 380 人	0.39 0.32	0.21 0.16

表 4－2 に A・B 両グループの大震災前後の世帯・人口増減の詳細を示す。2015／2010 の数値を見ればわかるように、A・B とともに東日本大震災後に世帯、人口の減少が起こっている。A では世帯数で 21%、人口で 14%、B では世帯数で 61%、人口で 68%の減とな

<sup>4</sup> 傍点は筆者

<sup>5</sup> しょうけつ

<sup>6</sup> 傍点は筆者

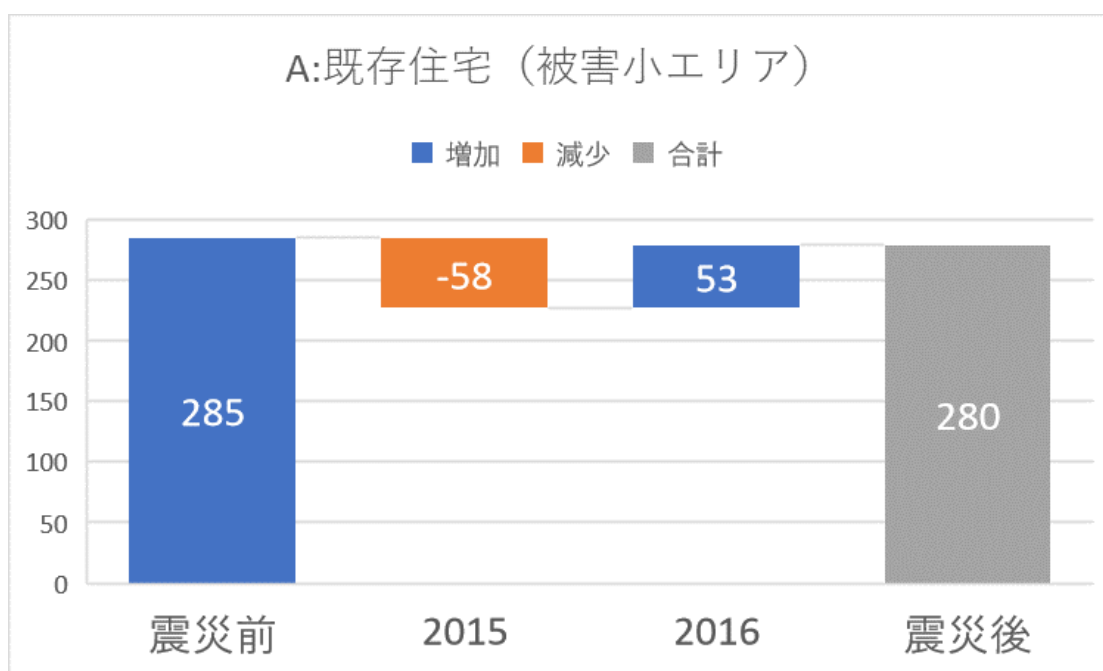


図4-3 震災前後の世帯数の変化 A（筆者作成）

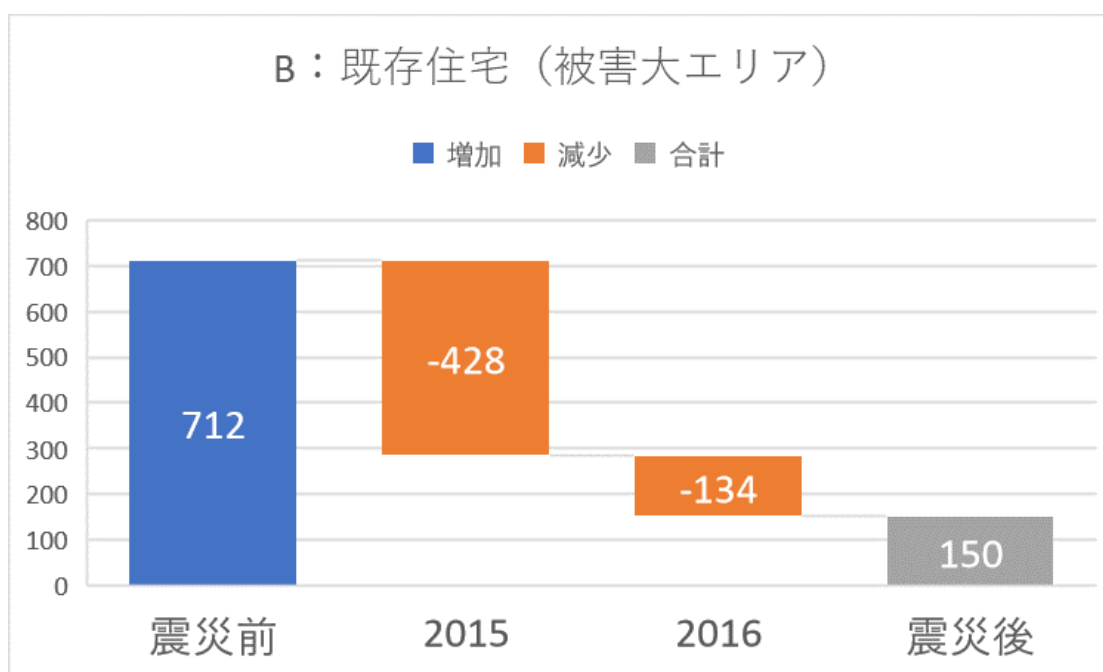


図4-4 震災前後の世帯数の変化 B（筆者作成）

っている。被災の程度は明らかに B のほうが大きいといえる。さらにその後、A では 2015 年から 2016 年に新市街地の形成及びその融合により世帯、人口の補充が行われた。

結果、更に減少していった B と比較し大きな差が 2016 年にはついている。A については世帯数で震災前の 98%、人口で 86%まで回復しているのである。一方 B では震災前の世帯数で 21%、人口で 16%にとどまっている<sup>7</sup>。震災の前後における A と B の世帯数の変化を図 4－3、4 に示す。

前章において参加の程度が違う理由を分析するためにパットナムらの社会関係資本をベースに地域における凝集性を計測することを試みたが、ここではそれに更に進め検討する。前章第 1 節の通りパットナムによると社会関係資本とは「調整された諸活動を活発にすることによって社会の効率性を改善できる、信頼、規範、ネットワークといった社会組織の特徴をいう」（パットナム 2001：206-207）<sup>8</sup>としており、多くの場合において社会関係資本は社会にとってプラスの意味として捉えられることが多い。しかし実際にはこれも前章の通りコールマン（1988）、アルドリッチ（2015）、小山（2011）等が指摘するように、マイナスの側面もあると考えられる。例えば、親密なネットワークは行き過ぎると「相互監視」や「強要」とならないとも限らないため、小山は「キャピタル（資本）の価値は、資産と負債の合計<sup>9</sup>で決ま」と考えた（小山 2011：134）。

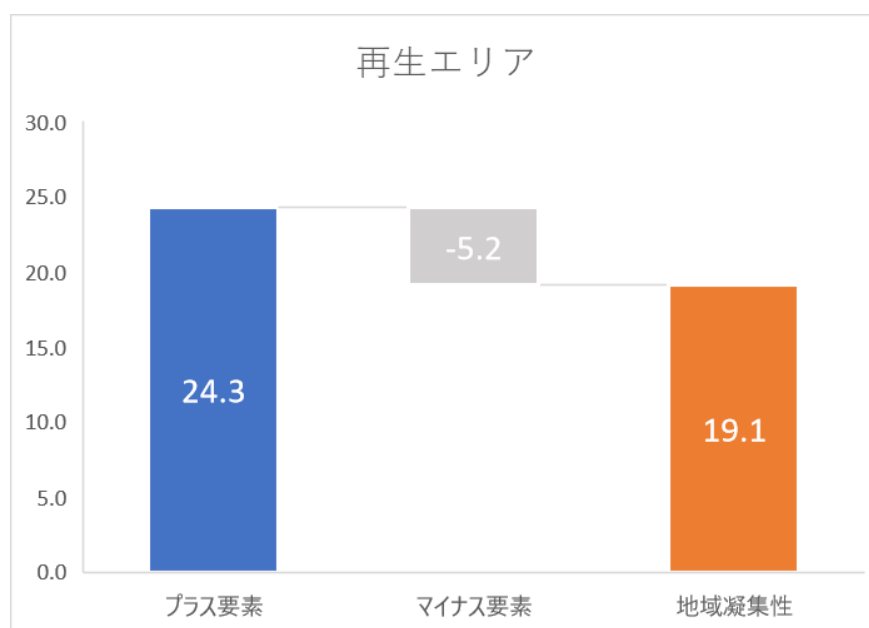


図4-5再生エリアでの地域凝集性(筆者作成)

<sup>7</sup> <https://town.yamamoto.miyagi.jp/uploaded/attachment/7365.pdf> より、ただし現地での聞き取り調査によると、この数値よりもさらに減少は進んでいる。公的データとの乖離がみられる。

<sup>8</sup> 傍点は筆者

<sup>9</sup> 「収支」とみることができる。

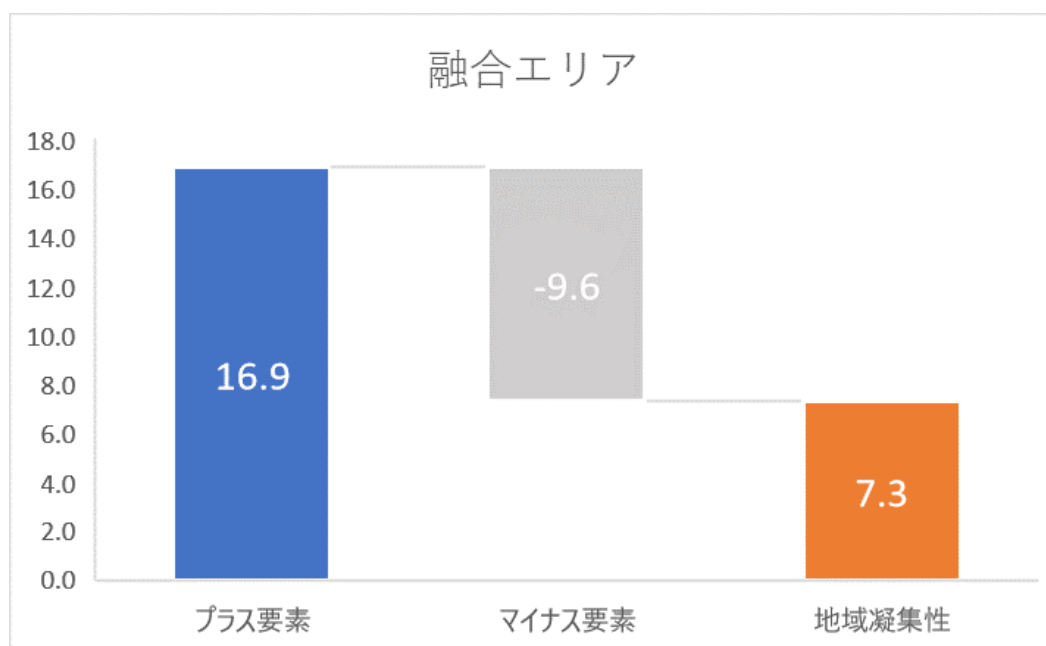


図4-6融合エリアでの地域凝集性(筆者作成)

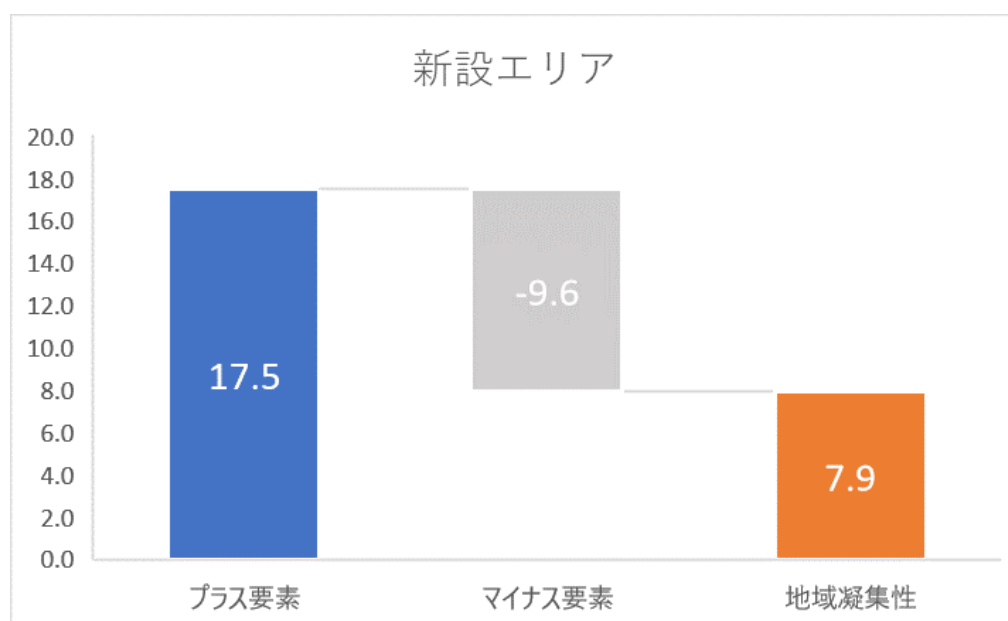


図4-7新設エリアでの地域凝集性(筆者作成)

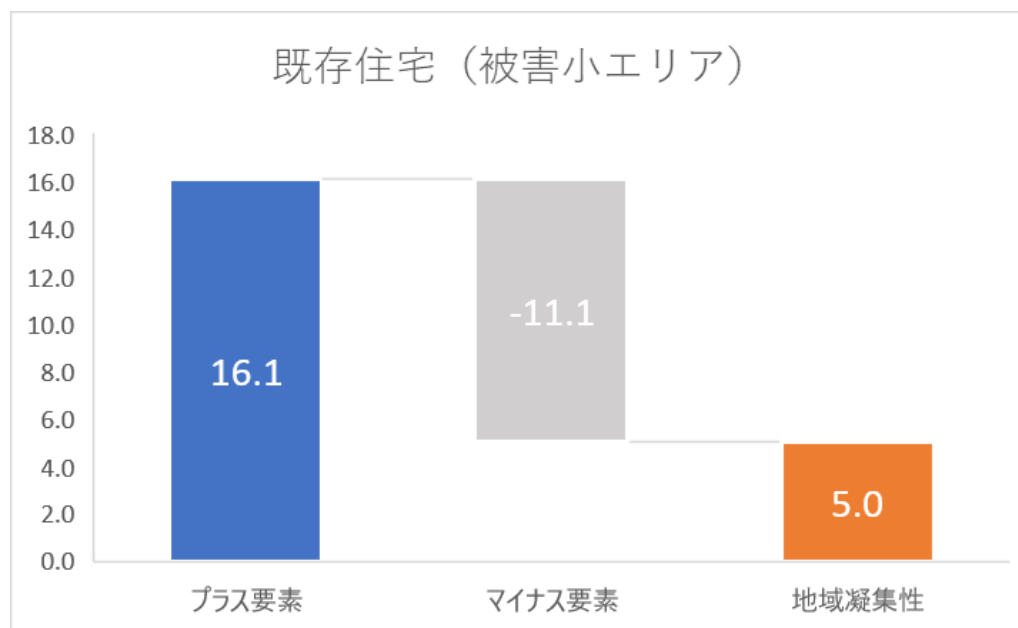


図4-8既存住宅（被害小エリア）の地域凝集性（筆者作成）

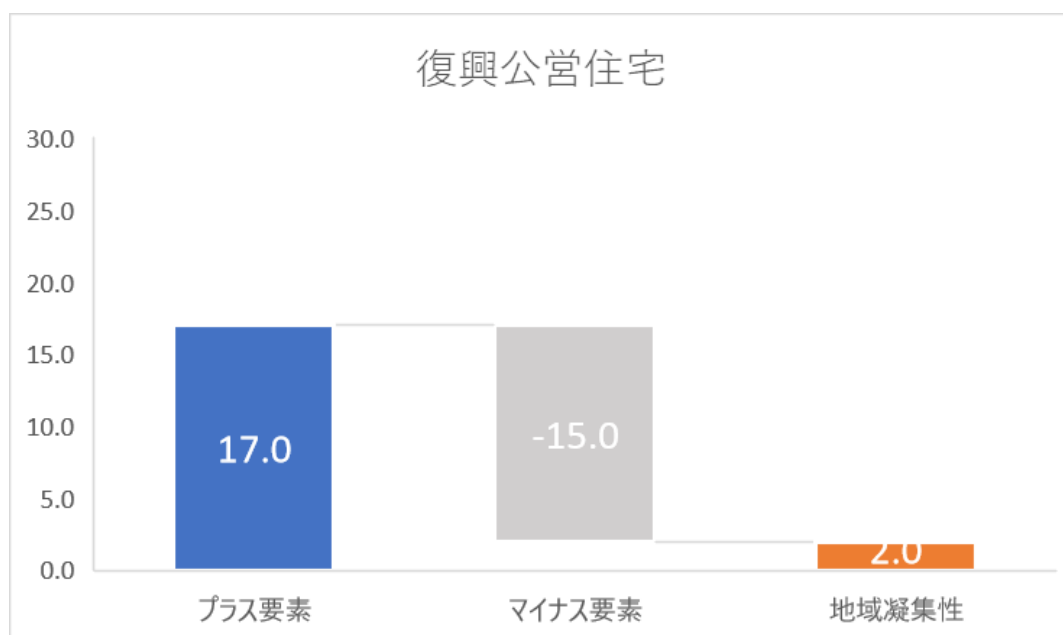


図4-9復興公営住宅での地域凝集性（筆者作成）

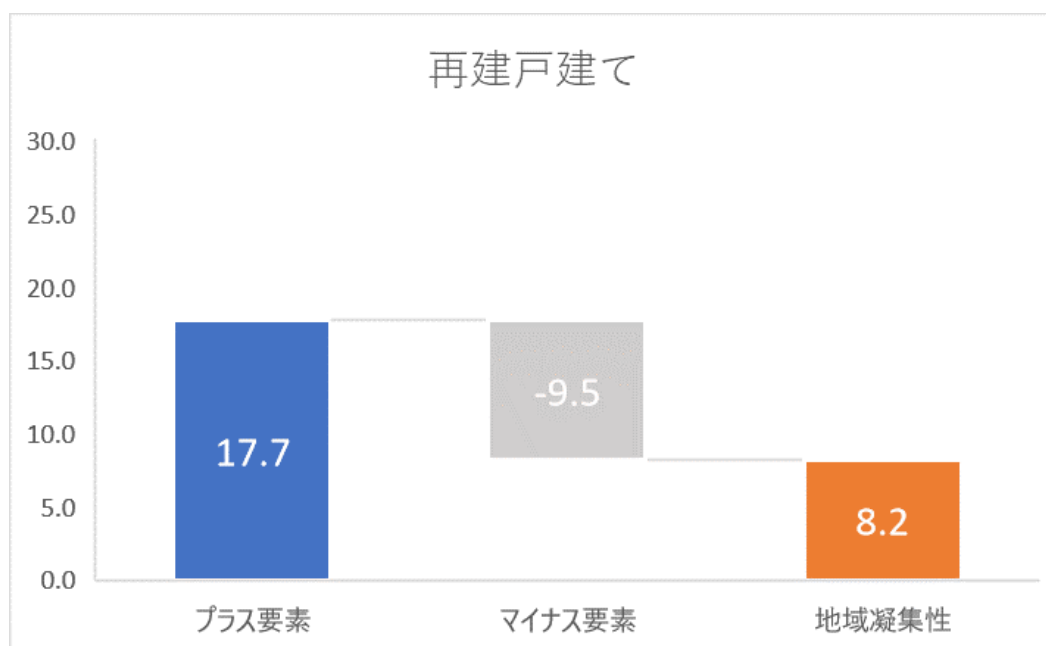


図4-10 再建戸建てでの地域凝集性(筆者作成)

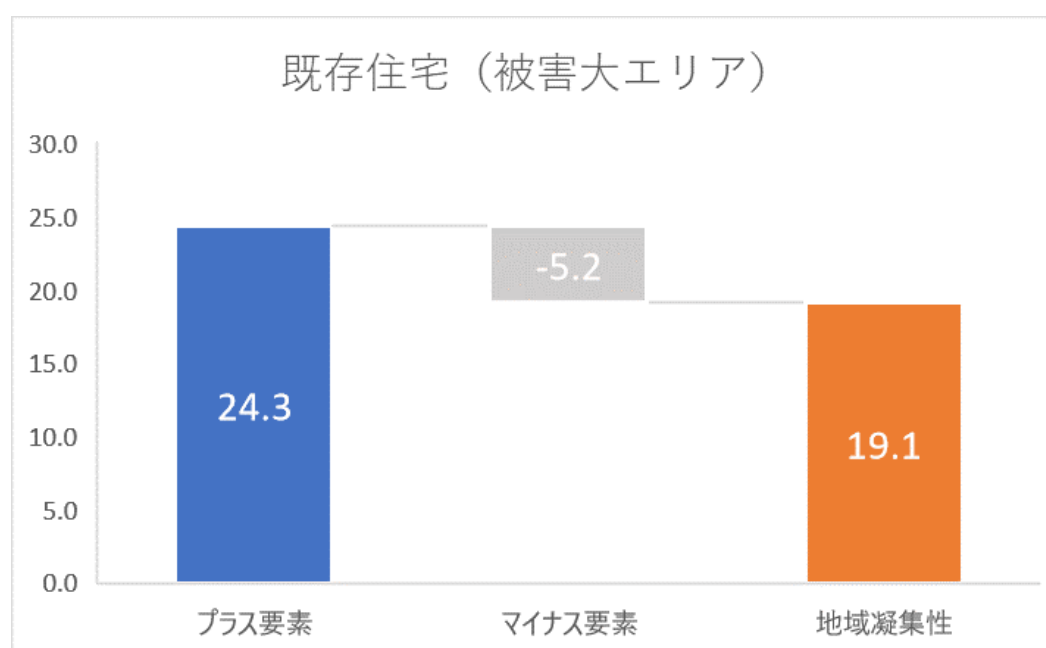


図4-11 既存住宅(被害少エリア)での地域凝集性(筆者作成)



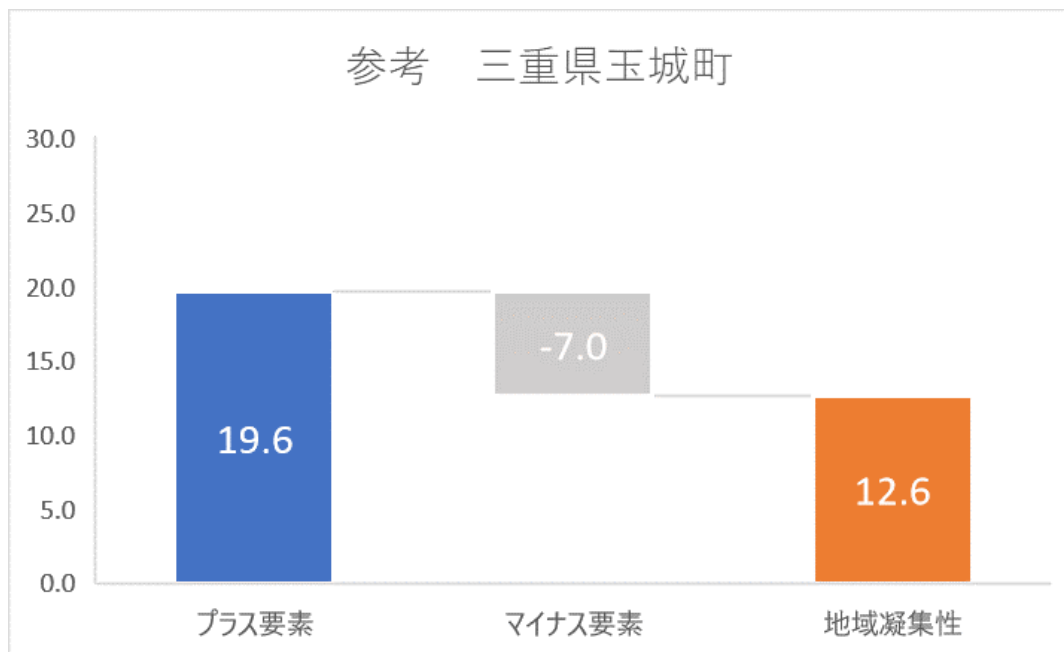


図4-12 三重県玉城町での地域凝集性(参考、筆者作成)

そこで、前章で行った参加の理由、不参加の理由をこのパットナムの説等を参考にプラス（資産）、マイナス（負債）に評価をポイント化したものを、差し引きし、収支計算し、その収支をもとに各地区の地域の凝集性を計測することを試みた。ここではプラス要素の回答者比率を積み、そこからマイナス要素の回答者比率を引いたものを「地域凝集性指標」と仮定し、街区区分別に集計した。その結果を図4-5から4-11に示す。また、参考に大規模災害が発生していない三重県玉城町において筆者が2019年～2020年に同一の内容で調査した結果を図4-12に示す。数値は表4-3及び4-4に示した。各要素に付き、最大値は囲みを、最小値は網掛けをおこなった<sup>10</sup>。

<sup>10</sup> マイナス要素についても、絶対値ではなく数値の大小（マイナスが大きいほうが小さい）を基準としている。

表4-3 3 類型と地域凝集性(筆者作成)

3 類型	プラス要素	マイナス要素	地域凝集性指標
再生	24.3	-5.2	19.1
新設	17.5	-9.6	7.9
融合	16.9	-9.6	7.3
玉城町 (参考)	19.6	-7.0	12.6

3 類型においては（図4-5～7）、再生エリアが収支において 19.1 と実質的な地域凝集性指標が最も高かった。反対に最も少なかったのは融合エリアであるが、新設エリアとは大きな差はなかった。参考のために大きな災害などの起きていない三重県玉城町のものと比較すると、新設エリアについても融合エリアについても地域凝集性指標が下回っていることがわかる。反対に再生エリアについては、玉城町と比較しても地域凝集性指標が高い。これについては、二つの理由が考えられる。一つは後に詳しく述べる、地域と危機の関係が原因しているというものである。もう一つは、このエリアについては新設や融合に対して旧来の住民だけが居住していることから、既に顔見知りなどで社会関係資本、地域凝集性がもともと高かったことが考えられる。

次に街区区分を見ていくと（図4－8～11）、地域凝集性指標が最も高いのは再生エリアと同一である既存住宅被害大エリアで、19.1であり、最も小さいのは復興公営住宅 2.0で、実に 10 倍近い差がある。玉城町と比較してみた場合に既存住宅被害大エリア以外はすべて下回っている。

表4-4 街区区分と地域凝集性(筆者作成)

街区区分	プラス要素	マイナス要素	地域凝集性指標
既存住宅（被害小エリア）	16.1	－11.1	5.0
既存住宅（被害大エリア）	24.3	－5.2	19.1
再建戸建てエリア	17.7	－9.5	8.2
復興公営住宅	17.0	－15.0	2.0
玉城町（参考）	19.6	－7.0	12.6

プラス要素については、既存住宅（被害小エリア）、再建戸建て、復興公営住宅では 17 前後で大きな違いは見られなかった。プラス要素が最も大きかったのは既存住宅（被害大エリア）で 24.3 であった。反対にマイナス要素が最も小さいのが－5.2<sup>11</sup>で既存住宅（被害大エリア）であった。このマイナス要素については、復興公営住宅が－15.0 で最も多くなり、再建戸建て、既存住宅（被害少エリア）は－10 前後で大きな違いは見られなかった。しかし、差し引きした地域凝集性については大きな違いが見られた。差し引きの地域凝集性指標においては、最も収支がよいエリアと最も悪いエリアでは、大きな差があった。この分析により、3 類型においては再生エリアが、街区区分においても既存住宅（被害大エリア）<sup>12</sup>においてもっとも地域凝集性指標が高いという結果となった。収支の結果のみをまとめて図4－11 に示す。これについて次の 3 つの説明が考えられる。①いわゆるコミュニティシャッフルが起きていない地域（既存住宅）では、もともと同じ人が住んでいるので地域凝集性が高いというもの。②もともと地域凝集性が高い地域であったというもの。③平均的であった山元町内の地域凝集性がなんらかの理由によって変化したというもの。

<sup>11</sup> マイナスの指標なので絶対値は大きくなる。

<sup>12</sup> 第3章第5節第1項で述べた通り分類方法が異なるが、3 類型における「再生エリア」と街区区分「既存住宅（被害大エリア）」は同一のエリアを指す。

①については、棄却されると考えられる。その理由は、既存住宅（被害大エリア）と既存住宅（被害小エリア）はともに旧来の住民だけが居住しているエリアであるが、そこに大きな差異が発生しているからである。②については、災害の前後を現時点では比較することは難しく、今後の研究の課題と考えている。本稿ではこの後、③の理由であることを前提に議論を進めていくこととする。

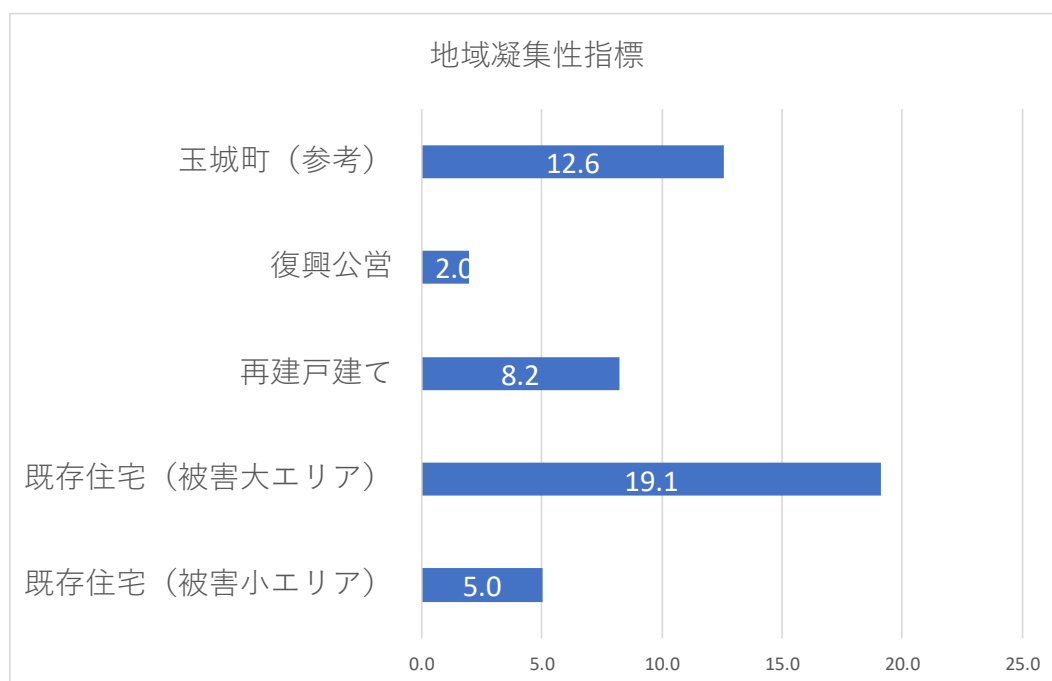


図4-11 地域凝集性指標の比較（筆者作成）

今回の調査により、次の点が明らかになった。①「既存住宅（被害小エリア）」と「既存住宅（被害大エリア）」との比較により、被害が大きかったエリアにおいて住民の地域活動への参加が高かった。②同時に参加する理由、不参加の理由の分析において、被害が大きかったエリアにおいて地域凝集性が高い傾向が見られた。これらの点について、以下において考察する。

これまでに述べたとおり多くの論者が危機と地域住民の組織化等について論じてきた。総じて、特に都市部における町内会は危機に対応して結成されたとされており（玉野 1993、田中 1990 等）、また「はじめに」で述べたように倉沢はこれを「危機突破の相互扶助」と呼んだ。今回の調査によりこの事が裏付けられたと考えられる。今回の再生エリア＝既存住宅（被害大エリア）において区長・副区長に複数回の聞き取り調査を行ったところ、震災により世帯数が大幅に減少したことにより一時は他地区との合併も検討したものの、話し合いの結果「自分たちでもう一度やろう」と決めたという。その地区では震災前 300 世帯以上の住民がいたが、現在では 30 世帯程度にまで減少している。しかしその中でも、前出の（一社）東北まちラボ等からの支援を受けながら集会所を再建し、高齢者

はその集会所でカラオケに興じ、夏には離散したかつての住民らとともにお祭りを開催している<sup>13</sup>。今回の調査結果と起こった事実を合わせて考えると、3 類型という再生エリアでは、大規模な世帯の減少があったことにより、その地域の住民において大きく危機の存在が強く認知され、地域の凝集性が高まったことが見てとれる。反対に、融合エリアあるいは、その中でも特に既存住宅<sup>14</sup>（被害小エリア）においては、上述のとおり津波被災による世帯・人口の減少はあったものの、それほど大規模ではなく、またその後に新市街地と融合したことによる世帯・人口増もあったことにより、危機の有無でなく、むしろその「認知」において差があったと考えられる。その結果が、地域活動への参加及び社会関係資本における差につながったと考えられる。この事は前項で述べたニューマンシステムモデルにおける外部「ストレッサー」の侵襲およびその認知に対するシステムとしての地域の反応として理解することができる。つまり、どちらも被災した、既存住宅における被害小エリアと被害大エリアでは、危機の「認知」に関して違いがあったと見ることができる。そして、ストレスコーピングとして、被害大エリアにおいては参加（地域凝集性）が高まり、被害小エリアにおいては参加が高まらなかったと見ることができる。

山元町における調査によると旧来の場所に住んでいる住民間で、津波による大きな被害があった地域と、そうでない地域についてはその後の社会参加の度合いに差があった。大きな被害があった地域では、津波被災というストレッサーがストレスフルだと認知され、その対処として凝集性が高まり、共同することへの必要性が高まったと考えられる。また、コミュニティがシャッフルされ、新たに地域コミュニティを作らざるを得なかった地域、そのなかでも特に復興公営住宅については地域凝集性が低かった。

堀越が述べるように「危機に陥ること」に加え、「その危機感を集落全員のもの」として認識することが地域の凝集性を高め、改革などに成功する要因となるならば、全国にある多くの自治体では人口が減少し、少子高齢化が日々進んでいる、この今そこにある「危機」をいかに「認知」し「全員のもの」とするか、この点に地域自治会の凝集性の発揮に関する可否がかかっているといえるのではないだろうか。

また社会関係資本については前章第 1 節で触れた総務省の 2003 年の調査「平成 14 年度ソーシャル・キャピタル：豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて」において、市民

<sup>13</sup> 2020 年、2021 年についてはコロナウイルスの感染拡大により中止となったとのことであった。また、ちなみに、調査対象地区の中では融合エリアのみが地域の祭りを実施していない（区長対象調査より）。

<sup>14</sup> 融合エリアには「既存住宅（被害小エリア）」、「再建戸建て」、「復興公営住宅」の 3 つの街区が含まれる。

活動・ボランティア活動と社会関係資本には相関関係があり、社会関係資本が向上すると犯罪発生率や失業率が低下、出生率などが向上することが指摘されている。報告書ではコミュニティの崩壊と再生において、社会関係資本の培養を図っていくことが求められるとする<sup>15</sup>。それを進めて金谷はボランティア活動を自律型の市民活動（NPO、ボランティア活動等）と地縁ネットワーク型の活動とに分類し、治安、健康、教育等の被説明変数との相関を検討した結果、2008年時点では自律型の市民活動よりも地縁ネットワーク型の活動、その中でも地縁組織から派生する「老人クラブ」「消防団」等の活動について、治安や健康、雇用などの社会的指標との相関が深いこと、地縁ネットワーク型の活動が社会関係資本を考える上で重要であることを指摘している<sup>16</sup>（金谷 2008：22）。また金谷はNPO法人に関し、「比較的歴史の浅い市民活動であり、（中略）プラスの効果を発揮するまでの過渡期にあると考えることができる」（金谷 2008：28）としており、このことは社会学の基礎的命題としての「コミュニティからアソシエーションへ」という大きな流れにも符合する。しかしながら、このように現時点において社会関係資本が経済、社会、そして健康などに及ぼす影響や、地縁ネットワーク型の活動がそれに対して及ぼす影響を考えると、地域自治会などの地縁組織の果たすべき役割はまだまだ多いことは間違いがない。

今回の再生エリアにおいては大規模な津波による家屋の流出が起こり、世帯が減少するという状況が発生したことにより、いわば期せずして「顔の見える関係」が生まれたことも見逃せない。パットナムは前掲書で、社会関係資本の要素である「信頼」についても「他の条件が同じであれば、当事者間のコミュニケーション（直接、間接）が多いほど、彼らの相互信頼も深まり互いに協力しやすい」（パットナム 2001：216）と述べている。現地での区長への聞き取りによると、世帯数の大幅減少が起こり、地区では今後のことについて話し合う機会が増えたという。そのことが「顔の見えるネットワーク」作りに図らずも寄与したとも考えられる。信頼はさらにパットナムのいう「一般化された互酬性」につながり、地域の協同のパフォーマンスが向上したことが考えられる。

またパットナムは同書において、ゲーム理論をもとに「協力」が起きる条件に付き検討している。パットナムによれば、協力の起きる条件は次の通りである。①無限繰り返しゲームであること（関係の永続性）、②プレイヤーの数が少ないこと（一定のサイズ感）、③各プレイヤーの過去の行動に関する情報が豊富にあること（顔の見える関係）、④プレ

---

<sup>15</sup> <https://www.npo-homepage.go.jp/toukei/2009izen-chousa/2009izen-sonota/2002social-capital>

<sup>16</sup> 金谷のパラメーター設定には一部適切でない部分があると考えられる。金谷は社会関係資本との関係を測るに当たり、地縁団体数（1万世帯あたり）をパラメーターとした。地縁団体（イコール地域自治会）が多く設定（区画が狭い）されていることが、地縁の強さを表すとは考えられないと筆者は考える。結果、金谷2008では、地縁団体を前提とする「消防団員数」「老人クラブ数」が社会関係資本に反応した。

イヤーが未来を過度に度外視しない態度（共同性）<sup>17</sup>、である。このことは、この後で触れる「地縁による関係」の姿と符合する。

堀越（1983）が述べるように、地域が凝集性を発揮し活動するためには、「危機に陥ること」に加えて「その危機感を集落全員のもの」として認知することが必要である。今回の山元町での調査ではそのことが、既存街区における津波被災の大小によって確認できた。

### 3. 小括

地域自治会はひとつのかたまりとしての『システム』であり、その成員の行動により構成される。それは外部とのやりとりがある『開放システム』である。そして、外部から地域自治会に刺激（情報の流入、社会の変動、災害など）が『インプット（入力）』されると、地域自治会としての『アウトプット（反応）』を行う。地域自治会などの地縁組織は絶えず外部環境からの『ストレッサー（刺激）』にさらされている。その『ストレッサー』にさらされたときに、地域自治会という『システム』はそれに対し評価を行う。そして、それがストレスフルであると評価されると、それに対処（ストレス・コーピングという）していく。

山元町における調査によると旧来の場所に住んでいる住民において、津波による大きな被害があった地域と、そうでない地域についてはその後の社会参加の度合いに差があった。大きな被害があった地域では、津波被災（とそれによる世帯、人口の減少）というストレッサーがストレスフルだと認知され、その対処として地域凝集性が高まり、共同することへの必要性が高まったことで、社会参加が高まったと考えられる。また、コミュニティがシャッフルされ、あらたに地域コミュニティを作った地域、そのなかでも特に復興公営住宅について地域凝集性が低かった。堀越（1983）が述べるように、地域が凝集性を発揮し活動するためには、「危機に陥ること」に加えて「その危機感を集落全員のもの」として認知することが必要である。今回の山元町での調査ではそのことが既存街区における津波被災の大小を比較することによって確認できた。

次節では地縁関係とはどのようなもので、現代においてどのような状況のなかにあり、その現代的役割はどのようなものなのかを論じる。

---

<sup>17</sup> カッコ内は筆者。

## 第2節 地縁再考

### 1. 地縁関係

本稿は「人は大地から離れて生きることができない」という点を出発点にしたのであるが、大地に居住することにより導き出される「地縁」というものについて再度検討を加えたい。地縁という言葉は「地」をもとにした「縁」ということであり、文字通り土地を媒介にした人と人の関係、と考えることができる。『精選版日本国語大辞典』によれば「住む土地から生ずる縁故関係。土地をなかだちとする社会的な関係」と定義されている<sup>18</sup>。一般的に地縁のもたらす社会関係について、野上は基本的な範囲を「徒歩による交通圏」であるとし、「地縁社会をたすける条件」に共通するものは「空間的な距離」であるとした（野上 2003:25-26）。また米山は人間関係を、それが生まれる際の媒介物により次のように大別した。「ひとつは親子兄弟をはじめとする血を媒介とする関係であり、第二は土地を始めとする“もの”を媒介とする関係であり、第三は共通の目的、理想、信念などの“観念”を媒介とした関係」とし、それぞれを血縁集団、地縁集団、社縁集団とした（米山 1968:22-23）。米山の場合「もの」を媒介とする集団を地縁集団としたが、米山のいう「もの」とは特に土地を指している。それは「すなわち同一の地点ないし地域という土地を媒介として結ばれるものであるという考え方から、ここでは“地縁”をもって“もの”を介する関係と集団をあらわしておくこととしたい」とする。その上で「地縁原理の確立は、一定の土地空間の永続的占拠と、そこに居住を開始することによって成立する<sup>19</sup>」とし「この場合の所有の基底は一定の空間の占拠」であるとする。加えてその占拠は「同時にその永続的利用をも意味」しており、つまり「生産財としての土地」という意味も持つとしている（米山 1968:23-25）。つまり農村社会における地縁には二通りの意味がある。それぞれは米山のいう「空間の占拠」ということから導き出され、一つには居住の場所として、もう一つには生産の場所としての意味である。

また、永続的な占拠から導き出されるものとして地縁には「永続関係の予想」が前提とされる。かりそめの縁ではなく、長期的な関係になることが農村における地縁の前提とされるのである。小木曾は「根本的な生活基盤としての土地は連続しており、本来的に共同利用を本質とする。その意味で絶対的私有権（そこから出てくる利用の絶対的自由）と根本的に対立する。この共同利用という土地の性格が地縁を生むのであって、その逆ではない。それゆえに現実の土地利用は、土地に対する私有権の強調と、共同利用という本質から出てくる利用規制（制限）との間を揺れ動いてきた<sup>20</sup>のである。村落における入会権から現在の都市計画法における土地の用途規制まで、共同利用の流れは絶えることはな

<sup>18</sup> <https://www.weblio.jp/content/%E5%9C%B0%E7%B8%81>

<sup>19</sup> 傍点は筆者。ここにおける「永続性」あるいは「永続関係の予想」は前節で触れたパットナムによる「協力の起こる条件」の中の「関係の永続性」に通底すると考えられる。

<sup>20</sup> このことは、まさに地縁組織による現代課題と重なる部分である。



い」(東海自治体問題研究所 1996: 67)<sup>21</sup>とした。われわれが立ち、生活している大地は、その基本において連続性があり、そこに生活するために「共同性」を求めるのである。また、中田らは地域社会について「地縁に基づく社会であり地理的空間を基礎にして、そこに生活基盤を置くすべての個人と事業体を包括することを基本とする関係」(中田ら 2017: 31)であるとした。また「縁」というものに関して、上野は 1980 年代に主婦層が新たなつながりをつくり、様々な活動を作り出し、そこに出かけるようになったとし、それを「女縁」と呼んだ。そして「これはむしろ従来型の地縁・血縁の人間関係が解体したあとに生まれた、新しい都市型のネットワークである。(1) 町内会や地域婦人会のような地縁集団に根ざしていないだけでなく、(2) PTA や子ども会のように多少とも地域に結びついた集団の場合でも、その母集団をもとに、もっと選択性の高いネットワークを独自に作り出していることがほとんどだからである。(中略)『選択縁』と呼びたい」(上野 2008: 8-9)<sup>22</sup>として、前出の米山のいう第三の縁への移行があることを指摘し、縁について現代的な変化があることを指摘した。

以上より、地縁には大きく次のような性質があると考えられる。①その場所に「居住する、あるいは空間を占拠する」ことにより発生する関係であること(空間占拠起因性)。②「居住あるいは空間占拠」が一定期間(長期にわたって)継続するものであること(占拠継続性)。③「①及び②」により導き出される、共同する必要があること(共同性)、の3つである。

上記のように、大地に住まうことで生まれる地縁による関係があるところに、「共同の必要性」があり、そこに「地縁組織」が生まれることになる。その組織・団体について、「はじめに」でも取り上げた通り地方自治法 260 条の 2<sup>23</sup>では「町又は字の区域その他市町村内の一定の区域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体(以下本条において「地縁による団体」という。)」と定義している。ここでは「居住」の要素を「住所を要する」と解釈している。法律上「住所」とは「各人の生活の本拠(民法 22 条)」とされており、住所を有することには、住民登録などは必要としないと考えられ、一定の区域の中で「生活の本拠を有する＝生活をしているという客観的事実」のみでよいと考えられている(酒井 2015: 3)。

この地縁組織(団体)の法的性格について、多田(2009)は興味深い考察を行っている。地縁組織は憲法上及び判例上は「権利能力なき社団」であり、権利能力を有しないため不動産などを所有する際に名義人になれない。そのため本法において不動産の登記名義を得る際に「その規約に定める目的の範囲内において、権利を有し、義務を負う」とされた。しかし、あくまでもその法的性格は「私法人」であることが強調されている。同条の

---

<sup>21</sup> 傍点は筆者

<sup>22</sup> 傍点は筆者

<sup>23</sup> 地方自治法 260 条の 2 は「認可地縁団体」に関する条文である。

6 項において「第一項の認可は、当該認可を受けた地縁による団体を、公共団体その他の行政組織の一部とすることを意味するものと解釈してはならない」<sup>24</sup>とされているからである。そしてこのことについて多田は「自治庁（省）は、部落会・町内会の禁止を解除する際に、戦前のように市町村の下請機関として位置づけようとはしなかったのであり、同項はそのことを確認した」（多田 2009：517）としている。その上で、地縁組織は単なる任意団体に留まらず「極めて公共性の高い公共圏」であると指摘した（同：518）。

地縁関係はその場所に「居住する、あるいは空間を占拠する」ことにより発生する関係であり（空間占拠起因性）、②「居住あるいは空間占拠」が一定期間（長期にわたって）継続するものであること（占拠継続性）を条件とする。そして③そこには共同する必要性（共同性）がある。

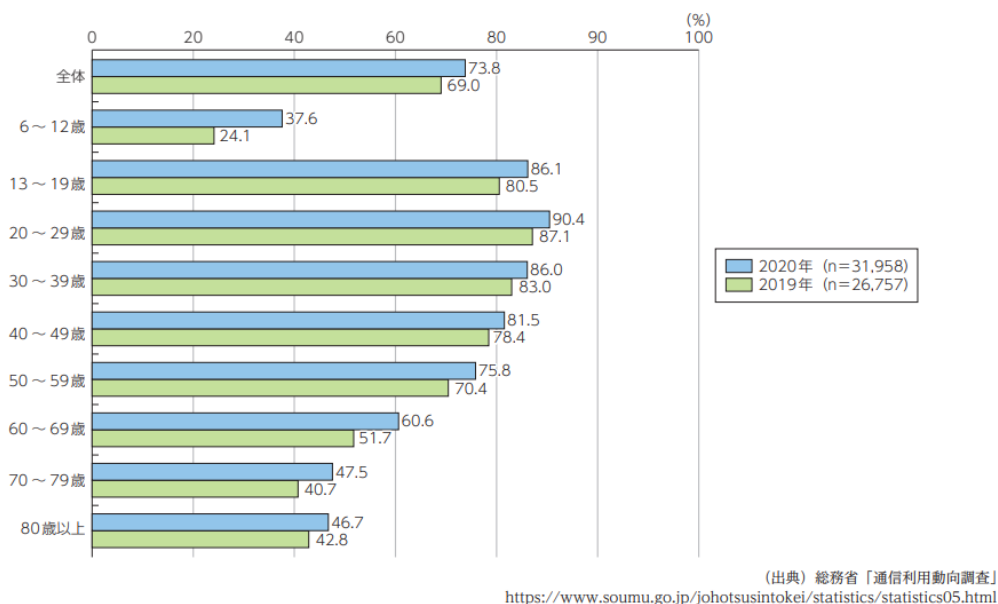


図4-12 年代別 SNS 利用率(令和 3 年版 情報通信白書:310 より)

<sup>24</sup> 傍点は筆者

## 2. 現代における地縁

さて、筆者は研究を通して地域で多くの方と交流する機会があるが、近年その中で一般的には高齢者といわれる世代の方がスマートフォンをお使いになる姿をよく見かける。お話を伺うと「LINE」等に代表される SNS（ソーシャル・ネットワーキング・サービス、以下こう略す）を利用されていることも多いようである。近年では、地域自治会や小学校区などの行事として高齢者向けスマートフォンの使い方講座などが開催されるケースも増えてきている。図 4-12 は令和 3 年版情報通信白書掲載の年代別 SNS の利用率である。2020 年調査で、実に 60 歳代の 6 割が、70 歳代の約 5 割が SNS を利用している事がわかる。これまで見てきた通り地域自治会の現在の担い手がこの世代であることを考えると、実はその約半数は SNS を通じて、目の前にいない人（地縁のない人を含む）ともつながっていることがわかる。

続いて図 4-13 は SNS を利用してよかったと感じていることに関する設問への回答であるが、SNS を利用することによって一つでも良かったと思えることがある、と答えたのは全体の 73.1% であった。項目のまとめでは SNS 利用により既存のつながりが強化されるとともに、新しいつながりが創出されたことを好意的に受け止めていることがわかる。

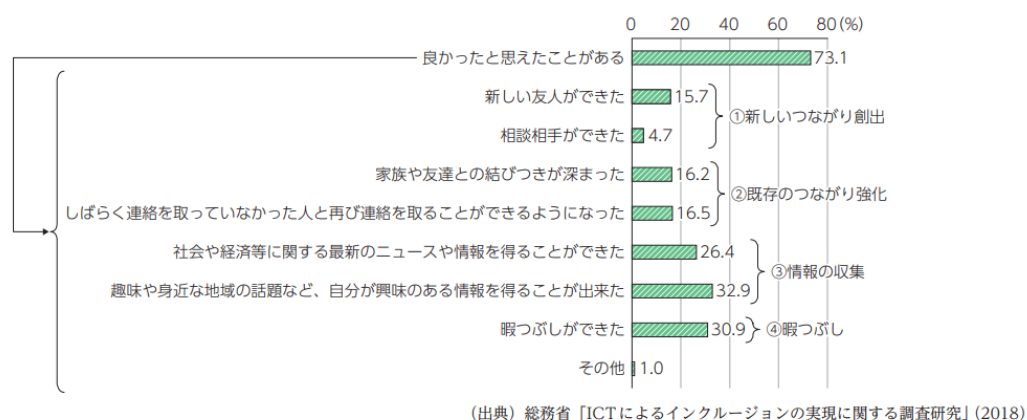


図4-13 SNS を利用してよかったこと(平成 30 年年版 情報通信白書:161 より)

これらのことを重ね合わせると、現在地域自治会の活動を中心的に担っている方々の約半数は SNS によるネットワークを持っており<sup>25</sup>、そこで「新しいつながり」を得ている。また、情報の収集について、32.9%が趣味などの自分が興味のある情報を SNS 上から得ていることがわかる。このことは、古典的社会学の命題である「コミュニティからアソシエーションへ」という集団の変移を、デジタルが補強していると考えられる。地域の人びとは SNS

<sup>25</sup> 「町内会 LINE グループ」を結成している事例などのように、地縁が強化されている可能性もあるが、本調査ではそこまでは読み取ることはできない。

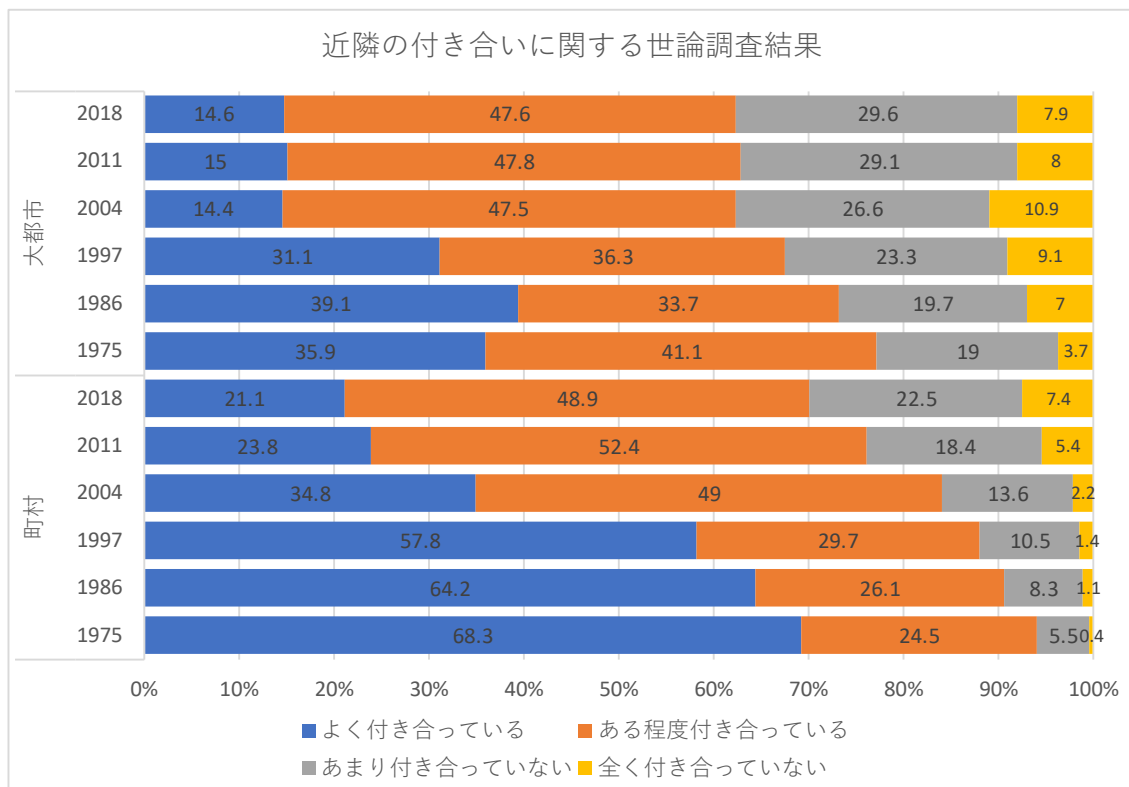


図4-14 近隣の付き合いに関する世論調査結果(内閣府調査をもとに筆者作成)

などを通じて、情報を得、新しいネットワークを構築している。

図4-14は内閣府による「社会意識に関する世論調査」の結果<sup>26</sup>をまとめて筆者が作成したものである。設問は年度により若干異なるが、近隣での付き合いの程度を尋ねたものである<sup>27</sup>。結果は大都市及び町村に分けて集計している<sup>28</sup>。設問及び選択肢が若干異なるため、単純な比較には慎重になる必要はあるものの、一貫して付き合いの程度が低下していることが見てとれる。大都市と町村を2018(平成30)年で比較すると、「よく付き合っている」が約7ポイント程度町村のほうが大きいものの、「ある程度付き合っている」の比率はほぼ

<sup>26</sup> 図表データは国土交通白書2018

(<https://www.mlit.go.jp/hakusyo/mlit/h29/hakusho/h30/image/n10102250.gif>)をもとにした。

<sup>27</sup> 1975、1986、1997年については問「あなたは近所付き合いをどの程度していच्छいますか」に対して選択肢「親しく付き合っている・付き合っているがあまり親しくはない・あまり付き合っていない・付き合いはしていない」、2004、2011、2018年については問「あなたは地域での付き合いをどの程度していますか」に対して選択肢「よく付き合っている・ある程度付き合っている・あまり付き合っていない・全く付き合っていない」である。ちなみに2011年は1月調査で東日本大震災以前である。

<sup>28</sup> 大都市とは東京都区部及び政令指定都市を指す。

同じ、「あまり付き合っていない」がこちらでも7ポイントほど町村が少なく、そして特筆すべきは「全く付き合っていない」がほぼ同じ割合であることである。都市的生活様式はこれほどまでに町村部にまで行き渡ったことがわかる。まさにこのことは、もともと二つの学問分野であった農村社会学、都市社会学という学問の分野が融合し、新しい学問分野である地域社会学が生まれた理由の一つである。

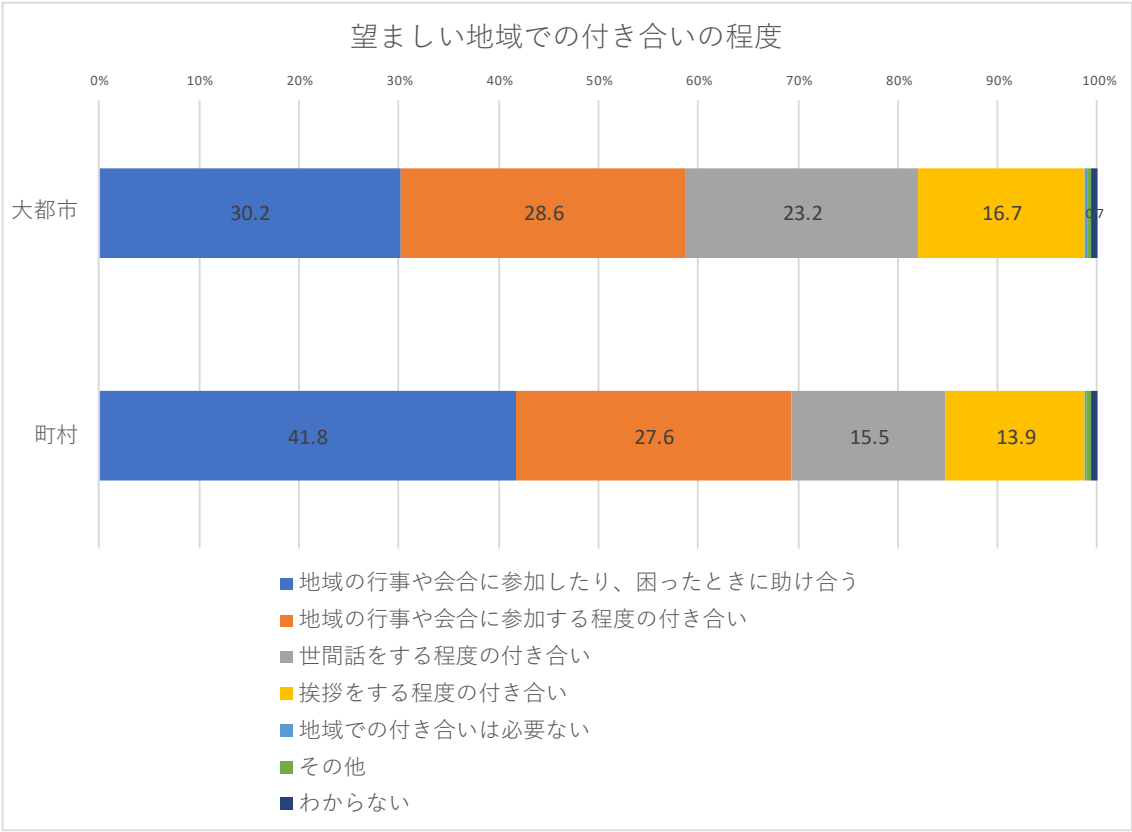


図4-15 望ましい地域での付き合いの程度に関する世論調査結果  
（調査結果をもとに筆者作成）

続いて図4-15は同じく「社会意識に関する世論調査」の2020（令和2）年1月<sup>29</sup>のものより「望ましい地域での付き合いの程度」を大都市と町村部で比較したものである。おおざっぱにみて「地域の行事や会合に参加したり、困ったときに助け合う」について10ポイントほど町村部が多く、その約10ポイントが大都市では「世間話をする程度の付き合い」「挨拶をする程度の付き合い」に振り分けられているといった印象である。「地域の行事や会合に参加する程度の付き合い」についてはほぼ同じである。これはもはや、おおざっぱにみて大都市でも町村部でも近隣関係に関する意識は全体としては大きく違わない、とみることができる。

<sup>29</sup> 調査年度としては「令和元年度調査」となる。

続いて図 4-16 は同調査、同設問を年代別に見たものである。これについてはやはり年代により差異が見られる。18～29 歳において他の年代と比較して、「挨拶をする程度の付き合い」「世間話をする程度の付き合い」の比率が高い。2019（令和元）年における平均初婚年齢が 31.2 歳、女性 29.6 歳であるので<sup>30</sup>、この年代は未婚である場合が多いと考えられる。

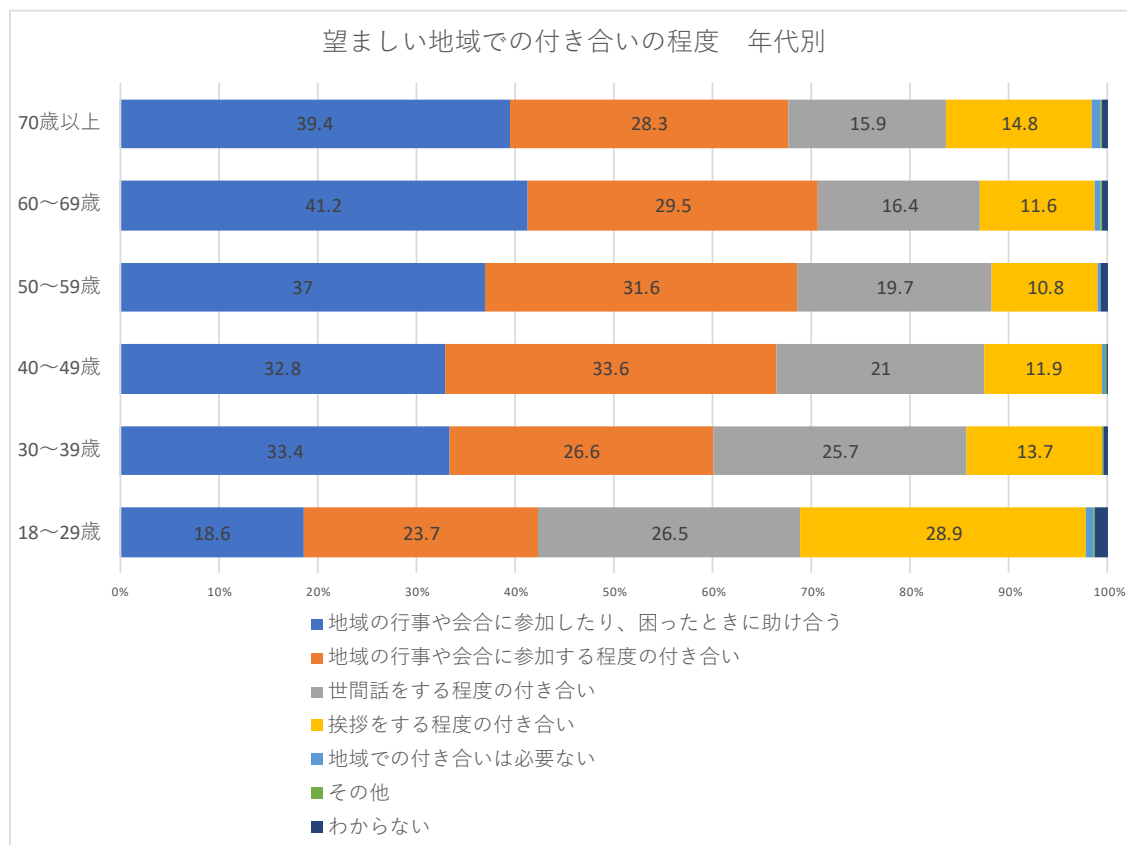


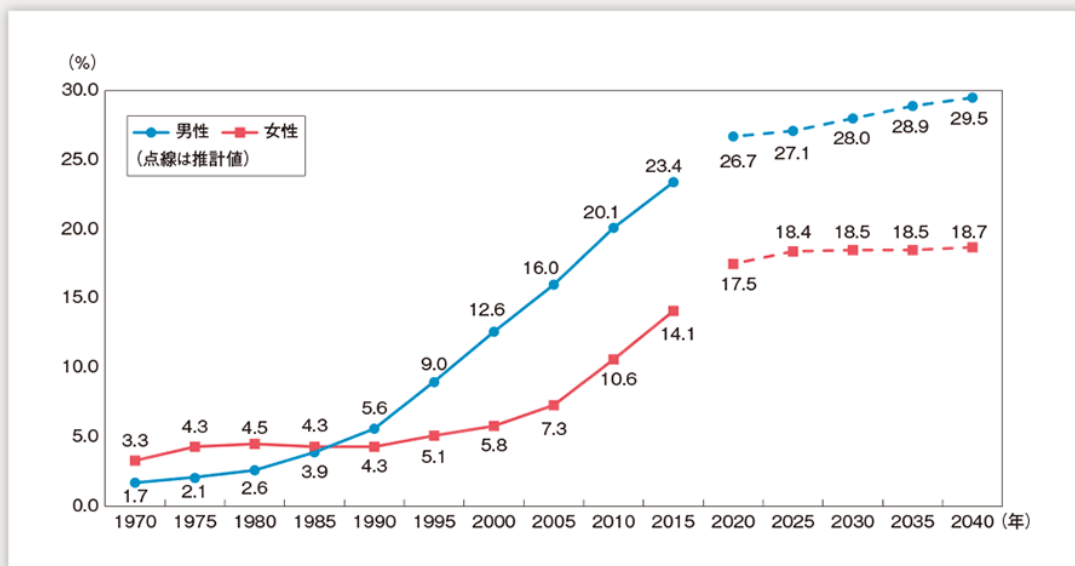
図4-16 望ましい地域での付き合いの程度に関する世論調査結果 年代別  
（調査結果をもとに筆者作成）

年代があがり、家庭を持つことにより意識が変わっていくことも考えられる。しかし図 4-17 は生涯未婚率の推移であるが<sup>31</sup>、多様な生き方に関する価値観がみられる現代において、今後も生涯未婚率の上昇が見込まれる中、年齢とともに近隣との望ましい付き合いの程度が変化していくのかはわからない。

<sup>30</sup> <https://www.e-stat.go.jp/dbview?sid=0003413966>

<sup>31</sup> 平成 30 年版少子化対策白書

([https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2018/30webhonpen/html/b1\\_s1-1-3.html](https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2018/30webhonpen/html/b1_s1-1-3.html))より



資料：1970年から2015年までは各年の国勢調査に基づく実績値（国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集」）

2020（平成32）年以降は推計値（「日本の世帯数の将来推計（全国推計2018年推計）」を基に内閣府作成。）であり、2015年の国勢調査を基に推計を行ったもの。

注：45～49歳の未婚率と50～54歳の未婚率の平均である。

図4-17 生涯未婚率の推移（平成30年版少子化対策白書より）

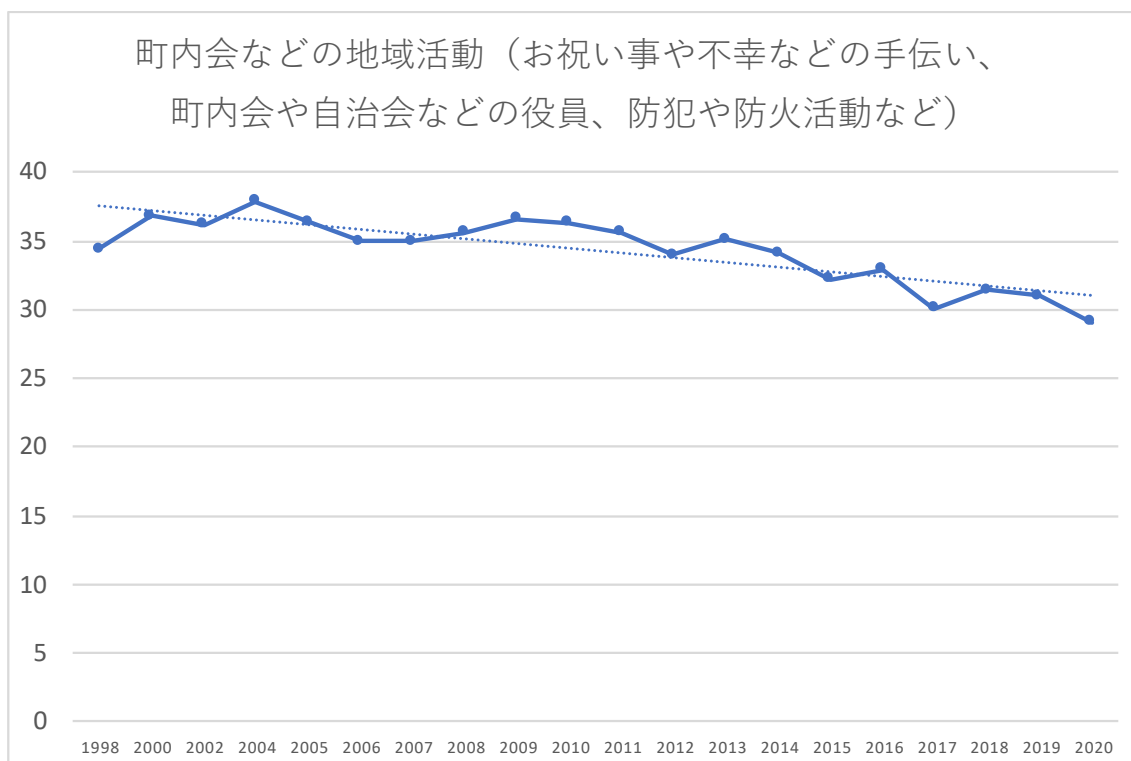


図4-18 なにか社会のために役立ちたいと思っていること  
（調査結果をもとに筆者作成）

同調査において、「Q 4 あなたは日頃、社会の一員として、何か社会のために役立ちたいと思っていますか。それとも、あまりそのようなことは考えていませんか。」という設問について「思っている」と回答した人に対して、マルチアンサーで「何か社会のために役立ちたいと思っているのはどのようなことですか。この中からいくつでもあげてください。」と尋ねている。その選択肢の中に「町内会などの地域活動（お祝い事や不幸などの手伝い、町内会や自治会などの役員、防犯や防火活動など）」があり、その推移を示したものが図 4-18 であるが、ここ 20 数年間の間、減少傾向にあることが見てとれる。

地縁を取り巻く状況について、①都市、町村に関わらず全体として『地域でのつながり』は薄れてきている。②SNS を利用する人が 60 歳代以上においても約半数ある（20～40 歳代は 9 割程度）。③若年層に地域のつながりに対する冷淡さが見られる、そしてそれは年齢を重ねるとともに変わるかどうかは不明である。④全体として「町内会などの地域活動」への参加が減少傾向にある。

### 3. 現代的地縁の意義

図 4-19 は地域空間における住民の生活等の変化を筆者が図にまとめたものである。縦軸に「距離」を、横軸に「情報－物質」をとっている。まず、地域社会における情報は、近

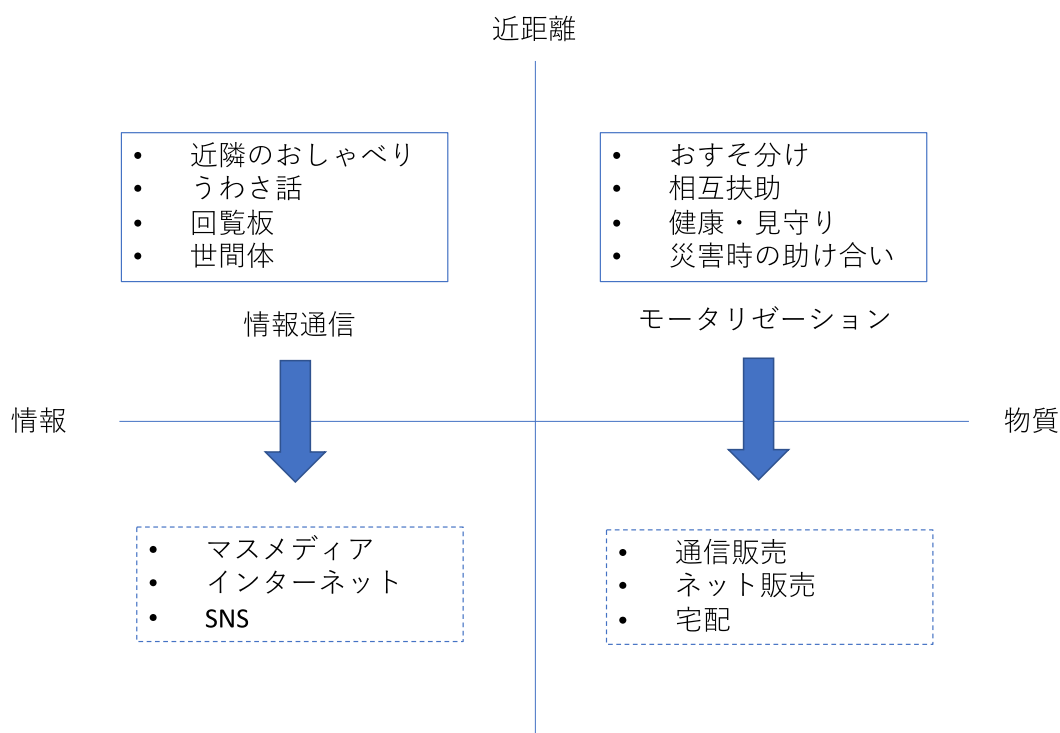


図4-19 地域生活の変化(筆者作成)



世まではオーラルによるものが主であったと考えられる。それは、近隣のおしゃべりであったり、行商人等の旅人によってもたらされる外部からの情報であったりした。その後、新聞などのマスメディアが生まれ、電話、電報などの遠距離の通信環境が整い、ラジオ、テレビが発達していくことによって遠距離からやってくるよう情報が増えていった。そして、インターネットによりそのスピードが更に速まり、SNS により情報発信者がいわゆる放送局、新聞社などのマスメディアだけでなく、ネットに繋がっている人全てとなった。このことを、井上は人の行動規範となるなどの役割を果たす準拠集団としての「世間」がマス・コミュニケーションにより広がることにより、『ヨソのヒト』の世界が、タニンのままにとどまらないで、『セケン』となりうる機会が大はばに増えている」（井上 2007：139）と指摘する。

また、物質面においては近世以前、鮮度を保って遠くまで食料を運ぶことは困難であっただろうし、また運輸手段も限られていたことから、物質面でも一定の距離の中で完結していたことが考えられる。「身土不二」という言葉があるが、辞書によると「人間の身体と土地は切り離せない関係にあるということ。その土地でその季節にとれたものを食べるのが健康に良いという考え方」<sup>32</sup>とされているが、事実上食料品などを土から離して、遠方にて食することが困難であり、あるいは食中毒などの危険もあり、そのことをたしなめた言葉ともいえる。しかし、そのことも近代以降、加工技術の発展、産業革命による大量生産大量消費

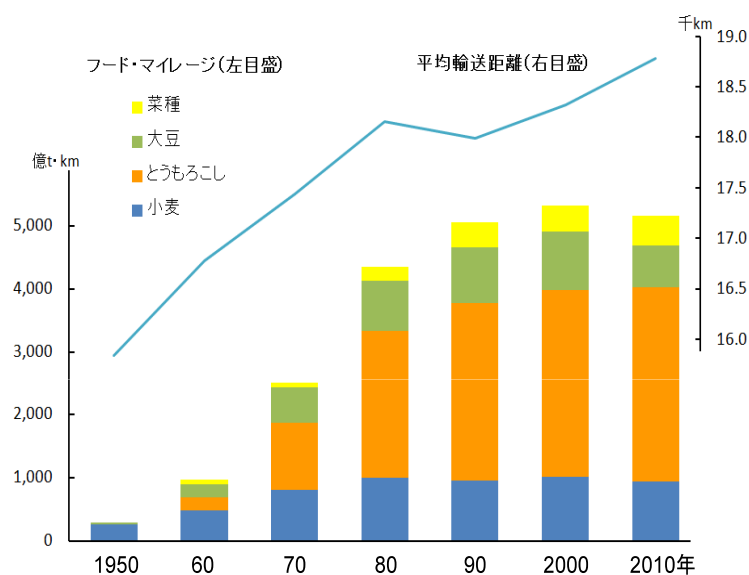


図4-20 主要4品目のフードマイレージの長期的推移  
(フードマイレージ資料室より)

<sup>32</sup> デジタル大辞泉

[https://dictionary.goo.ne.jp/word/%E8%BA%AB%E5%9C%9F%E4%B8%8D%E4%BA%8C\\_%28%E3%81%97%E3%82%93%E3%81%A9%E3%81%B5%E3%81%98%29/#jn-115291](https://dictionary.goo.ne.jp/word/%E8%BA%AB%E5%9C%9F%E4%B8%8D%E4%BA%8C_%28%E3%81%97%E3%82%93%E3%81%A9%E3%81%B5%E3%81%98%29/#jn-115291)

の産業構造、そして鉄道輸送、モータリゼーションによる自動車輸送が発展し、手紙から、電話やFAXでの注文、インターネットの発展によりeコマースとなり、今やクリックすれば翌日、あるいは当日に手元に届く時代となった。近隣でのおすそわけや、産直市場などももちろん存在するものの、食卓に登る食材や日用品は遠くで作られたものであることが多い。「フードマイレージ」という考え方がある。食料品がどれくらいの距離を運ばれてきたかを距離に換算する概念であるが、図4-20<sup>33</sup>に示すように、それはここ数十年の間に大きく上昇している。

さらに加えて、図4-19の左上の象限についても「町内会LINEグループ」<sup>34</sup>や市町村からの情報メール、災害情報メールなども合わせて考えていくと、情報の分野においては、もはや近隣の地縁組織による必要性は減少していることも考えられる。

こう考えたときに「地縁」に求められる「現代的意義」というものには何があるのだろうか。筆者はこう考える。図4-19における右上の象限、「物質-近距離」に含まれるもので、遠距離からではリーチすることができない<sup>35</sup>もの、例えば「身体」「命」「今、食べるための食料」などについては「物理的近接性」がどうしても必要となる。つまり、「今、隣のおばあちゃんが家の玄関で転んで助けを求めている」、「認知症の近所のおじいちゃんが徘徊してしまい、見つからない」、「地震が起こって家屋が倒壊した、隣の人が下敷きになっている」<sup>36</sup>、「地震でがけ崩れが起きて陸の孤島となった、今日明日は備蓄で食いつなぐ必要がある」といった状況のときには、宅配の配送は間に合わないし、遠方のコミュニケーション手段ではではたとえ心をつなぐことはできても、命をつなぐことができない。最も小さく「地縁」を考えたときに、その根底には「物理的近接性」があり、そこから導き出される要素は「身体」「命」「健康」等である。現代的な地縁の果たすべき役割の最も小さいもの、基礎はここにある。今一度になるが、野上が地縁の基本的な単位の範囲を「徒歩による交通圏」、「地縁社会をたすける条件」に共通するものは「空間的な距離」であるとした（野上 2003:25-26）ことには大きく首肯するところである。

2020（令和2）年に全国市議会議長会が行った「都市における自治会・町内会に関する調査」結果によると、現代において、大きな課題として「役員のなり手不足（87.4%）」「役員の高齢化や固定化（82.2%）」「組織の維持そのもの（78.7%）」「加入率の低下（74.6%）」があげられている（全国市議会議長会 2021a：2）。この一見、ステレオタイプ的に共通していると思われる地域自治会についての課題であるが、実は地域によって原因の部分において

<sup>33</sup> フードマイレージ資料室 <https://food-mileage.jp/>より

<sup>34</sup> 京都新聞 2022年1月24日『LINEで回覧板』京都の自治会、IT化で負担軽減 高齢者配慮で断念も <https://www.kyoto-np.co.jp/articles/-/715634>

<sup>35</sup> 遠隔手術、自動運転技術、ドローン宅配などが急速に開発され、実用化されつつあるが、少なくとも本稿執筆時点に置いては、一般化された技術、といえる状況ではない。

<sup>36</sup> 阪神淡路大震災において、倒壊家屋から救出された人のうち8割が家族や近所の住民によって救出されたことはすでに述べた（第1章脚注2参照）

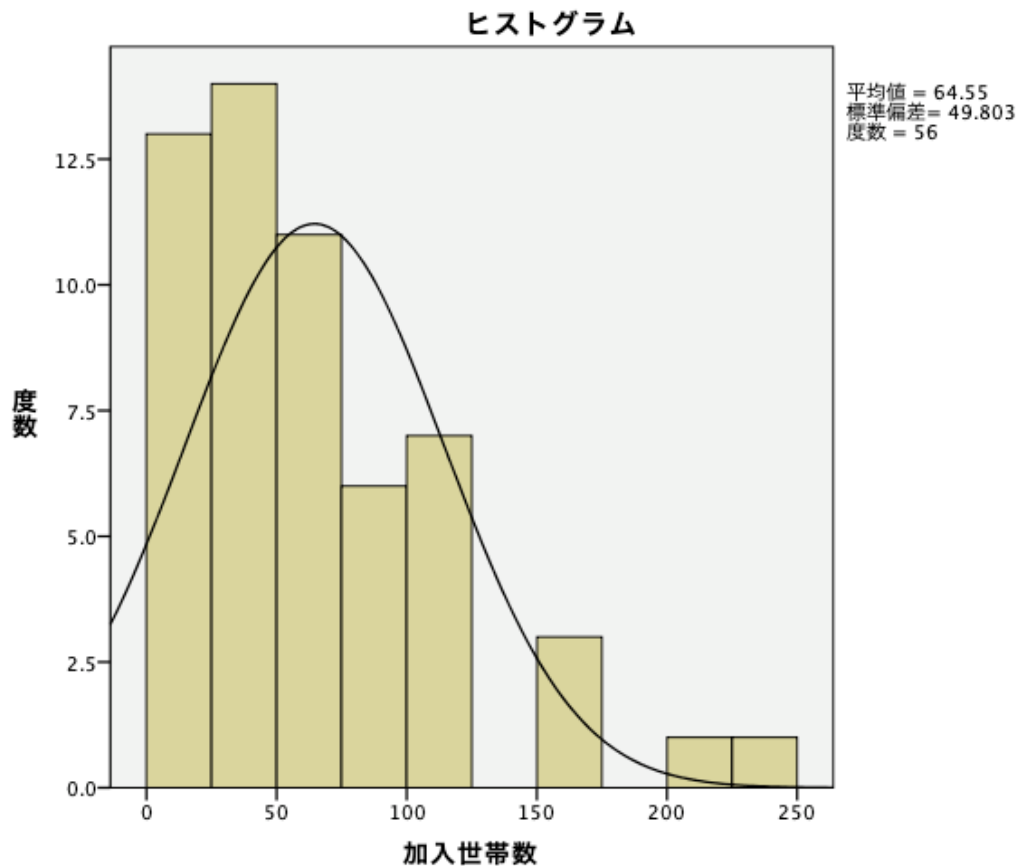


図4-21 多様な地域の姿

違いがあると考えられる。2020（令和2）年6月の第32次地方制度調査会答申中、「地域社会を支える主体についての現状と課題」によると、都市部ではコミュニティ意識の希薄化、地域自治会への加入率の低さ、共助の担い手の乏しさが挙げられ、その周辺のベッドタウンでは今後2040年頃へ向けた急激な75歳以上人口の増加、そして地方部では市町村合併による広域化などが挙げられている（地方制度調査会2020：10）。加えて、東京圏を除く地方における人口減少は大きな問題である。つまり、同じ「役員のなり手不足」という課題に対しても、それが「構成員が高齢化している」のか単に「関心が低い」のか、「そもそも人が少ない」のか、など原因の部分において多様なのである。これは実は同じ市町村内でも同様に、筆者が2020（令和2）年に三重県玉城町で実施した調査<sup>37</sup>の結果では、加入世帯数は平均64.5であったが、ひと桁から240世帯弱まで実にバリエーションに富んでいた。地域での活動については、行っている地域が最も多かったのは「地域の清掃や美化」で、回答した

<sup>37</sup> 玉城町の69自治区に対して実施し、57自治区より回答を得た（回収率82.6%）。なお玉城町では地域自治会を「自治区」と呼称している。行政区制度はとっていない。

57 自治区のうち 48 地区が行っていた。ついで「生活道路や街灯の管理（46 地区）」、「集会所や児童館の管理（35 地区）」と続いた。そして注目すべきは 22 自治区で「祭りの実施」をあげていた。一概にいうことはできないが、基本的な活動である「地域の清掃・美化」から、より連帯の強いと考えられる「祭りの実施」ができる自治区まで、小さな町の地域自治会の中でもバリエーションがあることがわかる。玉城町は北畠親房が南北朝時代に築城し、南朝の拠点としたと伝えられ<sup>38</sup>、後に紀州藩所属となった「田丸城」を抱く旧城下と、その周辺に広がる農村地帯、加えて近年の小規模開発による新興住宅地などの地域の姿においてバリエーションを持っている。量的に見た場合に、上記の全国市議会議員会の調査結果のような課題ではあるが、対象を質的に見るときに、その中に様々なバリエーションがあることがわかる。余談ではあるが、筆者がアドバイザーを務める三重県地域連携部地域支援課の実施する事業「持続可能な地域コミュニティづくり推進検討会議」では、全県のコミュニティ支援を担当する市町担当者がオンラインなどで集まりコミュニティの課題について情報交換、議論を行う。そこでの話題を聞かせていただいていると、南北に長い三重県の中で地域コミュニティの姿のバリエーションが非常に多いことに驚かされる。外国人が住民の大部分である地域や、空き家が多くなり自治会を維持することが難しい地域、反対に人口の流入が多く賃貸住宅が主体となり加入率が大きく低下している地域など、「地域コミュニティ」とひとくくりにできないのが現状であることを改めて感じさせられる。そして、このことは平成の合併が行われ、市町村が広域化したことでさらに深まったといえるだろう。

全国市議会議員会では既に触れた調査を踏まえ 2021（令和 3 年）2 月に「自治会・町内会等の縮小、解散問題に関する要望・提言」を行っている。提言の中の重要事項として次の 4 点が挙げられている。①自治会・町内会等における役割の多様化に対応した取組、②自治会・町内会等における多様な主体の活用に向けた取組、③自治会・町内会等における人材の発掘・育成に対する取組、④自治会・町内会等と広域的な地域コミュニティに対する取組（全国市議会議員会 2021b：3-4）である。そのなかで、①に述べられているように、現代において求められる役割が多様となっていること、について前出の地方制度調査会の答申では「2040 年頃にかけて生じる変化によって、地域社会においては、今後、様々な資源制約に直面する一方、住民ニーズや地域の課題は多様化・複雑化していくことが想定される」としており、多様・複雑化の流れは今後も続くことが予想されている<sup>39</sup>。

上で見たように、都市部と地方において住民の現代的生活様式や意識は実は大きく違わない。しかし、これまでの地域の文脈や習慣、伝統などにより地域自治会を取り巻く状況は様々であり、地縁の姿にはグラデーションがある。昭和の古き良き時代に象徴されるステレオタイプ的な地域コミュニティの姿をそこに持ち込み、そこを目指す施策を策定、実施する

---

<sup>38</sup> [https://www.kankomie.or.jp/spot/detail\\_2891.html](https://www.kankomie.or.jp/spot/detail_2891.html)

<sup>39</sup> 答申では 2040 年頃をターゲットに(1)人口構造の大きな変化(高齢者人口の増加、90 万人／年の人口減少、介護需要者の倍増等)、(2)人口増加機に集中的に整備してきたインフラの老朽化、更新需要の高まり、を課題として指摘している。

ことは控えなければならない。

現代における地縁はマス・コミュニケーションやインターネット・SNS、モータリゼーションの発達によって、その意義がある程度「限定的」になりつつある。しかし「物理的近接性」より導かれる「生命・健康・物資」などのジャンルにおいては今でもその意義を保っている。地縁の姿は地域によって非常に多様であり「グラデーショナル的」である。ステレオタイプの「地縁関係はこうあるべきだ」とはいえない状況である。

#### 4. 小括

地縁関係はその場所に「居住する、あるいは空間を占拠する」ことにより発生する関係であり（空間占拠起因性）、②「居住あるいは空間占拠」が一定期間（長期にわたって）継続するものであること（占拠継続性）を条件とする。そこには③共同する必要性（共同性）が生まれる。

地縁を取り巻く状況について、①都市、町村に関わらず全体として『地域でのつながり』は薄れてきている。②SNSを利用する人が60歳代以上を含め半数以上である（20～40歳代は9割程度）。③若年層に地域のつながりに対する冷淡さが見られる、そしてそれは年齢を重ねるとともに変わるかどうかは不明である。④全体として「町内会などの地域活動」への参加が減少傾向にある。

現代における地縁はマス・コミュニケーションやインターネット・SNS、モータリゼーションの発達によって、その意義がある程度「限定的」になりつつある。しかし「物理的近接性」より導かれる「生命・健康・物資」などのジャンルにおいては今でもその意義・必要性を保っている。2040年頃に向けて今後の社会課題の拡大、深化を考えればその意義・必要性は「範囲は狭くなり、より深くなる」といえる。そして地縁の姿は地域によって非常に多様であり「グラデーショナル的」である。ステレオタイプの「地縁関係はこうあるべきだ」とはいえない状況である。

次節においては、これまでの議論をまとめ、本項の冒頭に掲げた3つの問いについての答えについて論じる。

### 第3節 本稿における問いへの答え

本節においては、ここまでにを行った議論をもとに、冒頭に示した3つの問い、地域自治会は①現代において、そして将来に向かって必要か、②必要性があるならばそのあるべき姿はいかなるものか、③その場合どのように持続させることができるのか、について答えていく。

#### 1. 地域自治会は現代において、そして将来に向かって必要か

まず地縁組織・地域自治会の必要性についてである。第1章において地域自治会の成立過程について詳しくみてきたわけであるが、どの時代にも共通してみられる一つの地域自治会の姿として「(時の)行政との強い関係性」が挙げられるだろう。もともと、近世の徴税のシステムとして機能していた「村請制」から発生し、さらに明治時代には一時的に公式の町村として機能していたものが、合併により市町村の下に「区」といった形でいわば「非公式に」残ることになった。そして、戦前戦中の法制化を経て、戦後一旦は禁止されても、ふたたびその形を表舞台に表してきた。そしていかなる時代にも、中央政府や地方府の情報を末端に届け、あるいは反対に末端からの要望などを吸い上げてきた。第1章第1節第5項で取り上げた通り村松は政府がその末端まで自分たちの触手を伸ばしていくさまを「最大動員システム」と呼んだ。その背景には、実は我が国における公務員の数が世界各国に比較して少ないことを既に述べた。現在の人口減少社会<sup>40</sup>の中で「公」の担い手である公務員が大きく増えることは考えられないとするならば、誰がこの「公」を担うのか。これまでに「行政の下請け」と揶揄されながらも着実にその役割を果たしてきた地域自治会には、この点において担うべき社会的役割が現在において、そして将来においてあると考えられる。

また、昨今では大規模災害が増えている。これは大きく見たときの地球環境の変化もあるであろうし、東日本大震災のようにプレート型地震のサイクルによるものもあるが、一般的に大規模災害が多くなってきているといえるだろう<sup>41</sup>。また南海トラフ地震や首都圏直下型地震も今後数十年の間に高い確率で発生することが予想されている。そのなかで

---

<sup>40</sup> 「2020年10月1日現在における我が国の人口は1億2614万6千人。2015年と比べると、人口は94万9千人の減少(2015年から0.7%減、年平均0.15%減)」(令和2年国勢調査人口等基本集計結果の要約エラー! ハイパーリンクの参照に誤りがあります。

[https://www.stat.go.jp/data/kokusei/2020/kekka/pdf/summary\\_01.pdf](https://www.stat.go.jp/data/kokusei/2020/kekka/pdf/summary_01.pdf) より)

<sup>41</sup> 気象庁によれば、「全国の1時間降水量(毎正時における前1時間降水量)50mm以上の年間発生回数は増加しています(統計期間1976～2021年で10年あたり27.5回の増加、信頼水準99%で統計的に有意)。最近10年間(2012～2021年)の平均年間発生回数(約327回)は、統計期間の最初の10年間(1976～1985年)の平均年間発生回数(約226回)と比べて約1.4倍に増加しています」という。

[https://www.data.jma.go.jp/cpdinfo/extreme/extreme\\_p.html](https://www.data.jma.go.jp/cpdinfo/extreme/extreme_p.html)

「地域のつながり」が果たす役割について議論されることが多い。前章で取り上げた通り、日本 NPO 学会が 2013 年に行った調査によると、東日本大震災前に地域自治会活動に参加していた層の方が、支援者・受援者となる率がともに高いことが明らかになった。図

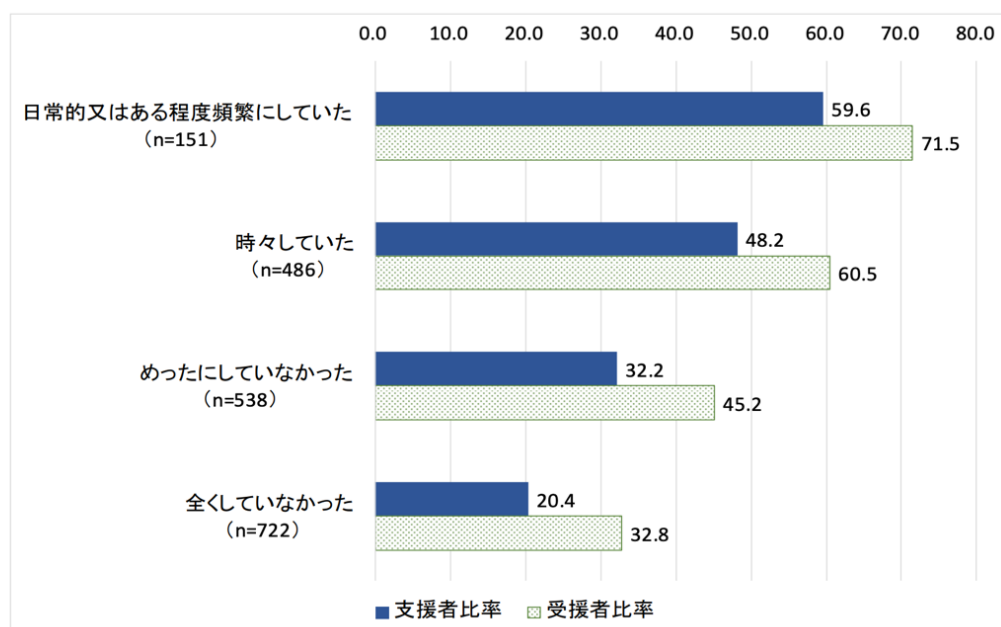


図4-23 地域自治会活動への参加の有無による支援者・受援者比率の違い  
(日本 NPO 学会資料より)

4-23 に示すように、自治会・町内会などの地縁活動を「日常的にまたはある程度頻繁にしていた」「時々していた」と回答している層のほうが、「めったにしていなかった」「全くしていなかった」と回答した層よりも「支援者率・受援者率」とともに高いことがわかる。地域自治会を起点として発生する関係性が災害復興に役立つことへの一つのエビデンスといえるだろう。この面から見ても、地域自治会の存在には一定の必要性があると考えられる。上でも引いた地方制度調査会答申でも「基本的な考え方」「(1) 多様な主体の参画による持続可能な地域社会の形成」において、次の二つの点を指摘している。①「これまで、主として家庭や市場、行政が担ってきた様々な機能について、これらの主体が、組織の枠を越えて、サービス提供や課題解決の担い手としてより一層関わっていくことが必要<sup>42)</sup>」、②「大規模な自然災害の発生や感染症の拡大に際し、個々の家庭や行政による対応に加えて、地域の実情に応じ、地域社会の多様な主体が協力し、きめ細やかな対応・支援を行うことが、危機を乗り越えていく上で大いに効果を発揮することが再認識されている」(地方制度調査会 2020: 10)。このように、地域自治会などの地縁組織は、

<sup>42)</sup> 「これらの主体」とは「コミュニティ組織、NPO、企業など多様な主体」を指す。また「市場が担ってきたサービス」としては、例えばバス路線などが採算性の観点から廃線になるなどの現象が考えられる。

地域の一員として、これからの時代においても、他の組織と連携して地域空間で役割を果たしていくことが期待されていることは間違いないだろう。

しかし、反面興味深いアンケート<sup>43</sup>もある。広島市が2020（令和2）年8月から翌年2月までに「町内会がある」地域の市民6,000名、「町内会がない」地域の市民1,000名を対象に行なった調査（回収率41.9%と43.9%）で、町内会がある地域の市民に「町内会・自治会に加入していないことで困ったこと」について尋ねたところ、なんと「特にない」と回答した回答者が78.5%にもものぼったのである（図4-24）。また反対に町内会のない地域の市民に「自分の地域に町内会・自治会があるべきか」と尋ねたところ、61.7%の市民が「なくてよい」と回答した（図4-25）。ここでは地域自治会の必要性についての認知度が非常に低いことが示唆されている。実はこのようなアンケート結果は他の地域でもみられる。

---

<sup>43</sup> [https://www.city.hiroshima.lg.jp/uploaded/life/221093\\_339722\\_misc.pdf](https://www.city.hiroshima.lg.jp/uploaded/life/221093_339722_misc.pdf)

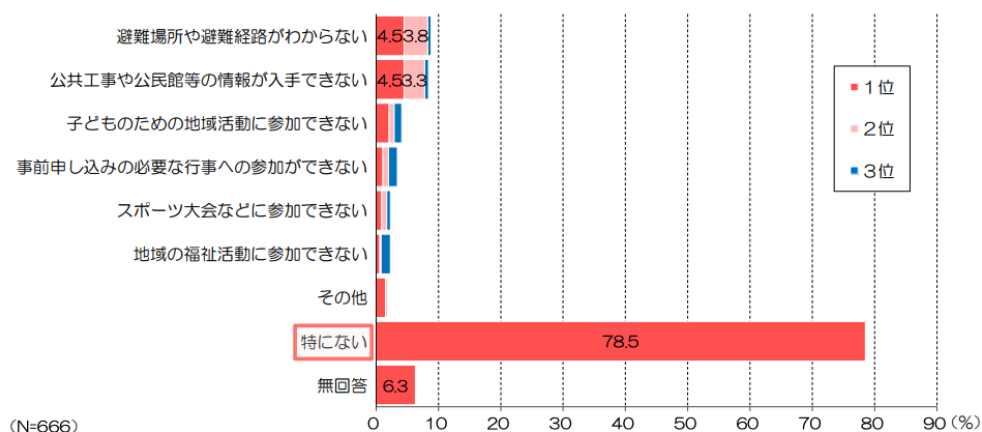


## 2. 調査結果（ポイント）

### 市民意識アンケート（町内会のある地域・ない地域）

#### ④ 町内会・自治会への加入状況

町内会・自治会に加入していないことで困ったこと【町内会のある地域】



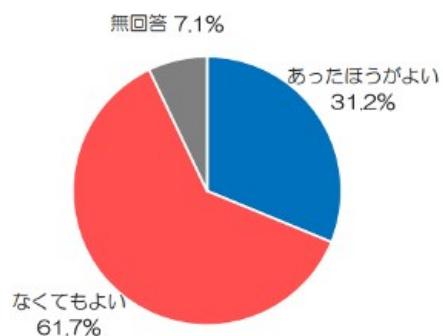
➤ 未加入で困ったことは「特にない」が約8割。

図4-24 町内会に加入していないことで困ったこと(2020 年広島市調査より)

### 市民意識アンケート（町内会のある地域・ない地域）

#### ④ 町内会・自治会への加入状況

自分の地域に町内会・自治会があるべきか【町内会のない地域】



➤ 未結成区域では、約3割が「町内会・自治会がある方がよい」、約6割が「なくてもよい」と回答。

図4-25 自分の住む地域に町内会・自治会があるべきか(2019 年広島市調査より)

例えば丸亀市で 2018（平成 30）年度に実施された「自治会に関するアンケート調査」についての報告書の自由記載欄の回答では「自治会へ加入することでのメリットの説明も必要と感じるが、加入していないことでのデメリットもないため、自治会費を出してまで加入しようとする人が少ないように思う」（丸亀市 2018：17）。あるいは、札幌市の調査における自由記載では「とにかく、町内会の必要性・意義を、知らせるための広報をテレビ・ラジオ・ツイッター・SNS 等あらゆる年代にあらゆる媒体で継続して実施してほしい」（札幌市 2020：34）。また「自治会会員が減ってきていますが、自治会の必要性がわかりづらい」（立川市産業文化スポーツ部協働推進課 2018：39）等々の声が現場から上がっている。

実は、地域自治会については必要性の議論というよりも、その必要性、さらには、その背後にある地域課題や社会課題についての認知がされていないことが大きな問題ではないか。このことは、後に述べる社会教育プログラムに繋がる大きな意味を持つと考えられる。つまり、今我々は、前節で述べたように 2040 年頃に向けて、拡大化・深化していく地域課題の中で、真綿で首を絞められながら生活している。それは、まさに「茹でガエル」の例え話のとおりである。大災害があったならば、はたと気がつくものの、我が身に降りかからない限りそれは「他人事」であり、「危機」は存在するもののその「認知」ができていない状況にあるといえる。そのことにより、システムである我々の地域は「凝集性」を持つことができず、システムをかたまりとして結びつける力が弱まっている。

「今、そこにある危機」は実はある意味「緩やかな津波」であるかといえるのである。

現在、さらに今後課題が膨張・深化する時代において「公」の担い手のひとつとして、また災害時などの近隣協力の母体として、現在でも一定の必要性がある。しかし、その必要性および、必要性の背後にある社会・地域課題について認知がされていないことこそが大きな問題である。

## 2. 必要性があるならばそのあるべき姿はいかなるものか

前節で論じた、「最も小さい（ミニマムな）地縁の果たすべき役割」という点について、紙屋は、町内会はどこまでリストラ（リストラクション：再構築）できるかとして「どこまででも」としたが「しかし、たった一つだけリストラできないものがあります。それはコミュニティ意識を育てるということです。コミュニティ意識というのは、この地域の一員であるという意識のことです」とする。また、「そこに小さいけども本質的な修正を一つ加えなければなりません。（中略）地域住民の代表として意思を表明するという

機能が必要だということです」（紙屋 2017：122）<sup>44</sup>として、コミュニティ意識を育て、地域を代表することが地域自治会の最も大切な役割であると述べている。この「意識」ということに関して、辻中は「市民が様々なアソシエーションに積極的に参加することにより、そこでの活動を通して信頼や互酬性の規範意識が形成されるのである」（辻中ら 2009：29）<sup>45</sup>とし、参加により「意識」が生まれることを指摘している。また、谷らも「意識」の醸成の背景に一定の「負担」があったとみており、「町入用<sup>46</sup>の徴収は身近なものへの経費として明快であり、負担感はあるものの、関与しているという感覚は大きなものであったろう。明治維新直後の京都や大阪で地元町民の出資によって小学校が設立され、学区に対する地元の愛着が深められたことは知られている。たとえ負担が大きくても、その負担が生かされ自分たちの地域に有意義であるという認識があるために、地域社会への参加意識と連帯感が高められたといってもよい」（谷ら 1991：94）とする。実はこの後、明治の新政により、徐々に町（村）入用は地方税に変化していき、自分たちの「負担」が地域にどう役立っているのかが見えなくなっていくことは鳥越（1994）などの指摘をもとに第1章の歴史の部分で既にみたところである。そのことにより、コミュニティ意識は徐々に薄れていったと考えられる。このことを大窪はクロボトキンのいう「人は本来共同する」という視点から、助け合うことは人間の本質、本能的なものとした上で「問題は、その本能であり無意識であるものが、意識によって抑圧され発現を妨げられているというところにある。それも、近代にいたって、国家と市民社会が分裂し、相互扶助の社会的機能が国家の公共活動に吸収されてしまったがために、社会の具体的場面においては、その抑圧が全面的なものになり、抑圧されているということがわからないほどまでになっているのである。近代は、農奴解放などを通じて人格的隷属関係からの個の開放をもたらしたが、そこに生み出された個は、このように公（国家）と私（社会）の間に分裂した個だったのである」（大窪 2017：321）<sup>47</sup>と捉える。しかし、中田は次のように述べている。「人間は生身の存在として、足を置く大地なしに生きていくことはできません。そして、同じ地域に留まるものの間には、意識するしないに関わらずなんらかの関係が存在し、現在でも、比重は低下したとはいえ、その点に変わりはありません」（中田 2015）<sup>48</sup>。

鳥越のいう「官民の境界線の振り子」（1994：48）が時代とともに「官」に振れることにより、われわれは「地域の共同性」あるいは、相互扶助というサブシステム（倉沢 1981：31）を手放してきたのである。現代においても変わりなく、信頼、互酬性などに起

---

<sup>44</sup> 傍点は筆者

<sup>45</sup> 傍点は筆者、「参加」することは一種の「負担」であると考えられる。

<sup>46</sup> さまざまな「町」にかかる費用で、構成員から徴収されるものをいう。

<sup>47</sup> 傍点は筆者

<sup>48</sup> 傍点は筆者

因する「コミュニティ意識」なるものが必要であるにも関わらず、それが失われてきている状況を井上は「はじ」というものをもとにして次のように述べた。「わが国の人びとの社会的規範の基本は、おおむね、『世間』に準拠して、はずかしくない行動をすることであった。（中略）唯一絶対神（超越神）を信じている西洋の人たちは、いわば神にいつも見られているという意識を通して自己規制をはたらかせてきた。（中略）それにたいして、わが国のひとびとは『世間』の人たちの〈まなざし〉（世間の目）にとらわれるという状況の過程の中で、つよい自己規制をはたらかせてきたのである」。そして「『はじ』は、一般に、他者の一種特別の〈まなざし〉にとらわれることから生じる」（井上 2007：235-239）<sup>49</sup>とした。世間の人たちの眼差しにとらわれることはつまり、その世間に自分が属し、その集団を規範集団としている、所属している意識ということができる。つまりこのことはまさに「コミュニティ意識」であり、世間がマス・コミュニケーションなどで広がったことにより、地域に所属しているという「意識」が薄まったのだ、と指摘する。

こうして、情報の行き来や、生活の各部分において近隣との関わりをなくしている現代において、どのように「コミュニティ意識」を醸成していくのか。ここで「コミュニティ意識」≡地縁「関係」の認識<sup>50</sup>と考えるならば、必要なのは「関係性」あるいは「意識」であり「組織」ではないのではないだろうか。反面「意識」を醸成するために「組織」での活動が有効であるともいえるだろう<sup>51</sup>。鶏と卵の議論ではないが、つまり順番を逆転して「『組織』が必要であるから作る、維持していく」のではなく、「『関係（意識）』を作るための、集まるための理由や方便・エクスキューズとして『組織』が必要である」と筆者は考える。例えば消防団での活動などで、最初は嫌々だったが、やってみるうちに意外に人間関係ができたりして結果としてよかった、という話を聞くことがある。その「小さな強制」の力として地域自治会は存在することが必要ではないか。

必要性はあるものの、必要性の（あるいはその背景にある課題への）認識が低い現代において、地域自治会・地縁組織のあるべき姿とは、グラデーション化する地縁のなかで、たとえミニマムであっても協力しあえる関係性を作るための、あるいは人が集うための「理由や方便」をつくるための「組織」であるべきである。

<sup>49</sup> 傍点は筆者。

<sup>50</sup> 「地縁関係のなかに自分が所属している」という意識と言い換えてもよい

<sup>51</sup> まつりの準備などで親密性が高まる等、社会心理学でいうところの「接触仮説」。

### 3. その場合にどのように持続させることができるだろうか

これまで述べてきたように、地域の参加が高まり、凝集性が高まる原因として堀越

(1983) が述べるように「危機の認識」と「その共有」がある。そのためには地域住民が「地域課題」について知ることができ、それを対話等により「共有」することが必要である。筆者はそのことを促す社会教育プログラムの提供が必要であると考え、文部科学省によれば「今後、社会教育が、地域住民のつながりを深め、「学び」を地域課題の解決につなげていくことにより、人々の暮らしと社会の発展に大きく貢献することができる可能性を有している」としており、今後の社会教育に期待される3つの役割として、①地域コミュニティの維持・活性化への貢献、②社会的包摂への寄与、③社会の変化に対応した学習機会の提供、を挙げている（文部科学省 2017：4、1-2<sup>52</sup>）。そのためには、次の点が重要である。①地域課題が「見える化」されていること（地域カルテの作成、保守等）、②地域において社会教育プログラムを実施できる人材がいること、③プログラムを作成できる支援の資源（シンクタンク等）を確保できること、の3つである。

1つ目の地域課題の見える化については、現在多くの市町村では平成26年に「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」が、ついで、平成27年に「まち・ひと・しごと創生基本方針」及び「総合戦略」が閣議決定されたことを受け、その地方版の市町村版「総合戦略」を策定している。その中には、地域人口ビジョンが含まれるが、人口ビジョンについては人口の将来推計について市町村単位での推計にとどまっているものが多い。これまでに述べてきたように、昭和の合併を経て広域化した市町村においては市町村全体での人口推移と近隣地域における人口の推移が合致しない場合も多く出てきている<sup>53</sup>。よって、少なくとも住民が「私の地域」と感じやすい小学校区単位程度<sup>54</sup>での詳しい人口将来推計を行い、それを「地域カルテ」として備えるべきである。また、この内容は一度作って終わりにするのではなく、少なくとも5年に一度の国勢調査の度にメンテナンスし、より正しい人口将来推計を備えるべきであろう<sup>55</sup>。これをベースカルテとして後に述べる社会教育プログラムからフィードバックされる内容を随時追加掲載した「地域カルテ」の整備、保守を行い、地域課題を可視化していくことが大前提として必要である。

次に、地域において社会教育プログラムを実施できる人材がいること、が必要である。先に見たとおり、今後大規模な人口減少、高齢化が進展していく中で行政の支援事業として職員がすべて実施することは難しいため、次の項目でのプログラムの提案とも重なるが、プログラムを実施してく人材を育成していく必要がある。ここでは総務省における「集落支援員制度」の活用を提案したい。総務省によれば、集落支援員は「地方自治体

---

<sup>52</sup> 資料にページ番号なし

<sup>53</sup> いわゆる「かくれ過疎」。広域化したことにより、市町村全体としての人口減少のカーブと、地域単位で見た場合のカーブに乖離があることがある。

<sup>54</sup> あるいは、地域自治会単位でもよいが、あまりエリアが小さいと推計に誤差が大きくなる。

<sup>55</sup> 住民基本台帳のデータを用いれば、毎年更新することも可能である。

が、地域の実情に詳しい人材で、集落対策の推進に関してノウハウ・知見を有した人材を「集落支援員」として委嘱。集落支援員が、集落への「目配り」として、集落の状況把握、集落点検の実施、住民と住民、住民と市町村の間での話し合いの促進等を実施」としており、同サイトによると 2018（平成 30）年においてその利用は専任 1,391 名、兼任 3,497 名で 331 自治体（3 府県 328 市町村）にわたっているという。この制度では集落支援員の活動、集落点検及び話し合いの実施に関する経費等が特別交付税の算定対象となり、支援員 1 人あたり 350 万円を上限（他の業務との兼任の場合、1 人あたり 40 万円を上限）が交付されることである。実は、類似の制度に「地域おこし協力隊」の制度があるが、大きな違いとして地域おこし協力隊制度は「地方自治体が、3 大都市圏をはじめとする都市圏から都市住民を受入れ、『地域おこし協力隊』として委嘱」とされており、外部人材であるのに対し、集落支援員は地域の内部人材であることである（総務省 2022）<sup>56</sup>。地域コミュニティは他所者を嫌うことは今に始まったことではないし、地域の人びとを動かすためにはやはりそこには地域の人言葉が必要である。例えばここに、市町村役場の OB であるとか、地域の「おっかさん」といったタレントを起用することで、地域にうまく浸透する人材を配置したいところである。そして、その配置部署としては、社会教育プログラムの実践ということより教育委員会事務局となる。しかし、単一の部局ではこういった施策の実施は難しいので、コミュニティを支援する部局及び、企画部局、住民対応部局等との連携が望ましい。そして、この集落支援員に対して話し合いを促進するスキルであるファシリテーション技術や地域課題、そして後述する社会教育プログラムのワークショップセットについての研修を実施し、そのうえで地域を回って本社会教育プログラムを実施するのである。

最後に、プログラムを作成できる資源（シンクタンク）を確保できること、であるが、これについては地域資源の一つとして地域にある高等教育機関との連携を提案したい。文部科学省は「大学は歴史的には教育と研究を本来的な使命としてきたが、我が国の大学に期待される役割も変化しつつあり、現在においては、大学の社会貢献（地域社会・経済社会・国際社会等、広い意味での社会全体の発展への寄与）が強調されるようになってきている。当然のことながら、教育や研究それ自体が長期的観点からの社会貢献であるが、近年では、公開講座や産学官連携等を通じた、より直接的な貢献が求められるようになっており、こうした社会貢献の役割を、言わば大学の『第三の使命』として捉えていくべき時代となっているものと考えられる」（文部科学省 2004）としており、地域に貢献することはもはや使命であるとされている。そのことを受け、近年では多くの大学の中に地域連携部局が設置され、日常的に周辺自治体などとの連携を深めている。また、大学の 1 つ目の使命である「教育」についても、社会人への窓口となる最終学歴となることの多い大学にとって、「今、（地域）社会で起きていること」を学生に学ばせることは社会からの要請

---

<sup>56</sup> 傍点は筆者

である「社会に有用な人材の育成」という面からも非常に重要であるといえる。大学にとっては学生教育のフィールドを得ることができ、まさに WIN-WIN の関係といえるだろう。また、前節で見た全国市議会議長会（2021b）においても、その提言の中で「4 自治会・町内会等における人材の発掘・育成に対する支援」として、人材の発掘などの部分において、大学との連携に期待を寄せている（全国市議会議長会 2021b：2）。

このようなことを踏まえ、これまでに述べたの社会教育プログラムを、策定パートナーとして最寄りの大学を始めとする高等教育機関との連携のもと、受託研究・事業などの仕組みを活用しながら、構築していくことを提案したい。大学等には地域連携に部局等がある場合もあり、大学等の持つ専門知識などのリソースとかけ合わせて高度なプログラム構築が期待できる。

本章第1節で述べたとおり、地域自治会は一つのシステムである。さらに、外部環境との接点をもつ開放システムである。現在そのシステムの凝集性に揺るぎが生じ、システムとしてのまとまりが弱まっている傾向にある。しかし、開放システムは外界からの刺激に対してアウトプットを返す。このことを一つの突破口にし、本項で述べている社会教育プログラムを地域システムにインプットすることにより、凝集性や参加の向上というアウトプットを得ることができるのではないだろうか。

地域住民が地域の現状、課題（危機）について知り、それを共有できる社会教育プログラムが必要。そのためには①地域カルテなどで地域課題の「見える化」、②集落支援員など、プログラムを実施できる人材の確保・育成、③プログラムを作成できる大学を始めとする高等教育機関等との連携が必要である。地域自治会は開放システムであるので、そこに社会教育プログラムをインプットし、凝集性や参加の向上というアウトプットを得ることができる。

#### 4. 小括

現在、さらに今後課題が膨張・深化する時代において「公」の担い手のひとつとして、また災害時などの近隣協力の母体として、現在でも地域自治会は必要である。しかし、その必要性および、必要性の背後にある社会・地域課題について認知されていないことが大きな問題といえる。そのような現代において、地域自治会・地縁組織のあるべき姿とは、地域の文脈においてグラデーショナル化する地縁の中で、たとえミニマムであっても協力しあえる関係性を作るための、あるいは人が集まるための「理由や方便」をつくるための「組織」となるべきである。

そして地域の凝集性を発揮するためには、住民が地域の現状、課題（危機）について知り、それを共有できる社会教育プログラムが必要だと考えられる。そのためには①地域カルテなどで地域課題の「見える化」を行うこと、②集落支援員など、プログラムを実施で

きる人材の確保・育成、③プログラムを作成できる大学を始めとする高等教育機関等との連携が必要である。地域自治会は開放システムであるので、そこに社会教育プログラムをインプットし、凝集性や参加の向上というアウトプットを得ることができるはずである。

#### 第4節 まとめと今後の展望

##### 1. これまでのまとめ

地域自治会≡地縁組織は長い歴史的文脈の中で我が国において、地域生活の基盤として存在し続けてきた。あるものは明治初年から「村」「町」として存在したものが基盤となり、1889（明治22）年の「市町村制」の導入により市町村という地方自治体の下部の仕組みとしての「区」にその端を発している。また、あるものは明治の終わりから大正、昭和のはじめにかけて都市部への人口の移動が起こり、あるいは関東大震災などの災害、コレラなどの疫病の流行などの危機に対処するために、新たに結成されてきた。そして、それは第二次世界大戦の前と中において翼賛体制の強化のために、時の政府により法制化され「町内会・部落会」と称された。その後、敗戦とともにその軍国主義的性質を指摘されGHQにより禁止されることとなった。

講和条約により、GHQの施策は取り消されることになり禁止は解かれた。実は禁止の間も名前を変えてこの地縁組織の文脈は続いていたことが後の調査であきらかになっている。農地改革により、あるいは高度経済成長による産業構造の変化により、さらに人びとは都会に移動した。そして、移動した彼らの住まいはさらに都市の郊外にスプロールし新しい住宅地を形成していった。農村的なものや人口密集地の共同防衛的な共同の必要はなかったにもかかわらず、彼らはその新しい町並みの中にも地縁組織を形成した。

社会では分業が進み、新自由主義の台頭の中で人びとはかつて相互扶助により賄われていた各種サービスを専門家した外部に委ねることになった。また、マス・コミュニケーション、インターネット、やがてSNSの台頭により、人は近くからだけでなく、遠くから情報を得、あるいは直接つながった。モータリゼーション、Eコマースなどの発展により、物資も遠くから直接自宅などに届くようになった。そして、地縁の果たす役割はやがて以前に比べて小さくなっていった。

しかし、やはり人は大地と離れて生きることはできなかった。加えて、人はその「身体」を離れて生きることはできなかった。そして、身体がそこにあるということから導かれる、「命」「健康」「食料などの物資」については、物理的的近接性を離れて議論することはできず、それは同時にやはり大地に生きるものとして近隣での「共同」を否定することはできなかった。また今後2040年ごろに向かって、さらなる人口減少と高齢化、そしてインフラの老朽化などの社会課題が今後深くなっていくことも明らかである。そのなかでは、地縁組織の果たす役割は「範囲は小さくなったが、深まった」といえる。



近年大きな災害が続いている。特に、2011（平成 23）年 3 月 11 日におきた東日本大震災は今を生きる私達日本人にとって忘れられない出来事となった。人びとは家族を失い、家を失い、そして地縁をも失った。多くの人は、次の津波に備えるために住み慣れた土地を離れ、新しい土地を求め、そこで新たな地縁を作ってきた。もとの土地に残った人たちも、残された少数の住民の間で地縁を確かめあった。そのことにより地域の凝集性が高まり、人びとは地域の活動に参加するようになったことが調査で確認できた。

現在における、そして将来への課題に備えるため、今なお地縁組織には期待が寄せられている。しかし、地縁組織とて盤石なわけではない。地縁組織に対する必要性、そしてその背景にある社会・地域課題について、災害などで突き付けられたときはともかく、平時においての認識は低いのが現状である。人々が再び集い、共同するためには「社会・地域課題（危機）に対する正しい認識を持ち、それを共有すること」が必要である。そのためにはそのことを住民が知り、そのことについて対話することのできる社会教育プログラムを大学等と連携して作ること、そしてそれを実施することが必要である。そのために資源をわれわれは開発し、維持していかなければならない。

## 2. 今後の研究課題と実践

ここまで、一定の論述を行い、結論を導き出してきた。反面、論理の整理が行き届いていない部分もまだある。筆者の今後の研究テーマとして大きく次の 2 点がある。一つ目は、理論的妥当性の補強であり、もう一つはそれを社会に還元する意味での社会教育プログラムにおける実践である。

まず、津波被災地における調査から導き出された結果、「地域と危機の関係」の理論的妥当性についてである。本稿で述べた内容に一定の妥当性はあると考えられるものの、反面次のような部分では補強が必要であると考えられる。①「危機の存在」が実際の相関の源になっているのかどうか、②山元町においては 3 つの地区に大規模に集約して移転しておりコミュニティシャッフルが起きている、そのことの影響はどうか。という 2 点が考えられる。①については、事実上、いつどこで災害が発生するかは予測不能で、災害の前後を比較することは難しいことが多いが、今後過去に行われた山元町における意識調査結果（総合計画策定時等の資料）等との比較分析を試みたうえで、津波被災という危機がもたらした結果であるかどうかをさらに調べていきたい。また②については宮城県内において主に三陸海岸付近では、土地が狭いことなどから小規模なコミュニティ単位での防災集団移転が行われている地域が多い。そこと比較することにより、コミュニティシャッフル問題がどれくらい影

## 令和3年度玉城町「TMKミライデザインPJ」による「まちづくり支援」のイメージ（案）

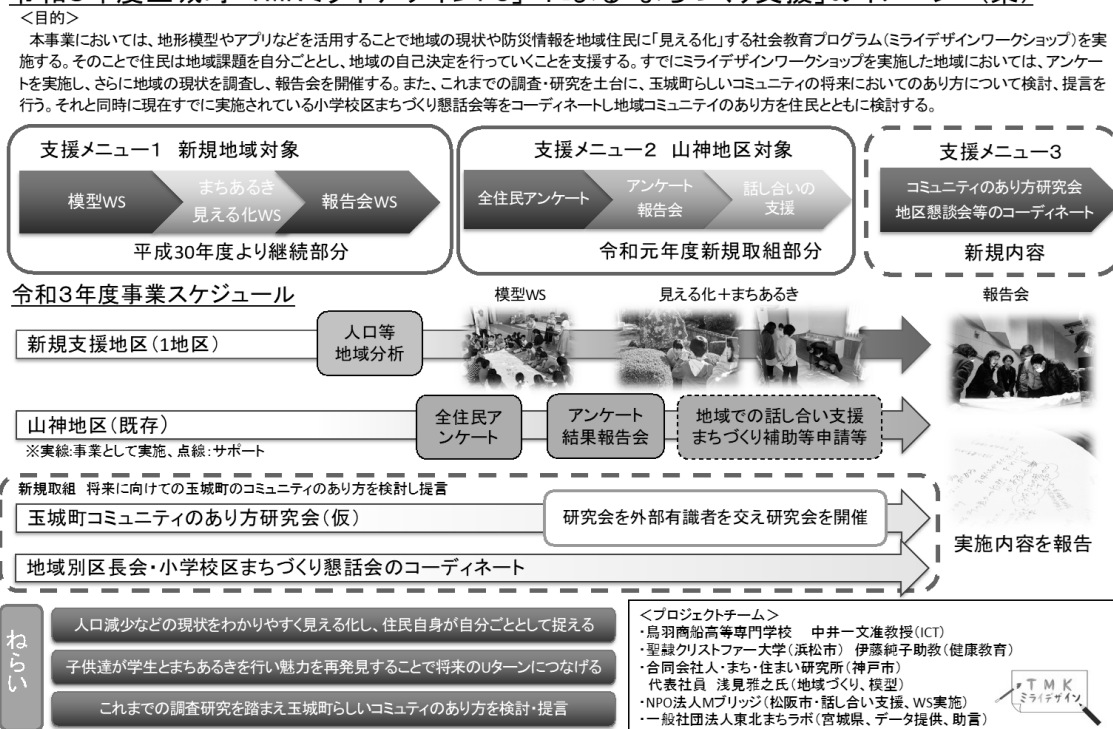


図4-26 三重県玉城町における「明るい未来づくりに関する調査研究」(筆者作成)

響しているかを比較することが可能になるかもしれない。こちらについては、今後宮城県内で調査を継続し明らかにしていきたい。

次に、社会教育プログラムの策定・実施についてである。筆者は平成30年より4年間、三重県玉城町より受託研究として「玉城町明るい未来づくりに関する調査研究業務」を受託している。そのなかで、本稿に述べた社会教育プログラムの原型ともいえるものを継続して実施してきた。そのプログラムの概要は図4-26に示す。

プログラムでは次の内容を実施している。①地形模型を作成し、それをベースにした地域資源発掘WS（ワークショップ、以下同じ）、②子どもたちと地域の大人によるまちあるきによる地域資源発掘WS、③地形模型へのGIS情報のプロジェクションマッピングによる防災WS、④アプリ「マチシルクエスト<sup>57</sup>」による地域課題の学修および対話、⑤中学生以上のアンケートによる地域課題のあぶり出しと報告WS、である。

本稿を執筆している2021（令和3）年度には玉城町内の地区で地形模型を媒介にして、新来住民と古くからの住民の顔合わせを行うワークショップを実施した。折しもコロナ禍

<sup>57</sup> 「マチシルクエスト」は鳥羽商船高等専門学校情報機械システム工学科、中井一文准教授の研究室の制作による。

の緊急事態宣言明けの週末であったが、感染症対策をした上で実施し、多くの住民に来場いただいた。図4-27～29は当日及びその準備作業の様態である。

表4-5 玉城町における参加者数

年度	参加者数
2021	84
2020	27 <sup>58</sup>
2019	96
2018	147
合計	354



図4-26 ご参加頂いた皆さん(筆者撮影、プライバシー保護のため解像度を低下させている。)

具体的な内容は次のようなものとした。子どもたちに予め用紙を配布し、家族や自宅のイラストを書いて持参してもらった。そして、1／1,000 で作成した地域の地形模型の中で自宅の場所を探し、地形を確認した上でそこに持参したお絵かきをプロットする。模型には、古くからの住民の方に地域の特徴的なものを書き出してもらい、あらかじめプロットしておいたので、それをランドマーク的に自宅を探し、その場所にまつわるエピソードを元に交流してもらい、というものである。地域の方からは、地域に伝わる言い伝え、お地蔵さんの位置、灌漑のための「湯堰(ゆぜき)」<sup>59</sup>、そして神社の歴史などが語られた。さらに、顔合わせのための工夫として、参加者には許可を頂いた上で、インスタントカメラにおいて顔写真を取らせていただき、参加者ボードに掲示をした。このボードをしばらく集会所に掲示すること

で、新来、旧来の住民が顔見知りになることを狙った。人口が250人程度の集落において30名以上の住民にご参加いただくことができ、喜んでいただけたので研究チーム一同安心したものである。2022年現在、このプログラムは横展開を始めており、近隣の南伊勢町の宿田曾地区において地域活性化計画を策定するためのワークショッププログラムとして活動を始めている。

過去4年間に実施した際の参加者数を表4-5にまとめた。過去4年間にはコロナウイルスの感染拡大が大きな社会問題となったため、数字に若干のばらつきがあるものの、全体として一年あたり100名程度の町民の方にご参加いただくことができた。しかし、それ

<sup>58</sup> 2020年度はコロナウイルスの感染拡大のため規模を大幅に縮小しての実施となった。

<sup>59</sup> この地域では、水路に設置する「堰」をこう呼ぶ。

は一定の成果と考えられるものの、玉城町の人口約 15,000 人からみると、1%に満たない。それは、現在プログラムが「人＝筆者」及びリソースとしての「大学」に依存する内容<sup>60</sup>となっていることが原因と考えられる。いわば毎回一品物のワンオフのプログラムとなっていることが問題といえる。そこで、今後は本プログラムを発展させ汎用的なものとするとともに、本論でも述べた、実施を担う人材の育成についても支援を行っていきたいと考えている。また、ワークショップを行うことのできるカードゲームのセットを開発中である。

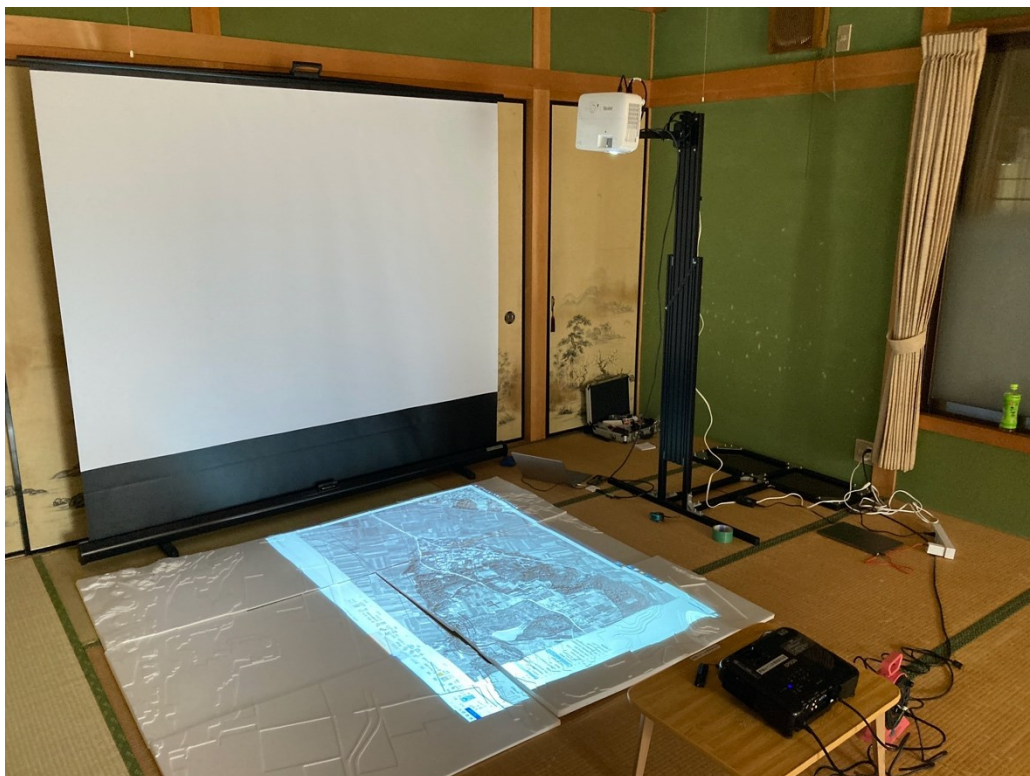


図4-27 模型への GIS 情報のプロジェクションマッピング(筆者撮影)

---

<sup>60</sup> 学生の研究アルバイトなどを活用し、地形模型の制作やアンケート集計を行っている。





図4-28 地形模型の制作風景（筆者撮影）



図4-29 アプリ「マチシルクエスト」によるWSの様子（筆者撮影）

## おわりに

本稿を執筆している 2022（令和 4）年 1 月 16 日に南太平洋の島国トンガの火山島の前日の噴火をうけ、その影響による津波が前夜半から我が国に到達するという出来事があった。テレビはいわゆる災害体制であり、画面の端には常に津波に関する情報が流れる。

筆者は 11 年前の東日本大震災を思い出した。三重県鳥羽市においても、60 センチの津波を観測した。余談ではあるが、折しもその日は筆者が指導している学生の地域活動が鳥羽市で予定されており、朝からあわてて中止の連絡をいれたものである。改めて、自然災害の恐ろしさ、脈動する地球に対する我々の営みの小ささを感じた朝であった。私達は大地の上で生活を営んでおり、大地をかついでどこかに逃げるわけにはいかず、その大地を含めた自然のダイナミックな動きの前には為す術もない。

「遠水は近火を救わず（えんすいはきんかをすくわず）」という言葉がある。辞書によると「遠くにある水は火事を消す役に立たない。遠くのもの急場の役に立たない」<sup>61</sup>ということである。私達はモータリゼーションによって、あるいは情報通信によって世界を狭くしてきた。その動きはこれからも続くと考えられる。しかし、まだまだ「世界は広い」と思うこともある。筆者は 1991 年に大学に入学したが、その直前に始まった湾岸戦争がテレビで中継され、ミサイルが夜空に飛び交うところを見た。深夜毛布にくるまり、言葉に表せない「震え」を感じたことを今でも覚えている。また、その 10 年後、2001 年 9 月 11 日の朝（現地時間、日本時間は夜 10 時頃）、ワールドトレードセンターに 2 機目の飛行機が突入し爆発炎上する瞬間を、まさにリアルタイムで見た。その時いた部屋の家具の配置や、今はもうないソファの色等を鮮明に思い出することができる。その驚愕は数十年たった今でも今なお鮮烈である。しかし一方でテレビの前の当時の私を感じた、その「震え」は短期的には現地になんの影響も与えていない。私はあたかも「目」だけクウェートの砂漠に、あるいはニューヨークの街にいたかのようなのである。そこに私の「身体」はなかったのである。そして今、私の「目」はときおりウクライナのキーウにいる。

私達は「身体」を持っている。身体はすなわち「物理」的事物であり、物理の世界には「距離」が存在する。通信や移動等、人類の科学技術はそれをこれまで縮め続けてきたし、これからも縮め続けるであろう。しかし、双曲線が軸に限りなく近づいても決して交わることがないように、それはいつまでも「ゼロ」にはならない。こう考えたときに、やはり我々は身体から離れて生きることはできないし、身体がある以上、その身体が立つ土台としての大地から離れて生きることができないことがわかる。

---

<sup>61</sup> デジタル大辞泉

<https://dictionary.goo.ne.jp/word/%E9%81%A0%E6%B0%B4%E3%81%AF%E8%BF%91%E7%81%AB%E3%82%92%E6%95%91%E3%82%8F%E3%81%9A/>

我々は雨が降るのを、あるいは風が吹くのを止めることはできない。それと同じように、地球がその身を震わせる地震や、火山の噴火、そして大雨を止めることはできない。そのなかで翻弄されるしかない。

「あらしのよるに」という絵本がある。雷が怖いオオカミとヤギがある嵐の夜に逃げ込んだ山小屋の中でお互い相手を知らないままに一夜を過ごす。風邪気味で鼻の聞かない二匹はそこで意気投合し、お互いの相反する立場を越えては強い友情で結ばれる、という物語である。

私達は災害などのときに、避難所に命からがら逃げ込み、そこで一緒になる人達がオオカミなのかヤギなのか、全く知らなくていいのか。せめて、オオカミだとしても「いいオオカミ」だとあらかじめ知っておかなくてもよいか。ふと思ひ立ち、市立図書館でこの本を開きながら地縁組織について学ぶ一連の、とても大きな3年間の、有り体にいえば「長い旅」の終わりに、そんなことが心に浮かんだ。

## 謝辞

本稿を終えるにあたり、まず家族に感謝したい。長い研究の旅を続ける間の支えになったことは間違いない。そして、一般社団法人東北まちラボの橋本大樹氏、岩佐貴美子氏に深く感謝したい。お二方のご助力なしには山元町での調査はなし得なかった。そして現地6地区の区長、副区長の皆様にも深く感謝をしたい。特に、震度6弱を記録した「令和3年福島県沖地震」の直後に調査用紙の配布をいただいたことは忘れられない。そして、筆者を遠くの空から支えてくださった方に心より感謝を申し上げたい。

「玉城町コミュニティのあり方研究会」の委員、浅見雅之氏、石丸隆彦氏、伊藤純子氏、中井一文氏、名取良樹氏（50音順）にも感謝したい。本研究会での議論は、本稿の特に後半部分における筆者における議論の整理において大いに影響した。特に、静岡県立大学の伊藤純子助教には公衆衛生の視点からのシステム論の適用について非常に重要な示唆をいただいた。同時に、事務局を務めてくれた中川絵美子氏、また玉城町役場の総務政策課の中川氏、杉森氏にも感謝したい。

筆者の勤務する皇學館大学の学生アルバイトチームにも感謝したい。大量の質問紙の集計において、献身的努力をいただいた。

そして最後になによりも、散逸になりがちな筆者の思考を整理し、適切な助言を与え続けてくださった、博士後期課程の指導教員である三重大学大学院地域イノベーション学研究科、青木雅生教授に、深く深く感謝し、ペンをおくことにする。

令和4年5月2日

三重大学地域イノベーション学研究科博士後期課程  
池山敦

## 参考文献など



## 参考文献(著者名アルファベット順)

凡例 著者名. 発刊年. 「文献名」.『書籍名・掲載誌』. 翻訳者:氏名. 編集者. 出版社. 掲載項

- 1) アルドリッチ D. P. 2015. 『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』. 翻訳者: 石田祐、藤澤由和. ミネルヴァ書房.
- 2) ベルタランフィ L. V. 1973. 『一般システム理論』. 翻訳者: 長野敬、太田邦昌. みすず書房.
- 3) ベティ・ニューマン. 1999. 『ベティ・ニューマン看護論』. 翻訳者: 野口多恵子、河野庸二、塚原正人. 医学書院.
- 4) ジェームズ・S・コールマン. 1988 (2006). 「人的資本の形成における社会関係資本」. 『リーディングス ネットワーク論—家族・コミュニティ・社会関係資本』. 翻訳者: 金光淳. 野沢慎司編. 勁草書房. :205-238.
- 5) デビッド・ロモ. 1995. 『ハンドブック 災害と心のケア』. 翻訳者: 水澤都加佐. アスク・ヒューマン・ケア.
- 6) エリザベス T.アンダーソン, ジュディス・マクファーレイン. 2007. 『コミュニティアズパートナー: 地域看護学の理論と実際』. 医学書院.
- 7) 福祉臨床シリーズ編集委員会編. 2018. 『社会理論と社会システム [第3版] 社会学【社会福祉士シリーズ3】』. 弘文堂.
- 8) 福田健志. 2017. 「応急仮設住宅制度の現状と課題」. 『調査と情報 = Issue brief, no. 966 (6月)』. 1-14.
- 9) 福田徳三. 2012. 『復興経済の原理及若干問題』. 山中茂樹、井上琢智編. 関西学院大学出版会. (復刻版、原著は1924. 同文館.)
- 10) 藤田弘夫. 1982. 『日本都市の社会学的特質』. 時潮社.
- 11) 後藤澄江. 2000. 「イギリス」. 『世界の住民組織: アジアと欧米の国際比較』. 中田実編. 自治体研究社. 163-80.
- 12) 後藤・安田記念東京都市研究所研究室. 2017. 『東日本大震災からの復興と自治—自治体再建・再生のための総合的研究—』. 後藤・安田記念東京都市研究所.
- 13) 羽貝正美. 2007. 「基調報告 震災復興と都市空間の近代化--震災復興土地地区画整理を手がかりに (『都市問題』・後藤新平生誕一五〇周年記念 八月号特別増刊 後藤新平・『大風呂敷』の実相) -- (座談会 東京市・市政改革・市政調査会)」. 『都市問題 98 (9)』. 53-63.
- 14) 橋本大樹、岩佐貴美子、菊田渉、渋谷知美、櫻井貴徳、菅原心也、長井麻帆. 2015. 「山元復興ステーション・復興まちづくり協議会運営支援事務局—山元町の行政と住民による『協働の復興まちづくり』—」. 『宮城大学地域連携センター地域振興事業部活動報告書』. 宮城大学. 28-30.
- 15) 橋本大樹、岩佐貴美子、渋谷知美、菊田渉、菅原心也. 2016. 「住民・行政・大学の協働による地域コミュニティの形成支援活動～山元町新市街地コミュニティ形成支援業

- 務委託～」．『宮城大学地域連携センター地域振興事業部活動報告書』．宮城大学．34-36.
- 16) 橋本大樹、菅原心也．2017．「主体性のある自治会運営と住む前からのコミュニティ形成の支援～山元町被災地コミュニティ再生支援事業業務委託～」．『宮城大学地域連携センター地域振興事業部活動報告書』．宮城大学．38-40.
- 17) 林昌宏．2021．「水産業を中心とする地域産業の復興」．『総合検証 東日本大震災からの復興』．五百旗頭真、御厨貴、飯尾潤編．岩波書店．231-49.
- 18) 原田伴彦．1968．『日本町人道：市民的精神の源流』．講談社．
- 19) 日高昭夫．2003．『市町村と地域自治会―「第三層の政府」のガバナンス』．山梨ふるさと文庫．
- 20) 日高昭夫．2018．『基礎的自治体と町内会自治会：「行政協力制度」の歴史・現状・行方』．春風社．
- 21) 平野勝也、姥浦道生．2013．「復興まちづくりのあり方」．『東日本大震災を分析する2』．平川新、今村文彦、東北大学災害科学国政研究所編．明石書店．94-103.
- 22) 平野健．2012．「CSIS と震災復興構想-日本版ショック・ドクトリンの構図」．『現代思想 40-4』．152-62.
- 23) 堀越久甫．1983．『むらの役員心得帳』．農山漁村文化協会．
- 24) 五百旗頭真．2021．「復興思想の変容」．『総合検証 東日本大震災からの復興』．五百旗頭真、御厨貴、飯尾潤編．岩波書店．1-17.
- 25) 井上忠司．2007．『「世間体」の構造 社会心理史への試み』．講談社．
- 26) 井庭崇、宮台真司、熊坂賢次、公文俊平．2011．『社会システム理論：不透明な社会を捉える知の技法』．慶應義塾大学出版会．
- 27) 岩崎信彦．2011．「町内会」．『新版地域社会学』．地域社会学会編．ハーベスト社．94-95.
- 28) 自治大学校．1960．『戦後自治史Ⅰ（隣組及び町内会、部落会などの廃止）』．自治大学校．
- 29) 自治庁．1956．『町内会部落会についての調査』．
- 30) 城ヶ端初子．2018．『実践に生かす看護理論 19』．サイオ出版．
- 31) 金谷信子．2008．「ソーシャル・キャピタルの形成と多様な市民社会」．『ノンプロフィット・レビュー 8 (1)』．13-31.
- 32) 紙屋高雪．2014．『“町内会”は義務ですか?: コミュニティーと自由の実践』．小学館．
- 33) 紙屋高雪．2017．『どこまでやるか、町内会』．ポプラ社．
- 34) 川脇康生、大坂紫、山内直人．2014．『生活復興感と被災地における支援・受援関係：東日本大震災被災地意識調査による分析』．日本NPO学会．
- 35) 菊池美代志．1973．「居住空間と地域集団」．『社会学講座5 都市社会学』．倉沢進編．東京大学出版会．127-50.

- 36) 北原淳. 1983. 「村の社会」. 『地域生活の社会学』 松本通晴編. 世界思想社. 30-61.
- 37) クニール G. ナセヒ A. 1995. 『ルーマン社会システム理論』. 新泉社.
- 38) 熊本義寛. 2015. 「沿岸被災線区の復旧」. 『JR gazette 73(3)』. 32-37.
- 39) 倉沢進. 1981. 「一九七〇年代と都市化社会」. 『社会学評論 31 (4)』. 16-31.
- 40) 倉沢進. 1985. 「シンポジウム『都市化社会における地域集団』」. 『日本都市社会学会年報 1985 (3)』. 5-13.
- 41) 倉沢進. 1990. 「町内会と日本の地域社会」. 『町内会と地域集団<都市社会学研究叢書②>』. 倉沢進、秋元律郎編, ミネルヴァ書房. 2-26.
- 42) 倉沢進. 2002. 「コミュニティと地域組織: 海外」. 『改訂版コミュニティ論』 倉沢進編. 放送大学教育振興会 163-73.
- 43) 倉田和四生. 1990. 「社会システムとしての町内会」. 『町内会と地域集団<都市社会学研究叢書②>』 倉沢進、秋元律郎編. ミネルヴァ書房. 160-90.
- 44) 倉田和四生. 1995. 「阪神大震災とコミュニティ活動」. 『関西学院大学社会学部紀要 (73)』. 1-12.
- 45) 黒田由彦. 2000. 「中国」. 『世界の住民組織: アジアと欧米の国際比較』 中田実編, 自治体研究社. 113-36.
- 46) 国土交通省. 2012. 『災害時における 民間賃貸住宅の 活用について 【被災者に円滑に応急借上げ住宅を 提供するための手引き (本編)】』. 国土交通省住宅局住宅総合整備課 国土交通省土地・建設産業局不動産課 厚生労働省社会・援護局総務課災害救助・救援対策室.
- 47) 国民生活審議会調査部会. 1969. 『コミュニティ生活の場における人間性の回復ー』. 大蔵省印刷局.
- 48) 小林照夫. 2007. 「港湾横浜の復興--関東大震災と帝都復興計画」. 『関東学院大学文学部紀要, no. 110』. 207-20.
- 49) 小山弘美. 2011. 「ソーシャル・キャピタルとしての町内会: 一個人の行為から町内会を捉える方法ー」. 『日本都市社会学会年報 2011 (29)』. 127-42.
- 50) マッキーヴァー R. M. 1917 (2009) . 『 コミュニティ: 社会学的研究: 社会生活の性質と基本法則に関する一試論』. 翻訳者: 中久郎、松本通晴. ミネルヴァ書房.
- 51) 松岡昌則 1988. 「現代における近隣機能の一考察 - 村落生活における生活協同と近隣 -」. 『秋田大学教育学部研究紀要 人文科学・社会科学 = Memoirs of College of Education, Akita University. The humanities & the social sciences, no. 39 (7月)』. 27-39.
- 52) 松沢裕作. 2013. 『町村合併から生まれた日本近代 明治の経験』. 講談社.
- 53) 宮城県山元町震災復興企画課. 2018. 『山元町震災復興記録誌 復興の歩み』. 山元町.
- 54) 宮城震災復興研究センター、綱島不二雄、塩崎賢明、長谷川公一、遠州尋美. 2019. 『東日本大震災 100 の教訓ー地震・津波編』. クリエイツかもがわ.

- 55) 村松岐夫. 1994. 『日本の行政: 活動型官僚制の変貌』. 中央公論新社. (Kindle 版)
- 56) 村井良太. 2021. 「なりわい・雇用の復興」. 『総合検証 東日本大震災からの復興』. 五百旗頭真、御厨貴、飯尾潤編. 岩波書店. 218-30.
- 57) 米野史健. 2013. 「仙台市内の応急仮設住宅としての民間賃貸住宅の借り上げにおける入居の実態」. 『日本建築学会計画系論文集 78 (689)』. 1589-96.
- 58) 米野史健. 2018. 「宮城県の借り上げ仮設住宅における入退居時の市町村間移動の実態」. 『日本建築学会計画系論文集, 748』. 1091-98.
- 59) 米野史健. 2019. 「宮城県の借り上げ仮設住宅における入退居時の市町村内での移動実態 - 仙台市・石巻市・気仙沼市を対象として -」. 『日本建築学会技術報告集, 59』. 429-32.
- 60) 森岡清美・望月嵩. 1997. 『新しい家族社会学 (四訂版)』. 培風館
- 61) NHK 東日本大震災プロジェクト. 2013. 『証言記録東日本大震災』. NHK 出版.
- 62) 内閣府. 2003. 『ソーシャル・キャピタルー豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて』. 内閣府.
- 63) 内閣府政策統括官 (防災担当) 付参事官 (被災者行政担当) 付. 2014. 『災害事務取扱要領』. 内閣府.
- 64) ナオミクライン. 2011. 『ショック・ドクトリン: 惨事便乗型資本主義の正体を暴く』. 岩波書店.
- 65) 中川剛. 1980. 『町内会: 日本人の自治感覚』. 中央公論社.
- 66) 中田実. 2000a. 「研究の目的、方法、課題」. 『世界の住民組織: アジアと欧米の国際比較』. 中田実編. 自治体研究社. 11-32.
- 67) 中田実. 2000b. 「住民組織の現状と可能性」. 『世界の住民組織: アジアと欧米の国際比較』. 中田実編. 自治体研究社. 277-86.
- 68) 中田実, 山崎丈夫と小木曾洋司. 2016. 『新自治会・町内会モデル規約: 条文と解説』. 自治体研究社.
- 69) 中村八郎. 1979. 『戦前の東京における町内会』. 国際連合大学.
- 70) 名和田是彦. 2009. 「現代コミュニティ制度論の視角」. 『コミュニティの自治 自治体内分権と協働の国際比較』. 名和田是彦編. 日本評論社 1-14.
- 71) 西尾勝. 2000. 『行政の活動』. 有斐閣.
- 72) 野上道男. 2003. 「地縁社会の崩壊と安全」. 『学術の動向 8 (5)』. 25-28.
- 73) 野田公夫. 2020. 『未来を語る日本農業史: 世界のなかの日本』. 昭和堂.
- 74) 株式会社野村総合研究所. 2005. 『公務員数の国際比較に関する調査』.
- 75) 近江哲男. 1958. 「都市の地域集団」. 『社会科学討究 第3巻第1号 (4月)』. 181-230.
- 76) 大石嘉一郎. 1990. 『近代日本の地方自治』. 東京大学出版会.
- 77) 大窪一志. 2017. 「【解説】甦れ、相互扶助 (増補)」. ピョートル・クロボトキン. 『<

新装>増補修訂版相互扶助論』．同時代社．307-341。

- 78) 太田敦史、橋本大樹．2014．「復興まちづくりプロセスにおける住民参加への支援の取組ー山元町での『まちづくり協議会』事務局としてー」．『宮城大学地域連携センター地域振興事業部活動報告書』．20-23.
- 79) 太田尚孝．2021．「【ドイツ】地域によって多様なコミュニティの制度化」．『世界に学ぶ地域自治: コミュニティ再生のしくみと実践』 大内田鶴子、鯉坂学、玉野和志編．学芸出版社．111-26.
- 80) 大谷基道．2015．「津波被災地における高台移転」．『大震災に学ぶ社会科学 第2巻 震災後の自治体ガバナンス』 小原隆治、稲継裕昭編．東洋経済新報社．235-58.
- 81) 岡田知弘．2012．「農山漁村の復興・復興のあり方:『人間の復興』を中心にした地域経済の再生」．『農林業問題研究 48 (3)』．355-64.
- 82) 奥田道大．1964．「旧中間層を主体とする都市町内会」．『社会学評論 14 (3)』．9-14.
- 83) 奥田道大．1966．「地域生活」．『福祉社会学』 松原治郎、副田義也編．川島書店．80-124.
- 84) パーソンズ T. 1974．『社会体系論』．翻訳者: 佐藤勉．青木書店．
- 85) パーソンズ T. 1984．『社会システムの構造と変化』．翻訳者: 倉沢和四生．創文社．
- 86) ロバート・パットナム．1993 (2001)．『哲学する民主主義: 伝統と改革の市民的構造』．翻訳者: 川田潤一．NTT 出版．
- 87) ロバート・ベッカネン．2008．『日本における市民社会の二重構造: 政策提言なきメンバー達』．木鐸社．
- 88) 陸麗君．2021．「【中国】管理か自治かー居民委員会の『治理』モデル」．『世界に学ぶ地域自治: コミュニティ再生のしくみと実践』．大内田鶴子、鯉坂学、玉野和志編．学芸出版社．224-39.
- 89) 魯富子．2000．「韓国」．『世界の住民組織: アジアと欧米の国際比較』．中田実編．自治体研究社．59-88.
- 90) 酒井克彦．2015．「講演録 租税法上の『住所』の認定を巡る諸問題」．『税大ジャーナル 25』．1-19.
- 91) 櫻井清一．2011．「ソーシャル・キャピタル」．『新版キーワード地域社会学』．地域社会学会編．ハーベスト社．188-99.
- 92) 佐藤翔輔、今村文彦、林春男．2013．「ウェブニュースから東日本大震災を分析する」．『東日本大震災を分析する2』．平川新、今村文彦、東北大学災害科学国政研究所編．明石書店．235-48.
- 93) 塩崎賢明．2009．「住宅とコミュニティを重視した災害復興を」．『都市問題 100』．79-85.
- 94) 島崎邦彦．2011．「超巨大地震、貞観の地震と長期評価 (2011 大震災)」．『科学 81 (5)』．

397-402.

- 95) 生源寺眞一. 2011. 『日本農業の真実』. 筑摩書房.
- 96) 水産庁. 2012. 『平成 23 年度水産白書』.
- 97) 末成道男. 1988. 「大人を中心とした近隣関係」. 『近隣社会の人間関係 (講座人間関係の心理)』 滝本孝雄、鈴木乙史編. ブレーン出版.
- 98) 菅磨志保. 2005. 「地域コミュニティによる災害対応と地域福祉--安全・安心な暮らしを実現するために (災害対策の新たな視点--震災から 10 年を経て)」. 『月刊福祉 88 (1)』. 44-47.
- 99) 菅原心也、橋本大樹、岩佐貴美子、菊田渉. 2018. 「山元町被災地コミュニティ再生支援事業 5 年目の成果」. 『宮城大学地域連携センター地域振興事業部活動報告書』. 宮城大学. 30-33.
- 100) 菅原大助、今村文彦、松本秀明、後藤和久、箕浦幸治. 2013. 「貞観地震と東日本大震災の津波」. 『東日本大震災を分析する 2』. 平川新、今村文彦、東北大学災害科学国政研究所編. 明石書店. 179-88.
- 101) 関力. 1988. 「生活防衛のための近隣関係」. 『近隣社会の人間関係 (講座人間関係の心理)』 滝本孝雄、鈴木乙史編. ブレーン出版. 53-72.
- 102) 太平洋戦争研究会. 2003. 『図説関東大震災』. 河出書房新社.
- 103) 高木鉦作. 1960. 「東京都・区政と町会連合会-行政補助団体の圧力団体化-」. 『日本政治學會年報政治學 11』. 146-59.
- 104) 高木鉦作. 1969. 「都市行政と町内会」. 『都市問題 第 60 卷 第 6 号』. 3-15.
- 105) 多田一路. 2009. 「地縁団体を憲法的視点から考えるための予備的整理」. 『立命館法學 2009 (4)』. 1338-50.
- 106) 田中重好. 1990. 「町内会の歴史と分析視角」. 『町内会と地域集団<都市社会学研究叢書②>』. 倉沢進、秋元律郎編. ミネルヴァ書房. 2:27-61.
- 107) 谷直樹、伊東宗裕、内田九州男、鎌田道隆、多治見左近、増井正哉. 1991. 「近世『町』共同体における都市居住システムに関する研究(2)」. 『住宅総合研究財団研究年報 17 (0)』. 83-94
- 108) 玉野和志. 1993. 『近代日本の都市化と町内会の成立』. 行人社.
- 109) 玉野和志. 2021. 「世界の地域自治から何を学ぶか」. 『世界に学ぶ地域自治: コミュニティ再生のしくみと実践』. 大内田鶴子、鯉坂学、玉野和志編. 学芸出版社. 8-22.
- 110) 辻中豊. 2009. 『町内会・自治会など近隣住民組織に関する全国調査 (全国集計)コードブック』. いなもと印刷.
- 111) 辻中豊・ロバート・ペッカネン・山本秀弘. 2009. 『現代日本の自治会・町内会―第 1 回全国調査にみる自治力・ネットワーク・ガバナンス―』. 木鐸社.
- 112) 東海自治体問題研究所. 1996. 『町内会・自治会の新展開』. 自治体研究社.

- 113) 東京市政調査会. 1926. 『東京市町内会に関する調査』. 東京市政調査会.
- 114) 鳥越皓之. 1993. 『家と村の社会学 増補版』. 世界思想社
- 115) 鳥越皓之. 1994. 『地域自治会の研究』. ミネルヴァ書房.
- 116) 上野千鶴子. 2008. 『「女縁」 を生きた女たち』. 岩波書店. 岩波書店.
- 117) 内田和浩. 2021. 「【韓国】行政と住民音共同によるマウル共同体づくり」. 『世界に学ぶ地域自治: コミュニティ再生のしくみと実践』. 大内田鶴子、鯨坂学、玉野和志編. 学芸出版社. 240-53.
- 118) 山崎仁朗. 2000. 「ドイツ」. 『世界の住民組織: アジアと欧米の国際比較』. 中田実編. 自治体研究社. 181-214.
- 119) 山中茂樹. 2018. 「理念の変遷からたどる災害復興の系譜学: 復興の個人主義と集団主義の構造的解明を試みる」. 『災害復興研究 10 (12 月)』. 1-37.
- 120) 山元町誌編纂委員会. 1971. 『山元町誌』. 山元町役場企画広報課.
- 121) 山元復興ステーション. 2019a. 『新山下駅周辺地区市街地のあゆみ』.
- 122) 山元復興ステーション. 2019b. 『山元町新市街地等におけるコミュニティ形成の支援内容とこれからの課題』.
- 123) 山元復興ステーション. 2019c. 『浜通り行政区の再編パターン、意見交換会の概要報告について』.
- 124) 米山俊直. 1968. 「農民社会の基礎構造とその展開」. 『農林業問題研究 4 (4)』. 164-71.

## WEB サイトなど(アルファベット順)

- 1) 愛知県. 2020. 「地域コミュニティ活性化方策調査報告書」. 2020 年 6 月 18 日. <http://www.pref.aichi.jp/soshiki/shichoson/0000024554.html>.
- 2) 防災情報のページ. 「阪神・淡路大震災の概要」. 参照 2021 年 8 月 9 日. [http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/hanshin\\_awaji/earthquake/index.html](http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/hanshin_awaji/earthquake/index.html).
- 3) 地方制度調査会. 2020. 「2040 年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために 必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」. 総務省. 2020 年 6 月 26 日. [https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000693733.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000693733.pdf).
- 4) 中央教育審議会大学分科会. 2004. 「我が国の高等教育の将来像（審議の概要）」. 文部科学省. 2004 年 9 月 6 日. [https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/04091601.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/04091601.htm).
- 5) Cnn.co.jp 2013. 「津波で米国漂着の日本漁船内に『イシダイ』5 匹、元気に生息」. 2013 年 4 月 6 日. <https://www.cnn.co.jp/fringe/35030506.html>.
- 6) 復興庁 a. 「数字で見る復興」. 東日本大震災発災 10 年ポータルサイト. 参照 2021 年 8 月 9 日. <https://www.reconstruction.go.jp/10year/data.html>.
- 7) 復興庁 b. 「面整備事業による民間住宅等用地および災害公営住宅の供給時期・戸数」. 参照 2021 年 8 月 17 日. [https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-12/latest/20210622\\_kyokuyujiki\\_kosuu.pdf](https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-12/latest/20210622_kyokuyujiki_kosuu.pdf).
- 8) 石巻市. 「H 2 3.3.1 1 東日本大震災に伴う 災害廃棄物処理の取り組みについて」. 石巻市. 参照 2021 年 8 月 18 日. <https://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10181000/8320/siryou3-3-2.pdf>.
- 9) 香川県. 2021. 「指定緊急避難所及び指定避難所について」. 災害対策総合. 2021 年 4 月 1 日. <https://www.pref.kagawa.lg.jp/kikikanri/sogo/bosai/w4fl8l161006132245.html>.
- 10) 河北新報. 2021. 「県道相馬亘理線、山元の全区間開通 かさ上げ復興道路に」. 河北新報オンライン, 2021 年 3 月 27 日. <https://kahoku.news/articles/20210327khn000030.html>.
- 11) 気象庁. 「津波について」. 気象庁. 参照 2021 年 8 月 9 日. <https://www.jma.go.jp/jma/kishou/known/faq/faq26.html>.
- 12) 警察庁. 「警察活動と被害状況(2021 年 3 月 10 日)」. 東日本大震災について. 参照 2021 年 7 月 27 日. <https://www.npa.go.jp/news/other/earthquake2011/pdf/higaijokyo.pdf>.
- 13) 厚生労働省. 2012. 「平成 24 年度版厚生労働白書」. <https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/12/>.
- 14) 国土交通省. 2020. 「報道発表資料：東日本大震災における集団移転による宅地造成が



- 全て完成します - 国土交通省」. 国土交通省. 2020 年 3 月 6 日. [https://www.mlit.go.jp/report/press/toshi06\\_hh\\_000041.html](https://www.mlit.go.jp/report/press/toshi06_hh_000041.html).
- 15) 国土交通省. 「4.津波は防げるの? : 海岸」. 国土交通省水管理・国土保全局. 参照 2021 年 8 月 27 日. [https://www.mlit.go.jp/river/kaigan/main/kaigandukuri/tsunamibousai/04/index4\\_1.htm#tsunami43](https://www.mlit.go.jp/river/kaigan/main/kaigandukuri/tsunamibousai/04/index4_1.htm#tsunami43).
- 16) 毎日新聞. 2019. 「東日本大震災 津波で漂流、岩手の漁船が 8 年半ぶりに沖縄で発見」. 2019 年 9 月 2 日. <https://mainichi.jp/articles/20190902/k00/00m/040/180000c>.
- 17) 宮城県. 2019. 「林産物の出荷制限解除について（林業振興課）」. 宮城県公式ウェブサイト. 2019 年 2 月 14 日. <https://www.pref.miyagi.jp/release/norinsui/kaijo20190214.html>.
- 18) 宮城県 a. 「宮城県震災復興計画（概要版）」. 宮城県公式ウェブサイト. 参照 2021 年 8 月 20 日. <https://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/36635.pdf>.
- 19) 宮城県 b. 「『宮城県震災復興計画』の検証（概要版）」. 宮城県公式ウェブサイト. 参照 2021 年 8 月 20 日. <https://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/783562.pdf>.
- 20) 宮城県. 日付なし. 「宮城県の農業について（1）」. 宮城県公式ウェブサイト. 参照 2021 年 8 月 24 日. [https://www.pref.miyagi.jp/uploaded/life/955730\\_1079954\\_misc.pdf](https://www.pref.miyagi.jp/uploaded/life/955730_1079954_misc.pdf).
- 21) 学びを通じた地域づくりの推進に関する調査研究協力者会議. 2017. 「人々の暮らしと社会の発展に貢献する持続可能な社会教育システムの構築に向けて 論点の整理」. 文部科学省. 2017 年 3 月 28 日. [https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shougai/035/gaiyou/1384046.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shougai/035/gaiyou/1384046.htm).
- 22) 内閣府. 「特集 東日本大震災」. 内閣府防災情報のページ. 参照 2021 年 8 月 9 日. [http://www.bousai.go.jp/kohou/kouhoubousai/h23/63/special\\_01.html](http://www.bousai.go.jp/kohou/kouhoubousai/h23/63/special_01.html).
- 23) 中田哲也. 2020. 「『フード・マイレージ』について」. 農林水産省. 2020 年. <https://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/goudou/06/pdf/data2.pdf>.
- 24) 中田実. 2015. 「【論文】町内会・自治会の特質と現代的課題（特集 町内会・自治会と自治体の関係を考える）」. 自治体問題研究所. 自治体研究社. 2015 年 12 月 15 日. <https://www.jichiken.jp/article/0014/>.
- 25) 名和田是彦. 2015. 「2015 年 2 月 17 日小規模多機能自治推進ネットワーク会議設立総会 コミュニティ法人の歴史と展望」. 経済産業省. 2015 年 2 月 17 日. [https://www.meti.go.jp/committee/kenkyukai/sansei/service\\_jigyo/pdf/001\\_s01\\_00.pdf](https://www.meti.go.jp/committee/kenkyukai/sansei/service_jigyo/pdf/001_s01_00.pdf).
- 26) 日本経済新聞. 2019. 「大川小の津波訴訟、遺族勝訴確定 学校現場の責任重く」. 日本経済新聞. 2019 年 10 月 11 日. <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO50879500R11C19A0CR0000/>.
- 27) 日本経済新聞. 2013 年 8 月 12 日. 「宮城・石巻のがれき処理、目標は再生率 80%」, 2013 年 8 月 12 日. [https://www.nikkei.com/article/DGXNASFB0802T\\_Y3A800C1](https://www.nikkei.com/article/DGXNASFB0802T_Y3A800C1)

L01000/.

- 28) 農林水産省. 2011. 「東日本大震災（津波）による農地の推定被害面積」. 農林水産省. 2011 年 3 月 29 日. <https://www.maff.go.jp/j/tokei/saigai/pdf/shinsai.pdf>.
- 29) 農林水産省. 2013. 「東日本大震災からの 農林水産業 の復興支援のための取組」. 農林水産省. 2013/3 年. [https://www.maff.go.jp/j/kanbo/kihyo02/fukkou/pdf/2503bun1\\_rev.pdf](https://www.maff.go.jp/j/kanbo/kihyo02/fukkou/pdf/2503bun1_rev.pdf).
- 30) 農林水産省. 「東日本大震災 農業の被害状況」. 農林水産省. 参照 2021 年 8 月 24 日. [https://www.maff.go.jp/j/pr/aff/1105/spe1\\_03.html](https://www.maff.go.jp/j/pr/aff/1105/spe1_03.html)
- 31) 農林水産省. 2021. 「東日本大震災からの農林水産業の復興支援のための取組」. 農林水産省. 2021 年 3 月 8 日. [https://www.maff.go.jp/j/kanbo/joho/saigai/attach/pdf/torikumi\\_0303.pdf](https://www.maff.go.jp/j/kanbo/joho/saigai/attach/pdf/torikumi_0303.pdf).
- 32) 小木曾洋司. 2000. 「アメリカ」. 世界の住民組織: アジアと欧米の国際比較, 編集者: 中田実, 137-62. 自治体研究社.
- 33) 佐藤泰裕. 2021. 「新型コロナでも止められぬ東京一極集中を生かす政策を あなたの知らない東京問題 膨張続ける都市の未来」. [wedge.ismedia.jp](https://wedge.ismedia.jp/articles/-/23457). 2021 年 7 月 16 日. <https://wedge.ismedia.jp/articles/-/23457>.
- 34) 産経新聞. 2020. 「【聖火は照らす 東日本大震災 9 年】(3) 踏まれても再び…被災者のシンボル『復興芝生』」, 2020 年 3 月 12 日. [https://www.sankei.com/article/20200312-QGT32QWBONOKVHAJOFNQXHWYLM/?outputType=theme\\_tokyo2020](https://www.sankei.com/article/20200312-QGT32QWBONOKVHAJOFNQXHWYLM/?outputType=theme_tokyo2020).
- 35) 震災伝承ネットワーク協議会事務局 (国土交通省東北地方整備局企画部). 日付なし. 「震災伝承施設とは」. 3.11 伝承ロード. 参照 2021 年 8 月 25 日. <http://www.thr.mlit.go.jp/shinsaidensho/sisetsu.html>.
- 36) 水産庁. 2021. 「東日本大震災からの 水産業復興へ向けた現状と課題」. 水産庁. 2021 年. [https://www.jfa.maff.go.jp/j/yosan/23/attach/pdf/kongo\\_no\\_taisaku-14.pdf](https://www.jfa.maff.go.jp/j/yosan/23/attach/pdf/kongo_no_taisaku-14.pdf).
- 37) 総務省. 日付なし. 「地域おこし協力隊・集落支援員・復興支援員・外部専門家・地域活性化起業人」. 総務省. 参照 2022 年 1 月 6 日. [https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/c-gyousei/02gyousei08\\_03000073.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/02gyousei08_03000073.html).
- 38) 東北学院大学. 「東日本大震災のデータ」. 東日本大震災 東北学院 1 年の記録. 参照 2021 年 8 月 9 日. [https://www.tohoku-gakuin.ac.jp/about/sinsai/record/chap\\_7/chap07\\_07.html](https://www.tohoku-gakuin.ac.jp/about/sinsai/record/chap_7/chap07_07.html).
- 39) 戸ヶ里泰典・中山和弘. 2020. 「変化で生まれるストレスにどう対応したらよいか」. 健康を決める力: ヘルスリテラシーを身につける. 2020 年 3 月 22 日. [https://www.healthliteracy.jp/shimin/post\\_16.html?fbclid=IwAR3psnsWV3qL\\_pZV12CmItOLK0Nla1g47XEA6bhV7Qy7k-V-NMU1liftLy0](https://www.healthliteracy.jp/shimin/post_16.html?fbclid=IwAR3psnsWV3qL_pZV12CmItOLK0Nla1g47XEA6bhV7Qy7k-V-NMU1liftLy0).
- 40) 山元町. 2012. 「山元町震災復興計画-キラリやまもと! みんなの希望と笑顔が輝くまち-」. 山元町ホームページ. 2012 年 5 月 29 日. <https://www.town.yamamoto.miyagi.jp>

p/uploaded/attachment/1079.pdf.

- 41) 渡邊たま緒. 2020. 「Vol.261-2 活動の現状からみる今後の自治会のあり方とは」. 山梨総合研究所. 2020 年 4 月 30 日. <https://www.yafo.or.jp/2020/04/30/12383/>.
- 42) 全国市議会議長会. 2021a. 「都市における自治会・町内会に関する調査結果概要」. 全国市議会議長会. 2021 年. [https://www.si-gichokai.jp/news/info/r2/\\_\\_icsFiles/afieldfile/2021/02/08/20210205\\_kekkagaiyou.pdf](https://www.si-gichokai.jp/news/info/r2/__icsFiles/afieldfile/2021/02/08/20210205_kekkagaiyou.pdf).
- 43) 全国市議会議長会. 2021b. 「自治会・町内会等の縮小、解散問題に関する要望・提言」. 全国市議会議長会. 2021 年. [https://www.si-gichokai.jp/request/request-iin/toshimondai/\\_\\_icsFiles/afieldfile/2021/02/08/hp\\_youbouteigen.pdf](https://www.si-gichokai.jp/request/request-iin/toshimondai/__icsFiles/afieldfile/2021/02/08/hp_youbouteigen.pdf).

# 資料編

資料（１）山元町における地域自治会の再建時系列<sup>1</sup>

	つばめの杜西	桜塚	町東	中浜・磯・笠野	その他
2011（平成 23）年					
3 月					東日本大震災発災(11 日)
4 月					仮設住宅入居開始(30 日)
8 月					今後の住い等に関する意向 調査開始(24 日)
11 月					災害危険区域に関する条例 施行(11 日)
12 月					山元町震災復興計画策定(26 日)
2012（平成 24）年					
3 月					JR 常磐線移設ルート発表(5 日)
7 月				八重垣神社夏祭り復活(28 日)	
2013(平成 25)年					
1 月	・「新山下駅周辺地区まちづく り協議会発足」(26 日)		「新坂元まちづくり」協議会発 足(26 日)		
2 月		「宮城病院周辺地区まちづくり 協議会」発足(2 日)			

<sup>1</sup> 「復興の歩み」、山元復興ステーション作成の資料などを元に筆者作成(復興の歩みよりの引用はゴシック、その他は明朝)

2 月					復興公営住宅入居者募集受付開始(6 日)
3 月				中浜小学校閉校(31 日)	
4 月	・復興公営住宅入居開始(1 日)				
7 月	・整備工事着手(31 日)				
8 月			整備工事着手(7 日)		
9 月				磯浜漁港施設災害復旧工事着工(20 日)	
12 月	・町営新山下駅周辺地区公営住宅会として設立(規約制定と役員選出)				
2014 (平成 26) 年					
4 月	・名取市、石巻市の視察受け入れ				
5 月	・顔合わせ会を開催				JR 常磐線移転復旧工事着工(15 日)
6 月	・交通安全街頭指導				
	新市街地3地区の宅地分譲申込受付開始				
7 月	・臨時総会				
9 月	・防災訓練 ・交通安全街頭指導				
10 月	・町内一斉清掃				

11 月		・移転者懇談会×2（地区計画、スケジュール見直し）			
2015（平成 27）年					
1 月	・顔合わせ会	・移転者懇談会			
2 月	・顔合わせ会				
	新市街地3地区の宅地分譲引渡開始				
3 月	・よってございん交流会 ・定時総会				
4 月				磯浜漁港海岸堤防災害復旧 代行工事完了（24 日）	
5 月	・交通安全街頭指導 ・顔合わせ会				
6 月	・草刈り ・ペット会				
7 月					
8 月	・ときわ夏祭り開催（400 名程度参加）（22 日） ・防災訓練 ・まちの名称選定委員会（23 日）	・整備工事着手（20 日）			
9 月	・「つばめの杜」に決定（18 日）				

	・交通安全街頭指導 ・ネットワークときわおし るこ会				
10 月	・町内一斉清掃 ・女川視察				
11 月	・視察受け入れ		・町東世話人会発足 ・町区長と世話人会代表打 ち合わせ ・町東地区 31 班会議		
12 月	・クリスマス会		・既存自治会と町東世話人 会顔合わせ会 ・町東世話人会		
2016（平成 28）年					
1 月	・新年会		・町東世話人会 ・町東地区 30 班会議		
2 月	・商業施設第 1 号オープン(7 日) ・ネットワークときわお茶 っこ会	・宮城病院周辺地区移転者 懇談会 ・分譲移転者ミーティング ・宮城病院周辺地区世話人 会発足	・町東世話人会		
3 月	・「つばめの杜中央公園」 供用開始 ・定時総会	・世話人会			



4 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・つばめの杜西区行政区として発足</li> <li>・班会議</li> <li>・春の交通安全街頭指導</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・世話人会</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・既存「町区」に融合</li> </ul>	復興ステーションによる支援開始	
5 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・顔合わせ交流会</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・世話人会</li> <li>・まちの愛称検討会</li> </ul>			
6 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・草刈り</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・世話人会</li> <li>・移転者懇談会</li> </ul>			
7 月	子育て拠点施設開所(24 日)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・世話人会×3</li> </ul>			
8 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・第 1 回つばめの杜夏祭り(1,300 名参加) (21 日)</li> <li>・交通安全街頭指導</li> <li>・山下第二小学校落成(25 日)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・世話人会</li> <li>・「まちの愛称」要望書を町に提出</li> <li>・既存自治会役員との顔合わせ会(融合を試みるも、結果新設となる)</li> </ul>			
9 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・囲碁、将棋、麻雀会(12 月迄毎月開催)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・世話人会</li> </ul>			
10 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・まちびらき行事開催(23 日)</li> <li>・大規模商業視閲オープン(27 日)</li> <li>・町内一斉清掃</li> <li>・ハロウィンイベント</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・世話人会</li> <li>・自治会設立準備会</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・まちびらき行事開催(23 日)</li> <li>・健康推進あるこう会、ふれあい交流会</li> <li>既存自治会三役と打ち合わせ</li> </ul>		
11 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・班長会議</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・世話人会</li> </ul>			

	・防災訓練	・設立準備会、班会議			
12 月	JR 常磐線常磐線山下駅運行 開始(28 日)	・入居開始 ・世話人会 ・設立準備会、班会議	JR 常磐線坂元駅運行開始 (28 日)	町内沿岸部 3 ヲ所の防災公 園完成(28 日)	
2017 (平成 29) 年					
1 月		・世話人会 ・設立準備会、班会議			
2 月		・世話人会×3			
3 月	・つばめの杜公園管理回 発 足 ・監査会 ・定時総会	・世話人会 ・桜塚自治会設立総会 ・集会所こけら落とし交流 会設立			
4 月	・交通安全街頭指導	・桜塚自治会お花見会			
6 月	・草刈り				
8 月	・つばめの杜夏祭り		山元町防災拠点・山下地域交 流センターオープン(1 日)		
9 月	・地区防災訓練				
10 月	・町内一斉清掃 ・芋煮会				
11 月	町内防災訓練				
2018 (平成 30) 年					
3 月	定時総会				

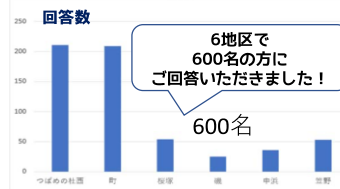
資料(2) まちづくりアンケート結果報告(2021年12月24日配布)

# 山元町まちづくりアンケート結果報告

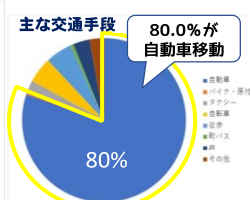
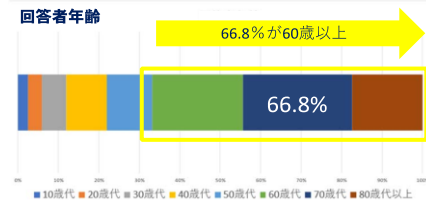
## 調査概要

調査期間:2020(令和2)年11月~2021(令和3)年3月  
対象地域:つばめの杜西区、桜塚地区、町区、磯区、中浜区、笠野区  
回収部数:600通(319世帯)/2039通(693世帯)

## あなたについて教えてください



浜通り(磯・中浜・笠野)  
配布:78世帯、194通  
回収率:58.9%(46世帯116通)  
新市街地(つばめの杜西・桜塚・町)  
配布:615世帯、1845通  
回収率:44.3%(273世帯484通)  
全体  
配布:693世帯、2039通  
回収率:46%(319世帯600通)

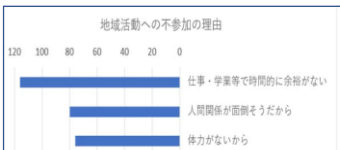
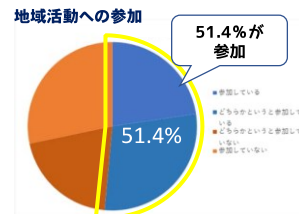
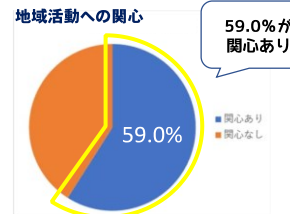


## 日常生活の困りごと

	浜通り (磯・中浜・笠野)	つばめの杜西・桜塚	町区
1位	健康面の不安	健康面の不安	健康面の不安
2位	生活道路等環境整備	災害への備え	災害への備え
3位	災害への備え	困りごと・食事	庭作業等
4位	農地山林の維持管理	看病や世話	農地山林の維持管理
5位	庭作業等	移動手段	集まれる場所

困りごととは各地域で異なっていました。浜通り地区では「生活道路等の環境整備」  
つばめの杜西・桜塚地区では「食事」「移動」などの日常生活のこと、  
町区では「集まれる場所」が特徴的でした。

## 地域活動について教えてください



	浜通り (磯・中浜・笠野)	つばめの杜西・桜塚	町区
1位	地区の人との付き合いを大事にしたいから	地区の人との付き合いを大事にしたいから	地区の人との付き合いを大事にしたいから
2位	誰かの役に立てるから	義務だと思うから	知り合いや仲間が増えるから
3位	知り合いや仲間が増えるから	知り合いや仲間が増えるから	誰かの役に立てるから

御礼  
この度は、お忙しい中、また大きな地震の直後に調査にご協力いただき誠にありがとうございました。結果につきましては、地区の役員様に、そして山元町役場でも報告させていただきました。今後も皆様のご健勝をお祈り申し上げます。  
令和3年12月 池山敦

皇學館大学教育開発センター准教授 池山敦  
三重県伊勢市神田久志本町1704  
0596-22-8542  
a-ikayama@kogakkan-u.ac.jp  
協力:一般社団法人東北まちラボ

町内会・自治会など近隣住民組織に関する  
アンケート調査

自治区・行政区

## 町内会・自治会など近隣住民組織に関する アンケート調査のお願い

現在、人々の生活や地域の様々な問題に対処する上で町内会や自治会など近隣住民組織がどのような働きをしているのか、また、町内会や自治会に対して市町村がどのような支援や協力をしたら良いのかが、学術的にも実際の政策立案においても重要視されています。そこで、町内会や自治会に対して活動内容や市町村との関係などの実態を把握し、今後の方向性を探るためにアンケート調査を実施させていただきたく存じます。

結果は別に全住民対象のアンケートを実施させていただく場合にはそちらと組み合わせて、そうでない場合には単体で集計させていただき、ご報告させていただきます。個々の回答者が特定されることはなく、また、調査の目的以外に利用されることは一切ございません。

お忙しいところ誠にお手数をおかけいたしますが、調査の趣旨をご理解いただき、ご協力いただけますようお願い申し上げます。なお本調査に関するお問い合わせなどがございましたら、下記までお願いいたします。

### 【問い合わせ先】

皇學館大学 教育開発センター准教授 池山敦

[a-ikeyama@kogakkan-u.ac.jp](mailto:a-ikeyama@kogakkan-u.ac.jp)

0596-22-8542（皇學館大学地域課題学修支援室）

〒516-8555 三重県伊勢市神田久志本町 1704 番地

### 記入上のお願い

1. こちらでいう「自治会」とは、町内会、自治会、行政区、区会、組など近隣住民組織を指します。
2. 「自治会長」など会長ご本人がご答えください。
3. ご記入は、万年筆、黒ボールペン又は濃い鉛筆でお願いします。
4. 回答は、該当番号を解答欄にご記入ください。または必要に応じて□（チェックボックス）にレをつけてください。
5. 「その他」を選ばれた場合には、〔 〕内にその内容をご記入ください。
6. 各質問が、ご回答していただく「自治会」の状況と合わない場合（非該当）には、その「問番号」の上に×をつけてください。
7. 本調査紙については、辻中豊・ロバート・ペッカネン・山元英弘「現代日本の自治会・町内会」（木鐸社 2009）における「町内会・自治会など近隣住民組織に関する全国調査」をもとに作成しています。

## (1) 自治会の概要についてお尋ねします

問1. 自治会が発足したのはいつ頃ですか？該当年号にもチェックしてください。わからない場合には、「わからない」にチェックしてください。

☐ 明治 ☐ 大正 ☐ 昭和 ☐ 平成 ☐ 西暦 ( ) 年頃

☐ わからない

問2. 自治会内の全世帯数と、自治会への加入世帯数は、現在どのくらいですか。また自治会の下部組織がある場合はその名称と数をご記入ください。

・ 全 ( ) 世帯のうち、( ) 世帯が加入している。

・ 下部組織の名称は ( ) で、その数は ( ) である。

問3. 自治会の役員は何人ですか（下部組織を除く）。また役員にはどのような職業のかたが多いですか？選択肢の中から多い順に2つまでお応えください。

・ 自治会の役員は ( ) 人

・ 自治会の役員に多いのは1位 ( )、2位 ( )

1. 農林漁業

2. 会社経営・自営業

3. 被雇用者（常勤）

4. 被雇用者（非常勤・パート等）

5. 退職者・年金受給者

6. 専業主婦

7. その他 ( )

問4. 自治会長と自治会役員はどのようにして選ばれますか？

・ 自治会長は ( ) 6. その他の自由記載欄 ( )

・ 役員は ( ) 6. その他の自由記載欄 ( )

1. 総会の選挙で選ばれる

2. 役員間の互選で選ばれる

3. 役員会の推薦で選ばれる

4. 持ち回りで選ばれる

5. 会長による指名（役員の場合）

6. その他 ( )

問5. 昨年度、自治会は役員会を何回開催しましたか？

役員会は（ ）回開催した

問6. 次に上げる中で、自治会の役割として重要なものはどれですか？選択肢の中から主な順に2つまでお答えください。

1位（ ）、2位（ ）

1. 地域内の住民の親睦を深めること	2. 地域における生活環境の維持管理
3. 地域の問題への自主的取組	4. 市町村に対する協力
5. 市町村への要望や働きかけ	6. その他（ ）

問7. 昨年度の自治会の収入の内訳と、一世帯あたりの自治会費1年分を教えてください。

総収入	世帯からの自治会費	市町村からの補助金	委託業務の手数料	その他（ ）	一世帯あたりの自治会費
万円	万円	万円	万円	万円	円

問8. 昨年度の自治会の支出の総額（A）（人件費など活動費以外のものも含む）と、次に挙げる活動B～Jについての支出額をご記入ください。

項目（活動）	支出額	項目（活動）	支出額
A 支出の総額	万円	G 防犯活動	万円
B 地域の清掃や美化	万円	H 防災活動	万円
C 地域のまつり	万円	I 介護・福祉活動	万円
D スポーツイベント	万円	J 公共施設の管理	万円
E 文化的活動	万円	K その他（ ）	万円
F 交通安全活動	万円		

## （２）自治会のある地域についておたずねします

※以下に示す「地域」は、自治会への加入世帯が住んでいる範囲を示します。

問 9. 自治会のある地域の郵便番号をご記入ください。

回答（ ）

問 10. 地域における住民同士の付き合いは、5 年前くらい前と比べて活発になりましたか？  
選択肢から一つ選んでお答えください。

回答（ ）

- |              |                 |
|--------------|-----------------|
| 1. 活発になった    | 2. やや活発になった     |
| 3. あまり変わらない  | 4. あまり活発になっていない |
| 5. 活発になっていない |                 |

問 11. （１）地域の人口はおよそどれくらいですか？

（ ）人

（２）地域の人口変動は以前（5 年前）と比べていかがですか？

（ ）

- |             |             |
|-------------|-------------|
| 1. 増加している   | 2. やや増加している |
| 3. あまり変わらない | 4. やや減少している |
| 5. 減少している   |             |

問 12. 現在、地域の世帯構成はどうですか？主な順で選択肢から 3 つまでご記入ください。

1 位（ ） 2 位（ ） 3 位（ ）

- |             |                |
|-------------|----------------|
| 1. 子供の居る核家族 | 2. 3 世代以上の同居世帯 |
| 3. 夫婦だけの世帯  | 4. 高齢者だけの世帯    |
| 5. 単身世帯     |                |



問 1 3. 地域はどのようなところですか？主な順で選択肢から 3 つまでご記入ください。

1 位 ( ) 2 位 ( ) 3 位 ( )

1. 農林漁業が中心	2. 工場が多い
3. オフィスが多い	4. お店が多い
5. 集合住宅が多い	6. 一戸建て住宅が多い
7. 学校・研究所が多い	8. その他 ( )

問 1 4. 地域の環境はいかがですか。次の各項目（A～G）について、それぞれ当てはまる者一つにチェックでお答えください。

	優れている	やや優れている	普通	やや劣っている	劣っている
例：住環境の快適さ（静けさ・清潔さ等）		レ			
A 住環境の快適さ（静けさ、清潔さ等）	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
B 生活の利便性（小売店、医療の充実等）	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
C 交通の利便性（公共交通や道路整備等）	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D 生活の安全性（交通安全、防犯、防災等）	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
E 自然環境の豊かさ（緑地や水辺等）	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F 伝統文化や地域の個性	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
G 全般的な環境の以前（5 年前くらい）との比較	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

問 1 5. 地域全体を見て、世帯（住民）どうしは、日常的にどのような近所付き合いをしていますか。

（ ）

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. 生活面（日用品の貸し借りや相談など）で協力しあっている</li><li>2. 日常的に立ち話をする程度</li><li>3. あいさつ程度の最小限のつきあいしかない</li><li>4. つきあいはまったくない</li></ol> |
|--|

問 1 6. 住民による地域での活動は、盛んだと思いますか？

（ ）

- |  |   |
|--|---|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. 盛んである</li><li>3. ある程度</li><li>5. 盛んではない</li></ol> | <ol style="list-style-type: none"><li>2. やや盛んである</li><li>4. あまり盛んではない</li></ol> |
|--|---|

### （３）自治会の活動についておたずねします

問１７．自治会では、どんな活動を行っていますか？下記のリストからあてはまる活動全てにチェックをしてください。

◆住環境の整備	◆公共施設の管理	◆教育への支援	
<input type="checkbox"/> 01. 地域の清掃や美化 <input type="checkbox"/> 02. ごみ処理・収集 <input type="checkbox"/> 03. 地域トラブルの調整（隣家の騒音など）	<input type="checkbox"/> 12. 掲示板の管理 <input type="checkbox"/> 13. 集会所や児童館の管理 <input type="checkbox"/> 14. 生活道路や街灯の管理 <input type="checkbox"/> 15. 上下水道の管理 <input type="checkbox"/> 16. 用水路の管理	<input type="checkbox"/> 23. 児童の遊びや教育の支援 <input type="checkbox"/> 24. 青少年の健全育成の支援 <input type="checkbox"/> 25. 学校教育への協力	
◆親睦・文化活動		◆環境問題への取組	
<input type="checkbox"/> 04. 祭りの実施 <input type="checkbox"/> 05. スポーツイベントや文化活動 <input type="checkbox"/> 06. 伝統芸能や文化財の保存 <input type="checkbox"/> 07. 慶弔の世話	<input type="checkbox"/> 17. 農地や寺社、教会の管理への協力 <th>◆厚生・福祉への支援</th> <td> <input type="checkbox"/>26. 公害や騒音防止  <input type="checkbox"/>27. リサイクルや省エネルギー  <input type="checkbox"/>28. 自然保護や環境教育       </td>	◆厚生・福祉への支援	<input type="checkbox"/> 26. 公害や騒音防止 <input type="checkbox"/> 27. リサイクルや省エネルギー <input type="checkbox"/> 28. 自然保護や環境教育
◆生活安全の確保	<input type="checkbox"/> 18. 乳幼児の保育支援 <input type="checkbox"/> 19. 子育ての支援 <input type="checkbox"/> 20. 男女共同参画の支援 <input type="checkbox"/> 21. 高齢者の支援 <input type="checkbox"/> 22. 障害者の支援	◆その他の活動	
<input type="checkbox"/> 08. 防災（自然災害） <input type="checkbox"/> 09. 消防（予防・消火） <input type="checkbox"/> 10. 犯罪・非行の防止 <input type="checkbox"/> 11. 交通安全の指導		<input type="checkbox"/> 29. 農林水産業の共同作業 <input type="checkbox"/> 30. まちづくりやまちおこし <input type="checkbox"/> 31. 国際交流への協力 <input type="checkbox"/> 32. 選挙での候補者の支持 <input type="checkbox"/> 33. その他（ ）	

問１８．「問１７」で回答された活動のうち、自治会において最も重要な活動はどれですか。当てはまる番号を主な順に３つまでご記入ください。

１位（ ） ２位（ ） ３位（ ）

問 19. 「問 17」で回答された活動のうち、次の各団体（A～D）と連携して行っている活動はありますか。当てはまる番号を主な順に5つまでご記入ください。

項目（団体）	活動の番号をご記入ください				
	1 位	2 位	3 位	4 位	5 位
A 市町村					
B 自治会連合会					
C 同じ地域で活動する地縁団体					
D NPO 等の市民団体					

問 20. 自治会の活動を中心的に担っているのはどのような人々ですか。主な順に選択肢から2つまでお答えください。

1 位（                      ）、2 位（                      ）

- |              |                                |
|--------------|--------------------------------|
| 1. 農林漁業従事者   | 2. 会社経営者・自営業者                  |
| 3. 被雇用者（常勤）  | 4. 被雇用者（非常勤・パート等）              |
| 5. 退職者・年金受給者 | 6. 専業主婦                        |
| 7. 青少年・学生    | 8. その他（                      ） |

問 21. 自治会では、地域の世帯（住民）に自治会からの情報を伝達するとき、どのような手段を使っていますか。主な順に4つまでご記入ください。

1 位（                      ）                      2 位（                      ）  
 3 位（                      ）                      4 位（                      ）

- |               |                                 |
|---------------|---------------------------------|
| 1. お知らせ個別配布   | 2. 回覧板                          |
| 3. 掲示板（張り紙）   | 4. 電話連絡網                        |
| 5. 自治会のホームページ | 6. 携帯メールや電子メール（SNS を含む）         |
| 7. 町内放送（屋外）   | 8. 有線放送（各戸内）                    |
| 9. 自治会だより     | 10. その他（                      ） |

問 2 2. 次にあげる自治会の活動（A～F）にはどれくらいの加入世帯が直接的に参加していますか？各活動につきあてはまるもの一つにチェックでお答えください。

	8 割 以上	6～8 割	4～6 割	2～4 割	2 割 以下
例：総会		レ			
A 総会	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
B 清掃・美化・リサイクル活動	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
C 見回り（防犯・防災など）	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D 防災訓練	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
E 交通安全の指導	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F 地域のお祭り	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
G スポーツ・レクリエーション活動	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

問 2 3. 自治会では、市町村議会議員などの選挙のとき、自治会として推薦や支持をしていますか。当てはまるものを選択肢から一つお選びください。

回答（                      ）

- |                    |                    |
|--------------------|--------------------|
| 1. いつもしている         | 2. 最近するようになった      |
| 3. する時もあるし、しない時もある | 4. 以前はしていたが、最近はやめた |
| 5. したことがない         |                    |

#### (4) 自治会と市町村とのかかわりについておたずねします

問24. 自治会では、市町村などからどのような業務を依頼されますか？主な順に4つまでご記入ください。

1位 ( )                      2位 ( )  
3位 ( )                      4位 ( )

- |                              |            |
|------------------------------|------------|
| 1. お知らせなどの回覧                 | 2. 広報誌の配布  |
| 3. 募金活動                      | 4. 委嘱委員の推薦 |
| 5. 保険料のとりまとめ（年金、国民健康保険、簡易保険） |            |
| 6. その他 ( )                   |            |

問25. 自治会は、地域の諸問題を解決するうえで、市町村とどのような関係であることが望ましいですか。

回答 ( )

- |                            |
|----------------------------|
| 1. 自治会は、市町村の業務を請け負うだけでよい。  |
| 2. 自治会は住民と市町村の仲介役を果たすのがよい。 |
| 3. 自治会は、市町村と協働するのがよい       |
| 4. 自治会は、市町村と独立して活動するのがよい   |

問26. 自治会では、市町村の政策実行に対するモニタリングを行っていますか。ここで、モニタリングとは、政策監視・観察の意味で使われ、日常的・継続的な点検の事を指します。

回答 ( )

- |                             |
|-----------------------------|
| 1. 自治会に関係のあるものだけ行っている。      |
| 2. 自治会との関係有無にかかわらず、常に行っている。 |
| 3. 行っていない                   |

問 27. 自治会での要望や意見を政策に反映させるために、次にあげる手段をどのくらい用いますか。それぞれにつき当てはまるものを一つチェックでお答えください。

	頻繁である	やや頻繁である	ある程度	あまりない	全くない
例：市町村の担当課に相談		レ			
A 市町村の担当課に相談	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
B 市町村の幹部に相談	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
C 市町村会議員に相談	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D 議員以外の地域有力者に相談	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
E 自治会連合会などに相談	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F 市町村との懇談会などに出席	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
G 市町村会議会に請願・陳情	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
H パブリックコメント、広聴会等	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

※ パブリックコメントとは、市町村が重要な施策の意思決定において、施策の案を公表し、市民（住民）から意見の提出を広く求め、施策の決定を行うとともに、その意見に対する市町村の考え方を公表する手続きです。また、市町村によっては、市民意見公募、意見募集、共同参画等異なった用語で使われている場合もあります。

問 28. 自治会の要望は、市町村にこれまでにどのくらい受け入れられましたか？

回答（ ）

1. ほとんど受け入れられた
2. 多少は受け入れられた
3. ある程度
4. あまり受け入れられなかった
5. ほとんど受け入れられなかった

問 29. 自治会では、市町村に対してこれまで次の手段を用いて要望や意見表明を行ったことがありますか。当てはまる番号すべてにチェックで回答してください。

- |   |                                       |
|---|---------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> 1. 署名活動              | <input type="checkbox"/> 2. 要望書の提出    |
| <input type="checkbox"/> 3. 集会                | <input type="checkbox"/> 4. デモ・パレード   |
| <input type="checkbox"/> 5. 電子メール・電話・手紙・はがきなど |                                       |
| <input type="checkbox"/> 6. 情報公開請求            | <input type="checkbox"/> 7. 直接請求・監査請求 |
| <input type="checkbox"/> 8. その他（ ）            |                                       |

問 30. 自治会は、市町村の政策形成に対してどの程度の影響力を持っていると思いますか。

回答（ ）

- |           |
|-----------|
| 1. 影響力がある |
| 2. 多少はある  |
| 3. ある程度   |
| 4. あまりない  |
| 5. 影響力がない |



## (5) 自治会と他団体との関係についておたずねします

問3 1. 自治会では、どのような組織や団体（類似した名称を含む）と連携して活動していますか。当てはまる団体すべてにチェックで回答してください。

- |  |  |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> 01. 子供会                   | <input type="checkbox"/> 02. 青年団       |
| <input type="checkbox"/> 03. 老人クラブ                 | <input type="checkbox"/> 04. 婦人会       |
| <input type="checkbox"/> 05. 消防団、自警団等              | <input type="checkbox"/> 06. 小中学校の PTA |
| <input type="checkbox"/> 07. 氏子会・檀家組織など            | <input type="checkbox"/> 08. 社会福祉協議会   |
| <input type="checkbox"/> 09. 体育協会                  | <input type="checkbox"/> 10. 防犯協会      |
| <input type="checkbox"/> 11. 他の自治会                 | <input type="checkbox"/> 12. 自治会連合会    |
| <input type="checkbox"/> 13. 商店会、商店街、商工会議所、青年会議所など |  |
| <input type="checkbox"/> 14. 農協、漁協、林業組合等           | <input type="checkbox"/> 15. 生活協同組合    |
| <input type="checkbox"/> 16. 企業、工場など               | <input type="checkbox"/> 17. 労働組合      |
| <input type="checkbox"/> 18. まちづくり団体               | <input type="checkbox"/> 19. 環境団体      |
| <input type="checkbox"/> 20. 育児などのサークル             | <input type="checkbox"/> 21. 障害者団体     |
| <input type="checkbox"/> 22. 介護や福祉ボランティア団体         | <input type="checkbox"/> 23. スポーツサークル  |
| <input type="checkbox"/> 24. 文芸、文化趣味サークル           | <input type="checkbox"/> 25. 住民運動団体    |
| <input type="checkbox"/> 26. 議員後援会などの政治団体          | <input type="checkbox"/> 27. 警察署       |
| <input type="checkbox"/> 28. 消防署                   | <input type="checkbox"/> 29. その他       |
| ( )  |  |

問3 2. 「問3 1」で回答された団体のうち、自治会内の組織となっているものの番号をご記入ください。

回答 ( ) ( )  
( ) ( )

問 3 3. 「問 3 1」で回答された団体のうち次の各項目 A～D に当てはまる団体の番号を、  
主な順に 5 つまでご記入ください。

	団体の番号をご記入ください				
	1 位	2 位	3 位	4 位	5 位
A 自治会が情報を提供している団体					
B 自治会が情報提供を受けている団体					
C 自治会が補助金や分担金を出している団体					
D 自治会が補助金や分担金を受けている団体					

問 3 4. 自治会は、地域の諸問題を解決するうえで、NPO などの市民団体との関係について  
どのようにお考えですか。

回答（ ）

1. 連携して活動していきたい
  2. 独立して活動したい（連携したいとは思わない）

問 3 5. 同じ地域で活動する NPO などの市民団と活動を連携していくうえで問題がありますか。当てはまるすべての項目につきチェックで回答してください。

- |                                      |  |
|--------------------------------------|--|
| <input type="checkbox"/> 01. 連携していない | <input type="checkbox"/> 02. 連携に対する問題はとくにない  |
| <input type="checkbox"/> 03. 役割分担の方法 | <input type="checkbox"/> 04. 費用分担の問題         |
| <input type="checkbox"/> 05. 考え方の相違  | <input type="checkbox"/> 06. 連携に対する地域住民の理解不足 |
| <input type="checkbox"/> 07. その他（ ）  |  |

（５）自治会のかかえる課題についておたずねします

問３６．自治会では、次のことがら A～G がどのくらい円滑に行われていますか。各項目 A～G についてそれぞれあてはまるものを一つチェックでお答えください。

	円滑である	やや円滑である	ある程度	あまり円滑でない	円滑ではない
例：役員の引継ぎ		レ			
A 役員の引継ぎ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
B 旧来からの住民と新来の住民の交流	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
C 世代間の交流	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D 加入世帯の活動への参加	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
E 活動財源の確保	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F 集会や行事を行う施設の確保	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
G 市町村の業務の遂行	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

問 37. 市町村の自治会への取組についての「a. 重要度」と、現在の「b. 満足度」についておたずねします。次の各項目 A～H について、それぞれ当てはまるもの一つをチェックでお答えください。

	a. 重要度					b. 満足度				
	重要である	やや重要である	ある程度	あまり重要ではない	重要ではない	満足である	やや満足である	ある程度	あまり満足ではない	満足ではない
A. 自治会への補助金・助成金	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
B. 行政情報の提供	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
C. 業務の委託	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D. 要望への誠実な対応	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
E. 地域問題の協議の場の提供	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F. 自治会活動への支援全般	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

問 38. 市町村の政策の地域にとっての「a. 重要度」と、現在の「b. 満足度」についておたずねします。次の各項目 A～M について、それぞれ当てはまるものをチェックでお答えください。

	a. 重要度					b. 満足度				
	重要である	やや重要である	ある程度	あまり重要ではない	重要ではない	満足である	やや満足である	ある程度	あまり満足ではない	満足ではない
A. 住環境の整備	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
B. コミュニティ・文化活動の活性化	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
C. 生活安全の確保	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D. 公共施設の整備	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
E. 厚生・福祉・医療の整備	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F. 学校教育・社会教育の充実	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
G. 環境問題への取組	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
H. 農林水産業の活性化	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I. 工業・企業の誘致、活性化	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
J. まちづくり・まちおこし	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
K. 観光の活性化	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
L. 国際交流	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
M. 全般的な市町村の政策						<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

## (7) 自治会長さん自身についておたずねします

問39. あなたの性別と年齢を教えてください。

性別 ☐1. 女性 ☐2. 男性

年齢 ( ) 歳

問40. あなたが自治会のある地域に住み始めたのはいつ頃ですか。該当年号にチェックした上で数字にてご記入ください。

☐明治 ☐大正 ☐昭和 ☐平成 ☐西暦 ( ) 年ごろ

問41. あなたが自治会長になられてからどれくらいですか？1年未満の場合は「0」とご記入ください。

回答 ( ) 年

問42. 公私ともに、あなたがお付き合いしている中に次のような方々はいらっしゃいますか？あてはまるもの全てにチェックでお答えください。

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> 01. 民生委員・児童委員      | <input type="checkbox"/> 02. 青年団・消防団役員      |
| <input type="checkbox"/> 03. P T A 役員       | <input type="checkbox"/> 04. 社会福祉協議会役員      |
| <input type="checkbox"/> 05. 協同組合・同業者組合役員   | <input type="checkbox"/> 06. N P Oなどの市民団体役員 |
| <input type="checkbox"/> 07. 議員後援会などの政治団体役員 | <input type="checkbox"/> 08. 県や市町村の幹部（課長以上） |
| <input type="checkbox"/> 09. 地方議員・国会議員      | <input type="checkbox"/> 10. その他            |
| ( )   |   |

問 4 3. 自治会の要望や意見を表明するとき、次に挙げる各機関 A～F はどのくらい信頼できますか。それぞれ当てはまる番号にチェックでお答えください。

	信頼 できる	やや 信頼 できる	ある 程度	あまり 信頼で きない	信頼で きない
例：市町村の行政機関		レ			
A 市町村の行政機関	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
B 市町村会議員	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
C 国の行政機関	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D 政党・国会議員	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
E 裁判所	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F 警察署	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
G マスコミ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
H NPOなどの市民団体	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

以上で設問は終わりです。ご協力ありがとうございました。

次の回覧板でまちづくりアンケートを配布いたします。

～みなさんの声をお聞かせください～

皇學館大学教育開発センター准教授 池山敦

令和3年2月3日

山元町にお住まいのみなさん、こんにちは。私は三重県にいます、皇學館大学という大学で教員をしています池山敦と申します。はじめまして。私の研究のテーマは「地域の自治会」です。今、自治会は役員のなり手不足や人口減少など、運営に御苦勞なさっている地域が多いと感じています。そこで、皆様に日頃の生活の中でお感じになっていることを率直にお聞かせいただき、その内容を研究に活かすとともに、集計した結果を皆さんに報告させていただき、これからの地域での生活を考えるために役立てていただきたいと思います。また集計結果は山元町役場に報告させていただき、町政に役立てていただくことになっております。つきましては、お忙しいところ大変恐縮ですが、2月17日（水）の回覧板配布時に配布させていただくアンケートにご協力をお願いいたします。何卒よろしくお願いいたします。

<お知らせとお願いしたいこと>

1. アンケート用紙はオレンジの封筒で広報とともにご自宅に届きます。アンケートは1世帯に3部配布させていただきますので、中学生以上の方がご記入をお願いいたします。一世帯あたり最大3名の方がご記入いただければ結構です。
2. ご記入いただいたアンケートは世帯の皆さんの分をまとめて返信用封筒（オレンジの封筒）にてご返送ください。使わなかったアンケート用紙は白紙のままで一緒にご返送ください。

アンケートについて

- (1) このアンケートは地域の皆さんのお考えを聞かせていただき、その内容を分析させていただく皇學館大学池山研究室の研究です。
- (2) アンケートへのご協力は任意です。ご回答、ご提出頂いたことにより研究への協力にご同意頂いたものとさせていただきます。
- (3) 研究の方法としては、アンケートの回答を統計処理することにより行います。
- (4) アンケートは匿名であり、個人情報収集いたしません。個人を特定することは一切ございません。
- (5) 回答の分析結果はみなさまの地域への報告を行う他、論文等にて発表させていただきます。

返送 投函締め切り日 3月12日（金）

お問い合わせ先

皇學館大学 池山敦 [a-ikeyama@kogakkan-u.ac.jp](mailto:a-ikeyama@kogakkan-u.ac.jp)

0596-22-8542（皇學館大学地域課題学修支援室） 三重県伊勢市神田久志本町1704番地



山元町まちづくりアンケートにご協力ください

～みなさんの声をお聞かせください～

皇學館大学教育開発センター准教授 池山敦

令和3年2月17日

山元町にお住まいのみなさん、こんにちは。私は三重県にいます、皇學館大学という大学で教員をしています池山敦と申します。私の研究のテーマは「地域の自治会」です。今、自治会は役員のなり手不足や人口減少など、運営に御苦労なさっている地域が多いと感じています。そこで、皆様に日頃の生活の中でお感じになっていることを率直にお聞かせいただき、その内容を研究に活かすとともに、集計した結果を皆さんに報告させていただき、これからの地域での生活を考えるために役立てていただきたいと思います。また集計結果は山元町役場に報告させていただき、町政に役立てていただくことになっております。つきましては、お忙しいところ大変恐縮ですが、配布させていただいたアンケートにご協力をお願いいたします。何卒よろしくお願いいたします。

＜お知らせとお願いしたいこと＞

1. アンケートは1世帯に3部配布させていただいています。中学生以上の方がご記入をお願いいたします。一世帯あたり最大3名の方がご記入いただければ結構です。
2. ご記入いただいたアンケートは世帯の皆さんの分をまとめて返信用封筒（オレンジの封筒）にてご返送ください。使わなかったアンケート用紙は白紙のままで一緒にご返送ください。

アンケートについて

- (1) このアンケートは地域の皆さんのお考えを聞かせていただき、その内容を分析させていただく皇學館大学池山研究室の研究です。
- (2) アンケートへのご協力は任意です。ご回答、ご提出頂いたことにより研究への協力にご同意頂いたものとさせていただきます。
- (3) 研究の方法としては、アンケートの回答を統計処理することにより行います。
- (4) アンケートは匿名であり、個人情報収集いたしません。個人を特定することは一切ございません。
- (5) 回答の分析結果はみなさまの地域への報告を行う他、論文等にて発表させていただきます。

2

返送 投函締め切り日 3月12日（金）

お問い合わせ先

皇學館大学 池山敦 [a-ikeyama@kogakkan-u.ac.jp](mailto:a-ikeyama@kogakkan-u.ac.jp)

0596-22-8542（皇學館大学地域課題学修支援室） 三重県伊勢市神田久志本町 1704 番地

山元町まちづくりアンケートにご協力誠にありがとうございました

令和3年3月17日

早春の候　ますますご清祥のこととお喜び申し上げます

先月13日の地震において被害を被られた皆様に心よりお見舞い申し上げます。予測できぬこととはいえ、結果として地震後のお片付けの最中にアンケートのご協力をお願いする形となってしまう、大変失礼いたしました。そんな中、多くの方にご協力をいただきました。ご回答・ご投函頂いた方々に心より御礼申し上げます。頂いたご回答は、細心の注意を払い集計、分析作業を進めてまいります。

もし、まだお手元にアンケート用紙（オレンジの封筒）がございましたら、3月12日（金）締切りとさせて頂いておりましたが、3月末ごろまでにご投函をいただければ集計に間に合いますので、ぜひご回答をお願いいたします。調査へのご回答はおわかりになる範囲で結構です。貴方様にご回答をいただきますことで、更に信頼性の高い調査となります。ご協力のほど、よろしくお願い申し上げます。本アンケートの結果は、夏頃に皆様の地区の役員様へご説明申し上げるとともに、山元町総務課様へもご報告申し上げ、町政にお役立ていただくことになっておりますので重ねてご協力をお願いいたします。

今後も余震等あるかもしれません。くれぐれもご安全にお過ごしくださいませ。また一日も早くコロナウイルス感染症が終息しますようにお祈り申し上げます。それでは失礼いたします。

皇學館大学　教育開発センター准教授　池山敦

[a-ikeyama@kogakkan-u.ac.jp](mailto:a-ikeyama@kogakkan-u.ac.jp)

TEL 0596-22-8542（皇學館大学地域課題学修支援室）

三重県伊勢市神田久志本町 1704 番地

## 山元町 まちづくりアンケート

～みなさんの声をお聞かせください～

アンケートの当てはまる項目の数字ひとつに○を付けてお答えください。問は15まであります。  
「いくつでも」または「3つまで選んで」という場合には、その問の説明に従ってご回答ください。  
ご回答は統計的に処理し、個人を特定することは一切ございません。

### (1) あなたについて教えてください

問 01 あなたの性別を教えてください。

- |       |       |        |
|-------|-------|--------|
| 1. 女性 | 2. 男性 | 3. その他 |
|-------|-------|--------|

問 02 あなたの年齢を教えてください。

- |          |          |          |            |
|----------|----------|----------|------------|
| 1. 10 歳代 | 2. 20 歳代 | 3. 30 歳代 | 4. 40 歳代   |
| 5. 50 歳代 | 6. 60 歳代 | 7. 70 歳代 | 8. 80 歳代以上 |

問 03 ご家族について教えてください。ご同居のご家族はあなたを含め何人ですか？

- |       |       |       |       |         |
|-------|-------|-------|-------|---------|
| 1. 1人 | 2. 2人 | 3. 3人 | 4. 4人 | 5. 5人以上 |
|-------|-------|-------|-------|---------|

問 04 あなたのお住まいはどの地区ですか？

- |           |      |       |      |       |       |
|-----------|------|-------|------|-------|-------|
| 1. つばめの杜西 | 2. 町 | 3. 桜塚 | 4. 磯 | 5. 中浜 | 6. 笠野 |
|-----------|------|-------|------|-------|-------|

問 05 あなたのお仕事はどれですか？当てはまるものをいくつでもお答えください。

- |             |              |                   |        |        |
|-------------|--------------|-------------------|--------|--------|
| 1. 農業       | 2. 林業        | 3. 漁業             | 4. 自営業 | 5. 会社員 |
| 6. 公務員・団体職員 | 7. パート・アルバイト | 8. 専業主婦・主夫        |        |        |
| 9. 中学生      | 10. 高校生・高専生  | 11. 大学生・短大生・専門学校生 |        |        |
| 12. 無職      | 13. その他（     | ）                 |        |        |

問06 日常生活について不安に感じていること、困っていることはありますか？当てはまるものいくつかでもお答えください。

1. 食事作り、洗濯、ゴミ出し等の日常生活のこと
2. 庭作業（草取り）、電球の交換等の軽作業のこと
3. 農地、山林の維持管理に関すること
4. 日常的な相談をする相手がいないこと
5. 看病や世話をしてくれる人がいないこと
6. 健康面への不安があること
7. 緊急時の相談先になってくれる人がいないこと
8. 災害への備えや避難に関すること
9. 自家用車の運転に不安があること
10. 買い物・通院等の移動手段（交通手段）のこと
11. 生活道路等の環境整備に関すること
12. 食品・生活用品の買い物に関すること
13. 身近に預貯金を引き出せる金融機関がないこと
14. 福祉サービス（デイサービス・介護施設）等に関すること
15. 病院までの距離等、地区の医療体制に関すること
16. 子育て環境に関すること
17. 仲間と気軽に集まる場所がないこと
18. 学校が遠く、通学が不便であること
19. 小学校が少人数であり、学習面での競争が少ないこと
20. 進学に関すること
21. 結婚に関すること
22. 仕事、雇用、就職に関すること
23. その他（ ）



いつでも  
お答えください

問 07 日常の主な交通手段を教えてください。

- |        |           |         |          |        |
|--------|-----------|---------|----------|--------|
| 1. 自動車 | 2. バイク・原付 | 3. 路線バス | 4. タクシー  | 5. 自転車 |
| 6. 徒歩  | 7. 町営バス   | 8. JR   | 9. その他 ( | )      |

(2) 地域活動について教えてください。

※地域活動とは、地区の活動や共同作業、まちづくり活動や NPO、ボランティア等の活動、まつり、行事、イベント等全般を指します。

問 08 あなたは地域活動に関心がありますか？

- |       |        |
|-------|--------|
| 1. はい | 2. いいえ |
|-------|--------|

問 09 あなたは地域活動に参加していますか？

- |                    |                   |
|--------------------|-------------------|
| 1. 参加している          | 2. どちらかというに参加している |
| 3. どちらかというに参加していない | 4. 参加していない        |

問 10 問 09 で答えた理由を 3 つまで 教えてください。

① 「参加している」「どちらかというに参加している」とご回答頂いた方

- |                        |
|------------------------|
| 1. やりがいがあるから楽しいから      |
| 2. 誰かの役に立てるから          |
| 3. 知り合いや仲間が増えるから       |
| 4. 時間的に余裕があるから         |
| 5. 義務だと思うから            |
| 6. 参加しないと周りの目が気になるから   |
| 7. 地区の人との付き合いを大事にしたいから |
| 8. 人に頼まれたから            |
| 9. その他 (               |
| )                      |

3 つまで  
お答えください

②「参加していない」「どちらかというに参加していない」とご回答頂いた方

1. 仕事・学業等で時間的に余裕がない
2. お金がかかりそうだから
3. 人間関係が面倒そうだから
4. 知り合いがいないから
5. 体力がないから
6. 自分では役に立たないと思うから
7. 家族が参加しているから
8. 興味がないから
9. 意見を聞いてもらえないから
10. 地域活動に参加する意義を感じないから
11. その他

3 つまで  
お答えください



(3) まちづくりの「大切さ」「満足度」について教えてください。

問 11 次のテーマ・内容についてあなたがこれから先のまちづくりには「大切だ」と思うもの、そして地区の現状や取り組み、町の施策への「満足度」を教えてください。

① 高齢者の健康と長生きに関すること

(キーワード 健康づくり、買い物・通院等の支援、見守り、配食サービス等)

大切だと思うか	1. そう思う	2. そう思わない	3. わからない
満足しているか	1. 満足だ	2. 満足ではない	3. わからない

② 子育て支援等、子どもに関することについて

(キーワード 親同士の交流、子ども会、登下校の見守り等)

大切だと思うか	1. そう思う	2. そう思わない	3. わからない
満足しているか	1. 満足だ	2. 満足ではない	3. わからない

③ 自分たちの住んでいる地区の環境について

(キーワード 草刈り、側溝そうじ、公園・河川・集会所等の美化等)

大切だと思うか	1. そう思う	2. そう思わない	3. わからない
満足しているか	1. 満足だ	2. 満足ではない	3. わからない

④ 生きがい、趣味等の活動について

(キーワード 地区でのスポーツ活動(運動会等)、趣味の教室、サークル活動等)

大切だと思うか	1. そう思う	2. そう思わない	3. わからない
満足しているか	1. 満足だ	2. 満足ではない	3. わからない

⑤ 空き家、耕作放棄地等のことについて

(キーワード 維持管理、活用、持ち主や状況の把握、空き家バンク、あっせん等)

大切だと思うか	1. そう思う	2. そう思わない	3. わからない
満足しているか	1. 満足だ	2. 満足ではない	3. わからない

⑥ 防災、防犯、交通安全等「安全・安心」に関わることについて

(キーワード 地震、水害、火事、避難訓練、交通マナー等)

大切だと思うか	1. そう思う	2. そう思わない	3. わからない
満足しているか	1. 満足だ	2. 満足ではない	3. わからない

⑦ 地区でのコミュニケーションについて

(キーワード 地区での付き合い、回覧板、掲示板、広報誌等)

大切だと思うか	1. そう思う	2. そう思わない	3. わからない
満足しているか	1. 満足だ	2. 満足ではない	3. わからない

⑧ 地区の魅力を見つけ、世代や地区を越えて発信することについて

(キーワード 特産物、収穫体験、史跡、自然環境等)

大切だと思うか	1. そう思う	2. そう思わない	3. わからない
満足しているか	1. 満足だ	2. 満足ではない	3. わからない

⑨ 地区の伝統を守り、伝えることについて

(キーワード 祭り、祭礼、年中行事、伝統行事、芸能等)

大切だと思うか	1. そう思う	2. そう思わない	3. わからない
満足しているか	1. 満足だ	2. 満足ではない	3. わからない



(4) あなたは今後もこの地区に住み続けたいですか？

問 12 あなたはこの地区に今後も住み続けたいと思いますか？

1. そう思う      2. そう思わない      3. わからない

よろしければ、その理由をお聞かせください（自由記載）

--

問 13 あなたは自分の子どもにもこの地区に住んでほしいと思いますか？（子どもがいない方も「もし子どもがいたら」と考えてお答えください）

1. そう思う      2. 思わない      3. わからない

よろしければ、その理由をお聞かせください（自由記載）

--

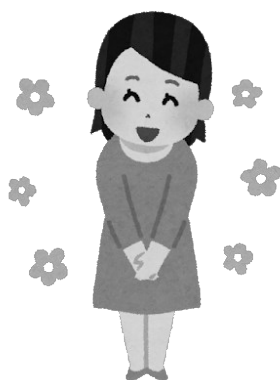
問 14 あなたはこの地区に愛着がありますか？

1. ある      2. ない      3. わからない

よろしければ、その理由をお聞かせください（自由記載）

--

問 15 地区での暮らしや地域活動・事業等についてお感じのことやご意見ご提案をご自由にお書きください。(自由記載)



アンケートは以上です。この度はお忙しいところ貴重な時間を割いてアンケートにご協力いただき誠にありがとうございました。アンケートの集計・分析結果は後日報告会を開催させていただき、みなさんに報告させていただきます。ぜひそちらもご参加をよろしくお願いいたします。また結果については論文などで発表する場合がございますが、本人が特定されることは一切ございません。

資料(8) 度数分布

3 類型

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	再生	116	19.3	19.3	19.3
	新設	272	45.3	45.3	64.7
	融合	212	35.3	35.3	100.0
	合計	600	100.0	100.0	

街区区分

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	既存住宅（被害小）	149	24.8	24.8	24.8
	再建戸建て	113	18.8	18.8	43.7
	災害公営	175	29.2	29.2	72.8
	混合	47	7.8	7.8	80.7
	既存住宅（被害大）	116	19.3	19.3	100.0
	合計	600	100.0	100.0	

性別

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	女性	331	55.2	55.4	55.4
	男性	266	44.3	44.6	100.0
	合計	597	99.5	100.0	
欠損値	システム欠損値	3	.5		
合計		600	100.0		

		年齢			
		度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
有効	10 歳代	15	2.5	2.5	2.5
	20 歳代	20	3.3	3.4	5.9
	30 歳代	36	6.0	6.0	11.9
	40 歳代	60	10.0	10.1	21.9
	50 歳代	67	11.2	11.2	33.2
	60 歳代	134	22.3	22.4	55.6
	70 歳代	161	26.8	27.0	82.6
	80 歳代以上	104	17.3	17.4	100.0
	合計	597	99.5	100.0	
欠損値	システム欠損値	3	.5		
合計		600	100.0		

		同居人数			
		度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
有効	1 人	108	18.0	18.1	18.1
	2 人	201	33.5	33.7	51.8
	3 人	130	21.7	21.8	73.5
	4 人	65	10.8	10.9	84.4
	5 人以上	93	15.5	15.6	100.0
	合計	597	99.5	100.0	
欠損値	システム欠損値	3	.5		
合計		600	100.0		

### 居住地域

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	つばめの杜西	211	35.2	35.9	35.9
	町	209	34.8	35.5	71.4
	桜塚	54	9.0	9.2	80.6
	磯	25	4.2	4.3	84.9
	中浜	36	6.0	6.1	91.0
	笠野	53	8.8	9.0	100.0
	合計	588	98.0	100.0	
欠損値	システム欠損値	12	2.0		
合計		600	100.0		

### 農業

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	33	5.5	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	567	94.5		
合計		600	100.0		

### 林業

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	1	.2	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	599	99.8		
合計		600	100.0		

### 漁業

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	4	.7	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	596	99.3		
合計		600	100.0		

### 自営業

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	24	4.0	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	576	96.0		
合計		600	100.0		

### 会社員

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	107	17.8	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	493	82.2		
合計		600	100.0		

### 公務員・団体職員

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	16	2.7	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	584	97.3		
合計		600	100.0		

### パート・アルバイト

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	80	13.3	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	520	86.7		
合計		600	100.0		

### 専業主婦・主夫

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	66	11.0	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	534	89.0		
合計		600	100.0		

### 中学生

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	6	1.0	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	594	99.0		
合計		600	100.0		

### 高校生

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	7	1.2	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	593	98.8		
合計		600	100.0		

### 大学生・短大・専門学校

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	6	1.0	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	594	99.0		
合計		600	100.0		

### 無職

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	238	39.7	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	362	60.3		
合計		600	100.0		

### その他

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	27	4.5	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	573	95.5		
合計		600	100.0		

#### <その他自由記載>

作家業／家業・専従者／医師／医療関係／シルバーセンター／看護師／建築／年金生活／たまに週一お部屋掃除／会社経営／身体障害者／シルバーセンターで少し働いています／家事手伝い、学業中／契約社員／NPO 理事長／介護員／たまにはアルバイト／年金生活／内職／契約社員／土建業／医療事務

### 01. 食事作り、洗濯、ゴミ出し等の日常生活のこと

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	89	14.8	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	511	85.2		
合計		600	100.0		

### 02. 庭作業（草取り）、電球の交換等の軽作業のこと

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	97	16.2	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	503	83.8		
合計		600	100.0		

### 03. 農地、山林の維持管理に関すること

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	78	13.0	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	522	87.0		
合計		600	100.0		



#### 04. 日常的な相談をする相手がいないこと

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	49	8.2	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	551	91.8		
合計		600	100.0		

#### 05. 看病や世話をしてくれる人がいないこと

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	63	10.5	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	537	89.5		
合計		600	100.0		

#### 06. 健康面への不安があること

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	224	37.3	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	376	62.7		
合計		600	100.0		

#### 07. 緊急時の相談先になってくれる人がいないこと

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	49	8.2	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	551	91.8		
合計		600	100.0		

#### 08. 災害への備えや避難に関すること

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	148	24.7	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	452	75.3		
合計		600	100.0		

### 09. 自家用車の運転に不安があること

		度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
有効	1	38	6.3	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	562	93.7		
合計		600	100.0		

### 10. 買い物・通院等の移動手段（交通手段）のこと

		度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
有効	1	67	11.2	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	533	88.8		
合計		600	100.0		

### 11. 生活道路等の環境整備に関すること

		度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
有効	1	70	11.7	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	530	88.3		
合計		600	100.0		

### 12. 食品・生活用品の買い物に関すること

		度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
有効	1	70	11.7	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	530	88.3		
合計		600	100.0		

### 13. 身近に預貯金を引き出せる金融機関がないこと

		度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
有効	1	28	4.7	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	572	95.3		
合計		600	100.0		

#### 14. 福祉サービス（デイサービス・介護施設）等に関すること

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	51	8.5	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	549	91.5		
合計		600	100.0		

#### 15. 病院までの距離等、地区の医療体制に関すること

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	73	12.2	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	527	87.8		
合計		600	100.0		

#### 16. 子育て環境に関すること

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	19	3.2	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	581	96.8		
合計		600	100.0		

#### 17. 仲間と気軽に集まる場所がないこと

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	70	11.7	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	530	88.3		
合計		600	100.0		

#### 18. 学校が遠く、通学が不便であること

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	26	4.3	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	574	95.7		
合計		600	100.0		

### 19. 小学校が少人数であり、学習面での競争が少ないこと

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	24	4.0	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	576	96.0		
合計		600	100.0		

### 20. 進学に関すること

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	18	3.0	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	582	97.0		
合計		600	100.0		

### 21. 結婚に関すること

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	34	5.7	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	566	94.3		
合計		600	100.0		

### 22. 仕事、雇用、就職に関すること

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	71	11.8	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	529	88.2		
合計		600	100.0		

### 23. その他

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	30	5.0	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	570	95.0		
合計		600	100.0		

### 主な交通手段

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	自動車	399	66.5	80.0	80.0
	バイク・原付	4	.7	.8	80.8
	タクシー	11	1.8	2.2	83.0
	自転車	25	4.2	5.0	88.0
	徒歩	27	4.5	5.4	93.4
	元気バス	3	.5	.6	94.0
	JR	16	2.7	3.2	97.2
	その他	14	2.3	2.8	100.0
	合計	499	83.2	100.0	
欠損値	システム欠損値	101	16.8		
合計		600	100.0		

### <その他自由記載>

家族の自動車／支援車／電動カート／介護タクシー／介護タクシー／親に車に乗せてもらう／家族の送迎／家族の送迎（車）／家族の車／子供たのむ／家族の車で

### 地域活動への関心

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	関心あり	344	57.3	59.0	59.0
	関心なし	239	39.8	41.0	100.0
	合計	583	97.2	100.0	
欠損値	システム欠損値	17	2.8		
合計		600	100.0		

### 地域活動への参加

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	参加している	133	22.2	22.5	22.5
	どちらかというに参加し ている	171	28.5	28.9	51.4
	どちらかというに参加し ていない	120	20.0	20.3	71.6
	参加していない	168	28.0	28.4	100.0
	合計	592	98.7	100.0	
欠損値	システム欠損値	8	1.3		
合計		600	100.0		

### やりがいがあって楽しいから

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	58	9.7	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	542	90.3		
合計		600	100.0		

### 誰かの役に立てるから

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	98	16.3	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	502	83.7		
合計		600	100.0		

### 知り合いや仲間が増えるから

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	124	20.7	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	476	79.3		
合計		600	100.0		

時間的に余裕があるから

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	52	8.7	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	548	91.3		
合計		600	100.0		

義務だと思うから

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	90	15.0	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	510	85.0		
合計		600	100.0		

参加しないと周りの目が気になるから

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	46	7.7	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	554	92.3		
合計		600	100.0		

地区の人との付き合いを大事にしたいから

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	200	33.3	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	400	66.7		
合計		600	100.0		

人に頼まれたから

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	39	6.5	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	561	93.5		
合計		600	100.0		

### その他

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	7	1.2	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	593	98.8		
合計		600	100.0		

### 仕事・学業等で時間的に余裕がない

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	116	19.3	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	484	80.7		
合計		600	100.0		

### お金がかかりそうだから

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	21	3.5	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	579	96.5		
合計		600	100.0		

### 人間関係が面倒そうだから

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	80	13.3	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	520	86.7		
合計		600	100.0		

### 知り合いがいないから

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	48	8.0	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	552	92.0		
合計		600	100.0		



体力がないから

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	76	12.7	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	524	87.3		
合計		600	100.0		

自分では役に立たないと思うから

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	32	5.3	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	568	94.7		
合計		600	100.0		

家族が参加しているから

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	30	5.0	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	570	95.0		
合計		600	100.0		

興味がないから

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	64	10.7	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	536	89.3		
合計		600	100.0		

意見を聞いてもらえないから

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	8	1.3	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	592	98.7		
合計		600	100.0		

地域活動に参加する意義を感じないから

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	17	2.8	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	583	97.2		
合計		600	100.0		

その他

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	1	31	5.2	100.0	100.0
欠損値	システム欠損値	569	94.8		
合計		600	100.0		

重要度・高齢者の健康と長生きに関すること

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	そう思う	489	81.5	83.9	83.9
	その思わない	24	4.0	4.1	88.0
	わからない	70	11.7	12.0	100.0
	合計	583	97.2	100.0	
欠損値	システム欠損値	17	2.8		
合計		600	100.0		

満足度・高齢者の健康と長生きに関すること

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	満足だ	106	17.7	19.2	19.2
	満足ではない	186	31.0	33.6	52.8
	わからない	261	43.5	47.2	100.0
	合計	553	92.2	100.0	
欠損値	システム欠損値	47	7.8		
合計		600	100.0		

### 重要度・子育て支援等、子どもに関することについて

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	そう思う	399	66.5	81.1	81.1
	その思わない	15	2.5	3.0	84.1
	わからない	78	13.0	15.9	100.0
	合計	492	82.0	100.0	
欠損値	システム欠損値	108	18.0		
合計		600	100.0		

### 満足度・子育て支援等、子どもに関することについて

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	満足だ	51	8.5	11.0	11.0
	満足ではない	118	19.7	25.4	36.4
	わからない	295	49.2	63.6	100.0
	合計	464	77.3	100.0	
欠損値	システム欠損値	136	22.7		
合計		600	100.0		

### 重要度・自分たちの住んでいる地区の環境について

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	そう思う	522	87.0	89.5	89.5
	その思わない	22	3.7	3.8	93.3
	わからない	39	6.5	6.7	100.0
	合計	583	97.2	100.0	
欠損値	システム欠損値	17	2.8		
合計		600	100.0		

満足度・自分たちの住んでいる地区の環境について

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	満足だ	239	39.8	43.1	43.1
	満足ではない	171	28.5	30.8	73.9
	わからない	145	24.2	26.1	100.0
	合計	555	92.5	100.0	
欠損値	システム欠損値	45	7.5		
合計		600	100.0		

重要度・生きがい、趣味等の活動について

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	そう思う	390	65.0	68.8	68.8
	その思わない	60	10.0	10.6	79.4
	わからない	117	19.5	20.6	100.0
	合計	567	94.5	100.0	
欠損値	システム欠損値	33	5.5		
合計		600	100.0		

満足度・生きがい、趣味等の活動について

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	満足だ	106	17.7	19.4	19.4
	満足ではない	161	26.8	29.5	49.0
	わからない	278	46.3	51.0	100.0
	合計	545	90.8	100.0	
欠損値	システム欠損値	55	9.2		
合計		600	100.0		

### 重要度・空き家、耕作放棄地等のことについて

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	そう思う	398	66.3	70.7	70.7
	その思わない	21	3.5	3.7	74.4
	わからない	144	24.0	25.6	100.0
	合計	563	93.8	100.0	
欠損値	システム欠損値	37	6.2		
合計		600	100.0		

### 満足度・空き家、耕作放棄地等のことについて

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	満足だ	25	4.2	4.6	4.6
	満足ではない	204	34.0	37.6	42.3
	わからない	313	52.2	57.7	100.0
	合計	542	90.3	100.0	
欠損値	システム欠損値	58	9.7		
合計		600	100.0		

### 重要度・防災、防犯、交通安全等「安全・安心」に関わることについて

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	そう思う	553	92.2	94.9	94.9
	その思わない	10	1.7	1.7	96.6
	わからない	20	3.3	3.4	100.0
	合計	583	97.2	100.0	
欠損値	システム欠損値	17	2.8		
合計		600	100.0		

満足度・防災、防犯、交通安全等「安全・安心」に関わることについて

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	満足だ	134	22.3	24.3	24.3
	満足ではない	241	40.2	43.7	67.9
	わからない	177	29.5	32.1	100.0
	合計	552	92.0	100.0	
欠損値	システム欠損値	48	8.0		
合計		600	100.0		

重要度・地区でのコミュニケーションについて

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	そう思う	506	84.3	87.4	87.4
	その思わない	33	5.5	5.7	93.1
	わからない	40	6.7	6.9	100.0
	合計	579	96.5	100.0	
欠損値	システム欠損値	21	3.5		
合計		600	100.0		

満足度・地区でのコミュニケーションについて

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	満足だ	270	45.0	47.9	47.9
	満足ではない	148	24.7	26.2	74.1
	わからない	146	24.3	25.9	100.0
	合計	564	94.0	100.0	
欠損値	システム欠損値	36	6.0		
合計		600	100.0		

**重要度・地区の魅力を見つけ、世代や地区を越えて発信することについて**

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	そう思う	449	74.8	78.4	78.4
	その思わない	36	6.0	6.3	84.6
	わからない	88	14.7	15.4	100.0
	合計	573	95.5	100.0	
欠損値	システム欠損値	27	4.5		
合計		600	100.0		

**満足度・地区の魅力を見つけ、世代や地区を越えて発信することについて**

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	満足だ	125	20.8	22.7	22.7
	満足ではない	175	29.2	31.8	54.4
	わからない	251	41.8	45.6	100.0
	合計	551	91.8	100.0	
欠損値	システム欠損値	49	8.2		
合計		600	100.0		

**重要度・地区の伝統を守り、伝えることについて**

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	そう思う	447	74.5	78.4	78.4
	その思わない	40	6.7	7.0	85.4
	わからない	83	13.8	14.6	100.0
	合計	570	95.0	100.0	
欠損値	システム欠損値	30	5.0		
合計		600	100.0		

満足度・地区の伝統を守り、伝えることについて

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	満足だ	124	20.7	23.0	23.0
	満足ではない	167	27.8	31.0	54.0
	わからない	248	41.3	46.0	100.0
	合計	539	89.8	100.0	
欠損値	システム欠損値	61	10.2		
合計		600	100.0		

あなたはこの地区に今後も住みたいと思いますか？

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	そう思う	391	65.2	68.7	68.7
	その思わない	61	10.2	10.7	79.4
	わからない	117	19.5	20.6	100.0
	合計	569	94.8	100.0	
欠損値	システム欠損値	31	5.2		
合計		600	100.0		

あなたは自分の子どもにもこの地区に住んでほしいと思いますか？（子どもがいない方も「もし子どもがいたら」と考えてお答えください）

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	そう思う	236	39.3	43.0	43.0
	その思わない	145	24.2	26.4	69.4
	わからない	168	28.0	30.6	100.0
	合計	549	91.5	100.0	
欠損値	システム欠損値	51	8.5		
合計		600	100.0		



あなたはこの地区に愛着がありますか？

		度数	パーセント	有効パーセン ト	累積パーセン ト
有効	そう思う	357	59.5	63.4	63.4
	その思わない	86	14.3	15.3	78.7
	わからない	120	20.0	21.3	100.0
	合計	563	93.8	100.0	
欠損値	システム欠損値	37	6.2		
合計		600	100.0		