

災害の都市社会学

——学史的整理と課題——

室 井 研 二

要旨

災害の研究というと防災を規範とした政策科学のイメージが支配的である。しかし災害は、普段は意識されにくい現代都市の物理的存立条件やその脆さを顕在化させ、平時を前提に構築された都市社会学の認識枠組に見直しを迫る契機を宿している点で、都市社会の基礎的研究にとっても示唆に富んだ研究対象である。以上のような考えに立ち、本稿では都市と災害の関係をテーマとした先行研究をレビューし、その到達点と課題について検討する。

はじめに

災害¹⁾は社会学ではあまり人気のない研究テーマである。試みに、社会学文献情報データベース(2006年1月10日現在)で検索を行ってみると、これまでに公刊された社会学文献の中で「災害」をキーワードとしているものは299件、「防災」は62件であった。「災害」の中には労災や交通事故といった人為的災害も含まれており、これを除いて自然災害だけをカウントするとおよそ250件ほどである。これは、「災害」と関連が深そうな他の一連のテーマ群、例えば、「地域」の13152件、「都市」の7037件、「環境」の2052件などと比較して格段に少ない。

社会学において災害が不人気の理由は、社会学は日常的な社会的諸事象を研究対象とするのに対し、災害は突発的な自然現象であり、アクシデントにすぎないという通念が浸透しているからであろう。また、災害の研究というと、そのような自然諸力の技術的、工学的制御が目指されるイメージがあるようにも思う。以上のような点で、災害という研究素材は社会学の既存の研究枠組には馴染みにくく、そのことが社会学者の災害研究への関与を躊躇させる要因と

なってきたのではないだろうか。

しかし日本は世界でも有数の災害頻発国である。社会学の理論的な研究枠組が確立された高度経済成長期には、たまたま大都市圏で大規模災害が起こらなかったただけだ、という見方もできる(田中2001、大矢根 2005)。だとするならば、災害というテーマの「非」社会性に問題があるのではなく、災害を適切に内部化できていない社会学の既存の理論枠組の方にむしろ問題があるのではないか。近年そのような反省が、特に都市社会学を専門とする研究者の間で起きつつある²⁾。社会学の中にも災害社会学という特殊研究領域があるが、そのような連字符社会学の枠を超えて、災害研究と都市社会研究の有機的連関を探ろうとする動きである。筆者もそのような問題意識を共有するものであり、表題を「災害社会学」ではなく、「災害の都市社会学」としたのもそれゆえである。

以下では、都市社会学との接合性を重視した観点から、これまでに蓄積されてきた災害社会学的研究の代表的成果を振り返り、その意義と課題について検討する。

1. 研究史の見取り図

最初に、長田(1999)、田中(2001)に範をとり、災害の社会学的研究の全体的な見取り図を提示しておく。

長田は、これまでの災害社会学的研究は、災害過程の客観的把握を目指す社会変動論的研究と、災害に対する社会の脆弱性の解明やその克服を目指す政策科学的研究とに大別できるとし、前者を「災害社会学」、後者を「防災社会学」と呼ぶ。「災害社会学」は理論化の志向を、「防災社会学」は実践的志向を重視している点で区別されるが、いずれも災害を研究対象にしている点では共通している。

しかし災害の社会学的研究は、そのような狭義の災害社会学的研究の枠におさまらない射程の広さを有している。災害という非日常的事態は、平時には見落とされたり潜在していた社会の矛盾や問題点を鋭く顕在化させ、さらには既存の社会学理論の枠組に見直しを迫る契機を宿している。つまり、災害そのものを研究対象とするというよりも、災害というフィルターを通して平時の社会の仕組みを批判的に捉え返すという志向性をもった研究も少なからず存在する。長田はそのような研究スタンスを、「災害を研究対象とする社会学」と区別して、「災害を研究素材とする社会学」と呼ぶ。「災害を研究素材とする社会学」も理論的研究と実践的研究に内容区分することが可能であり、災害の局面に注目した観点から既存の連字符社会学の理

論枠組を捉え直そうとする志向をもった研究(「個別社会学研究」)が前者、まちづくりや社会計画への実践的関与を志向する研究(「実践的 sociology」)が後者に分類される(表1)。

それに対し、田中は以下のような2つの軸でこれまでの災害研究を分類している(表2)。

1つは「防災研究」と「狭義の災害研究」の軸である。「防災研究」は防災対策に資することを目的とした工学的、応用的研究のことを指し、「狭義の災害研究」は災害というフィルターを通して人間行動や社会の仕組みを捉え返そうとする研究である。長田の図式でいう「防災社会学」と「個別社会学研究」の区分に対応しているといえるだろう。

もう1つは、「前衛の災害研究」と「後衛の災害研究」という区分である。「前衛の災害研究」とは主に被災の場面に対象を限定し、被害の実態、緊急時の社会的対応、応急的な災害復旧過程の把握を目的とした研究のことである。「後衛の災害研究」とは、「災害を、被災の場面に限定させず、発災を中心とした短期に限定せず、さらに、災害を人々の日常生活の全体性の中で研究する」(田中 2001:144) 研究のことである。研究の時間的スパンの長短や災害対応以外の生活諸場面を研究対象に含めるか否かに関連した区分軸といえる。そして田中は、災害研究における社会学の裾野を広げる上で、「後衛の狭義の災害研究」の戦略的な重要性を主張する。

表1 長田の分析図式

| | | |
|---------------|-------------------------------------|--|
| | 理論化志向 | 実践的志向 |
| 災害を研究対象とする社会学 | 災害社会学 | 防災社会学 |
| 災害を研究素材とする社会学 | 個別社会学研究 (地域、階層、家族、民族、 社会変動ほか) | 実践的 sociology (まちづくり、社会運動、 社会計画ほか) |

長田(1999:325)

表2 田中の分析図式

| | | |
|---------|------------|------------|
| | 前衛の災害研究 | 後衛の災害研究 |
| 防災研究 | 前衛の防災研究 | 後衛の防災研究 |
| 狭義の災害研究 | 前衛の狭義の災害研究 | 後衛の狭義の災害研究 |

田中(2001:144)

表3 本稿の分析図式

| | | 研究の対象 | |
|----------------|-------|-------|--------------|
| | | 災害過程 | 都市社会 |
| 研究 スタ ンス | 基礎的研究 | 社会変動論 | 社会的脆弱性の研究 |
| | 実践的研究 | 防災研究 | 復興・防災のまちづくり論 |

長田、田中の分類図式は先行研究を整理する上でいずれも示唆的であり、災害の研究を広く社会学的研究一般に関連づけていこうとする志向性についても筆者は大いに共感する。しかし、以下の点で疑問が残る。まず、長田は「災害を研究対象とする社会学」の理論的焦点として社会変動論を想定しているようであるが、災害に対する社会の脆弱性に関する研究も、「防災社会学」の枠組にとどまらない、理論的含蓄を有しているのではないか、ということである。田中の図式についていえば、「防災研究」と「前衛の災害研究」の区別、「狭義の災害研究」と「後衛の災害研究」の区別がわかりにくい。両者は内容的にかなり重なるように思われる。また、「狭義の災害研究」というネーミングは、それが意味するところとややミスマッチな印象を受ける。

そこで、以下のような分類図式を提案してみたい(表3)。表の縦軸は研究のスタンスが基礎的か実践的かという区分である。表の横軸は研究対象として主眼に置かれているのが、災害過程なのか都市社会の分析なのかという区分である。2軸を交差させると4つのセルができる。

左上のセルは災害過程に関する社会変動論的研究であり、これは長田がいう「災害社会学」と同義である。右上のセルは、災害に対する社会の脆弱性をテーマとした研究であり、「脆弱性」を切り口として現代都市の基本構造やその理論的な認識枠組の見直しを志向する都市社会学的研究である。これは「災害を研究素材とする社会学」(長田)や「狭義の災害研究」(田中)と同義である。左下のセルは災害後の短期的局

面に注目した観点から防災に関する政策提言を志向する研究であり、長田がいう「防災社会学」、田中がいう「防災研究」「前衛の災害研究」と同義である。右下のセルは復興・防災のまちづくりをテーマとした研究である。これは社会変動論的研究や社会的脆弱性研究と重なる部分が少なくないが、「まちづくり」という災害過程に限定されない包括的視野や実践的営為が重視される点で、便宜的に区別しておきたい。長田がいう「実践的社会学」とほぼ同義である。

以上のように、この見取り図は長田、田中の図式を内容的に改変したものというよりは、そこに含まれていた諸要素の布置を組み替えたものであり、かつそこにおいて社会的脆弱性の研究により大きな理論的位置づけを付与したものである。また、社会的脆弱性の研究と復興・防災のまちづくり論を、災害社会学と都市社会学の戦略的な結節点として位置づけている点が特徴である。

4つの研究領域のうち「防災研究」は個別事例的な拘束性が強いためこれを除き、以下では、残りの3つの領域に関する主要な先行研究をレビューし、その成果と課題について検討を加えてみることにしたい。

2. 社会変動論

山本の指摘に従うなら、1920年代にはじまったアメリカの社会学的研究は、当初は主に個人を分析単位とし分析の時間的視野も発災直後に集中していたが、やがて分析の単位は組織やコミュニティのレベルに拡大されるようになり、研究の時間的視野も発災前を含めた長期に拡大されるようになった。1960年代から70年代

にはこのような研究動向の総括が行われ、70年代後半に災害社会学は社会学における1研究領域としての地歩を固めたとされる(山本1981)。この確立期の災害社会学の中心的な理論的テーマとされたのが、災害によって惹起される社会変動の把握であった。

ところで、災害過程を論ずる際には、その前提として「災害とは何か」が明確にされておく必要がある。この点に関し、災害社会学では災害を「社会的現象」として捉える視点が定着している。つまり、災害の社会学的研究では災害の物理学的、気象学的メカニズムよりも、災害によって惹起された人間社会の混乱や変動が主要な関心事とされる。物理的災害因と人間社会の相互作用を、主に社会の側に焦点を当てながら解明することが目指されるわけである。しかしそのような災害認識を共有した上で、では災害との関連で人間社会のどのような側面に注目するかという点では、研究者によって見解の相違が見られる。ここではそれを、災害の社会的展開と収束のメカニズムの解明を目指す研究と、災害に対する社会システムの脆弱性を問題とする研究とに大別しておくことにしたい。前者がここでいう社会変動論的アプローチであり、後者が次節で取り扱う社会的脆弱性アプローチである。

クアランテリによれば、これまで災害社会学における社会変動論では組織かコミュニティのレベルでの変動が主題とされることが専らであった(Quarantelli 1978)。前者では災害後の短期的な変動が、後者では比較的長期にわたる変動が取り上げられる場合が多い。ここではコミュニティを対象とした社会変動論について、バートンとウェグナーの古典的業績を題材に検討を加えてみたい。

バートンの『災害の行動科学』(Barton 1969=1974)は、それまでに蓄積されてきたモノグラフィックな災害調査研究の諸知見を社会変動論の理論枠組で再構成、集大成し、そのような形で災害研究の組織化と科学的精度の向上を目指したものである。具体的には、前災害期から発災直後の緊急期、そして復旧・復興期へとい

たる各局面において、個人、集団、組織といった諸主体が災害に対してどのように対応するかが、先行研究のレビューを通して検討され、経験的検証が可能な71にもおよぶ作業仮説にまとめられている。仮説を構成する際には一般的な社会学理論との接合が追及され、「役割葛藤」「相対的剥奪」といった社会学的諸概念が積極的に援用されている。これらの仮説群は、経験的研究のための包括的な分析枠組をなすと同時に、全体として、災害の発生から応急的対応を経て収束へといたる災害過程の一般的なパターンを提示しているといえる。

ウェグナーの「災害に対するコミュニティの対応」(Wegner 1978)は、災害過程のそのような一般化をより押し進めたものである。概括するなら、都市化が進んだコミュニティでは住民の価値観や利害が多様化し、平時の地域的な社会的凝集性は概して低い。自治体は自律的な統治能力を低下させ、国家の中央集権的な行財政システムへの外部依存を強める。災害の発生はそのような状況を一変させる。被災者救済をはじめ、コミュニティ内部で自主的対応を求められるニーズが急増する。住民の間でも災害復旧に向けて一元的な社会的合意が成立し、利他主義や連帯感が高揚する。「この意味で、災害はコミュニティを、破壊するというよりも、創造する」(Wegner 1978:34)。行政の機能不全を補う形で、非制度的な「緊急社会システム」が自然発生的に創発する。自治体の意思決定機構も災害復旧に向けて一元化される。しかしそのような高揚期は長続きしない。ある程度時間が経つと行政機能が回復し、制度的対応が「緊急社会システム」に取って代わるようになる。コミュニティの社会意識や諸活動、自治体の行政業務や対中央政府との関係も次第に日常態に回帰するようになり、災害過程は収束に向かう。

バートンやウェグナーの研究は従来の対処療法的な政策科学的研究と一線を画し、災害研究の社会学への内部化に真正面から取り組んだものとして評価されるべきであろう。また、彼らが構築した社会変動論の理論枠組は現在でも災害社会学の分野で広く共有されており、経験的

調査を行う際の一般的指針としても大いに役立つものである。特に、「緊急社会システム」や「利他的コミュニティ」の概念は、その後の災害調査研究の中心テーマとされ、それに関する実証的知見が豊富に蓄積されていることは周知の通りである。

しかしながら、以下の点は問題にされるべきである。

第1に、「何のための社会変動研究なのか」が不明確なことである。彼らの研究は、災害の発生によって繰り返し観察される諸事象を経験的一般化のレベルで命題化するにとどまっており、「どうしてそうなっているのか」、「これからどうすればよいのか」といった問いは禁欲されがちである。そのため、例えばバートンが提示した分析図式にしても、厳密な命題に細分化すればするほど、全体として何が言いたいのが不明確になる印象を受ける。誤解がないように付け加えておくと、経験的一般化そのものが問題であるわけではない。それは、災害変動を研究する際の必要条件ではあっても、決して十分条件ではないということである。

第2に、災害の社会変動論には「正常性への回帰 (resumption of normalcy)」(Drabek 1986)ともいべき背後仮説が色濃く投影されていることである。つまり、災害発生前の平時が一種の社会的均衡状態(「正常性」として仮定され、災害発生後の社会変動はそのような「正常」状態への回帰という形で一般化されがちである。しかしこのような想定は、論理的にも倫理的にも問題を含んでいる(長田 1999)。論理的には、長田が指摘するように、循環論的変動論に陥る難がある。つまり、変動が、平時→危機→平時という循環的なサイクルにすぎないのなら、論理的に考えて、社会に変動は起こらないことになる。(いつまで経っても前災害期のまま)。言い換えるなら、平時の社会状態そのものの趨勢的変動は不問に付されることになる。また、そもそも平時を「正常」ととらえてよいものか、という問題もある。この点に関し、ヒューイトやオリバー・スミスはそのような想定自体が現状肯定的なイデオロギーに他ならないと批判

している(Hewitt 1998; Oliver-Smith 1998)。

社会変動論的アプローチの以上のような問題点は、研究視野をコミュニティ内部での災害現象に限定し、「科学的」な中範囲理論の構築を目指した代償として、災害以外の社会的諸情勢やコミュニティの外側で進行している政治経済的諸事象を適切に視野におさめることができなかつたことに起因すると思われる。それは当時支配的であった構造・機能主義パラダイムの問題点とも通底するものである。その後、災害社会学的研究の主流は災害過程に関する仮説検証や法則定立を目指す社会変動論から、次にみる脆弱性アプローチへと転換していくことになるが、それにはそれなりの必然性があったとみるべきであろう³⁾。

3. 社会的脆弱性アプローチ

災害社会学における「脆弱性アプローチ」とは、災害過程の記述や法則定立よりも、災害過程の分析を通して平時の社会システムが内包している矛盾や問題点を析出することに主眼を置く研究スタンスのことである。このような視点の有効性は、野田が適切に指摘しているように、災害法制における災害認識と対照させると明らかである。「現行の防災対策では、起きてしまった災害という困難な状況を所与として、それに対する対策の有効性、効率性ばかりに関心が向かっている。逆に言うと、災害を引き起こす社会側の脆弱性には目が向けられない」(野田 1997)⁴⁾。

アメリカの災害社会学で社会的脆弱性という概念が市民権を得るようになったのは、ペランダの業績に負うところが大きい。ペランダは災害に対する社会の脆弱性を、防災技術面での脆弱性(「特殊的脆弱性」)、生活構造レベルでの脆弱性(「類型的脆弱性」)、全体社会レベルでの脆弱性(「一般的脆弱性」)の3つの側面に区分し、それらの相互連関を理論的に図式化している(Pelanda 1981)。しかし日本では、それ以前から、高度成長期の急激な都市化を背後認識とした都市災害の研究が主に工学系の研究者の手によってそれなりに蓄積されており、そこで

問題にされている論点はペランダの議論と重なる部分が多い。日本の災害社会学における脆弱性アプローチはこれら国内外の研究成果を独自に摂取、統合したものであり、またそれは大きく2つの潮流に分岐していると考えられる。

1つは、組織・情報論的なアプローチである。災害発生時には災害情報の需要が急増する一方で、情報供給能力は著しく低下し、情報の需給関係に極端なアンバランスが生じやすい。そのようなジレンマの実態把握や対策を、組織の情報伝達体制の面に着目した観点から究明することが狙いとされている。災害発生直後の短期的な局面、特に「緊急社会システム」に関する分析が多い。代表的な論者として、広井脩、山本康正、野田隆らが挙げられる。この種の研究には抽象的な理論的議論も少なくないが、「コンピュータと通信が融合して、複雑な情報システムが形成されている高度情報社会は、いったん異常が発生するときわめて脆弱」(広井 1991: 56) という現実認識が背後に置かれているといえるだろう。そこでの研究成果は行政の実務的な防災対策に資するところが多い。

もう1つは、都市化と災害の関連に焦点を置いた研究の展開であり、災害の都市社会学のアプローチともいえるものである。秋元律郎を中心とした早稲田大学の研究グループによる研究が代表的である(秋元編 1982, 安倍・秋元編 1982, 早稲田大学社会科学研究所 1984, 1986)。このアプローチの特徴は、災害過程の分析の前提として、都市の物理特性や地域社会構造の分析が重視される点にある。分析の時間的スパンは比較的長期に渡る場合が多い。この都市社会学のアプローチも防災社会学的な志向をもつが、それに加えて、災害過程の分析を通して「それまで見えなかった」地域の姿を描き出そうとする、都市社会論的な性格(田中がいう「狭義の災害社会学」)も胚胎させている点が特徴的である。

本稿の趣旨から、以下では、後者の都市社会学的なアプローチに注目し、都市の脆弱性に関して蓄積されてきた諸知見を、(1) 災害の発生機構、(2) 被害の発現形態、(3) 社会的防災力、

の3つの側面に区分して整理しておく。

災害の発生機構 まず、都市化のプロセスそのものが災害(特に都市水害)を誘発する側面をもつ。このことは比較的早い段階から主に工学系の研究者によって問題にされてきた。例えば高橋は、1958年の狩野川台風以降、「山手水害」の被害区域が拡大するようになったこと、その主因がこの時期から急激に進んだ山手方面の宅地開発にあることを実証的に明らかにし、都市化に伴う災害の変容を論じている。それは、例えば、もともと水田や山林であった土地が宅地に転用されることで土地の保水・治水機能が低下し、雨水の流出や土石流の発生が促されたり、急激に宅地開発が進められた地域では排水・遊水施設や砂防・治山施設の整備が不十分である場合が多く、そのことが被害発生の引き金になるといった事態のことである。あるいは市街地においても、水需要の増加に伴う地盤沈下の影響などから内水被害が常襲化するといったようなそれまでには見られなかったタイプの災害が散見されるようになった(佐藤・奥田・高橋 1964; 高橋 1971, 1973)。都市化や開発といった人為的要因によって災害が創出され、被害が拡大する側面があるわけであり、そのような意味での都市の脆弱性が指摘できる。なお、この点への反省から後に実施されることになる宅地造成法を始めとした一連の開発規制も、実効性の面で多くの問題点が指摘されている⁵⁾。

被害の発現形態 災害による被害の立ち現れ方の面でも都市は脆弱である。それは通常、「都市災害の連鎖性と複合性」といった言葉で表現され、早くからその問題点が指摘されてきた(高橋 1973; 中野 1973)。秋元(1983)や野田(1997)による整理を援用するなら、都市的環境には、(1) 人口の集中、建造物の密集性や高層化による破壊効率の高さ、(2) 周辺地域に対する支配的・統合的性格からくる波及作用の大きさ、(3) ライフラインに対する生活体系の依存度の高さ、といった特徴があり、それゆえ災

害による被害は連鎖的、複合的に拡大していく傾向がある。特に近年では、阪神大震災によってこの面での都市の脆弱性が浮き彫りになったといえる。都市の結節機能性や施設・建造物の密集性が、被害の大規模化を人為的に誘発する面があるという指摘である⁶⁾。

近年では、階層的要因と被害の関係に関する関心も高まりつつある。居住地の土地自然条件面での安全性は、一般的に「地価」を介して居住者の社会経済条件と結びつくため、災害のリスクは低階層の人たちに集中する傾向がある(松田 1999)。災害時の避難行動や避難所生活においても、高齢者層などの社会的弱者が直面するリスクは相対的に大きい(早稲田大学社会科学研究所 1994)。また、災害は平常時には表面化しにくい地域内の階層格差を明るみに出す場合がある。宮原・森(1998)は阪神大震災における芦屋市での被害調査をもとにこのことを実証的に明らかにした。「それなりの生活」が大多数の人々の間で共有されているならば、人々の間に存在する生活機会の差は平時には潜在化しがちだが、災害時にはそのような生活機会の差が被害の度合いや被災後の生活再建条件の面での格差として顕在化する傾向がある(高坂・石田 2005)。

社会的防災力 現代都市は災害に対する社会的対応力の面でも脆弱である。この点に関し、キーとなる社会学的概念は「都市的生活様式」である。倉沢は地域問題の処理様式に着目した観点から、都市生活の現代的特質を、住民の生活様式の個別化→共同的な問題解決力の低下→行政・専門機関への依存深化、といった形で定式化した。都市的生活様式とは、都市住民のそのような個別化した生活様式と、専門機関による生活問題の処理様式の組み合わせに言及する概念である(倉沢 1987)。災害はそのような生活様式の脆さを浮き彫りにする一面をもつ。浦野によれば、生活様式の個別化や人口移動(日常的移動を含めた)の激しさは、災害に対する自主的対応能力の減退をもたらす。そのため、行政・専門機関が果たす役割への期待が高

まるが、行政による専門処理システムは、①それが財政上の事情から安全性や自然生態系よりも経済的効率性を重視する傾向があること、②管理・運営様式における職務の専門分化(「タテ割り」)、前例主義、手続き拘束性といった組織的特質が、災害といった突発的事態への対応において大きな限界を有していること、③防災に関して行政・専門機関が果たす役割が増えるほど、都市住民の防災に対する主体的関心は希薄化していくという悪循環が見られがちなこと、等の問題点がある(浦野 1982)。特に、③の点は「災害下位文化」をめぐるジレンマとして災害社会学の重要な研究テーマとされ、実証的な研究成果が残されている(Hannibal and Kueneman 1978; 田中 1986)。

以上みてきた社会的脆弱性アプローチは、災害社会学的研究の理論パラダイムの中で最良のものであると考える。

このアプローチのすぐれている点は、第1に、それが経済効率性に偏った近代都市の設計理念や存立条件に、自然環境的制約という面から根本的な見直しを迫る契機を宿している点にある。このような認識視角は、防災研究にとっても、一般的な都市社会学的研究にとっても、有意義なものである。それは、事後対策を基調とした既存の防災法制の枠を超えて、土地利用を視野に入れた都市計画のレベルでより根本的に防災を講ずる必要性を示唆し、防災に関する議論の射程を技術的対策論から広く社会設計論へと広げる可能性を有しているといえる。

第2に、このアプローチは、防災を研究目的とするだけでなく、脆弱性という観点から都市の構造を再点検しようとする志向性を有しており、その点で都市社会学的研究の発展にも寄与するものである。つまり、災害は平時には潜在化しがちな現代都市の矛盾や問題点を鋭く顕在化させる一面をもち、平時を前提に考案された社会学の概念や理論枠組を発展的に脱構築する可能性を有している。先にみた宮原・森の研究はその一例である⁷⁾。その意味で、「都市構造」という観点から、都市災害を分析していくこと

は、災害研究だけでなく都市研究という面からみても非常に重要」(浦野 1984)なのである。

なお、上述した都市の脆弱性の3つの側面は災害研究の焦点としていずれも重要であるが、最初に挙げた災害の発生機構に関する社会学的な研究は他に比べると蓄積が少ない。日本の災害社会学が対象とする災害は偶発性が強い震災に偏る傾向があり⁸⁾、そのため脆弱性の研究も災害の帰結面における脆弱性に主眼が置かれてきたといえるだろう。しかし、開発と災害という観点は、日常性を視野に入れた災害研究を進展させる上できわめて重要である。この点は災害の社会学的研究の課題とされるべきである。特に近年では災害の発生機構として、従来の都市化や開発に加えて、地球温暖化の影響も無視できなくなっており、環境社会学的な問題意識をもった災害研究がこれまで以上に求められているといえるだろう⁹⁾。

4. 復興・防災のまちづくり論

復興・防災のまちづくり論は、防災研究と都市社会研究が交差する研究領域である。それが防災研究と区別されるのは、研究の焦点が防災のための技術的対策ではなく、防災以外の既存の地域課題も視野に入れたまちづくりに置かれている点である。また、それが通常の都市社会研究と区別されるのは、それがより明確な実践的、政策論的志向性をもち、まちづくりの指針として復興・防災が中心に据えられている点である。いわば、まちづくりへの実践的志向に立って「災害を人々の日常生活の全体性のなかで研究する」(田中 2001)研究とでもいえるだろう。

復興や防災を旨とした法制度やそれと関連する事業、取り組みにはそれなりの歴史的蓄積があり、幾つかの系譜に分けて捉えることができるが(横田・浦野 2006)、大勢としてみればそれらは行政主導のハード整備事業を基調とする場合が多く、災害社会学や都市社会学の研究テーマとされることはほとんどなかった。災害問題が「まちづくり」との関連で自覚的にテーマ化されるようになるのは阪神大震災以降であ

る。ただ、それらの研究成果の多くはモノグラフであるため、以下ではその中の幾つかの事例を検討することを通して、そこから浮かび上がってきた一般的論点を提示しておきたい。

神戸市長田区御菅地区は住商工混在型のインナーシティである。狭い住宅や借家が密集した劣悪な居住環境で、土地・建物の権利関係も複雑であった。1970年代から神戸市では郊外開発が進み、その影響でインナーエリアでは人口流出、高齢化、地場産業の不振が深刻化する。市もそれへの政策的対応を余儀なくされ、どちらかといえば行政主導のもとで地域施設建設型の各種まちづくり活動が着手された。

震災後、御菅地区は土地区画整理事業区域の指定を受けると同時に、被災前の活動経験を基盤にまちづくり協議会を結成する。当初、まち協は地区の全住民を対象とした公営住宅の共同再建プロジェクトを、コンサルタントやボランティアの力を借りつつ、独自に練り上げ、要望書として市に提出する。しかし住民の生活再建条件は多様であり、その条件に応じて住民の間に地区に戻る層、戻らない層、戻りたくても戻れない層といった「層」が顕在化することになる。また、多数の地権者の土地を寄せ集めて集合住宅の建設地を確保する土地区画整理事業のしくみは、もとより土地の権利関係が複雑であったこともあり、膨大な量の権利調整を必要とし、住民間の合意形成は難航する。それに対し、都市計画局は既存の制度的手続きの迅速な履行を重視し、「早く人数を確定してくれないと換地設計が進まずほかの地権者が迷惑だ」とプレッシャーをかける。結果的に、共同再建プロジェクトは対象を地権者に限定する形に規模が縮小され、借家層(主に高齢者層)はその事業案からこぼれ落ちていく(木村・浦野 1999)。

淡路島の北淡町富島地区は、震災の震源となった野島断層の所在地として有名な地域である。もともと農・水産業を主産業としていたが、明石大橋や淡路縦貫道路の開通を背景にリゾート開発が進むことが予測されており、町はそれを見越して震災前から総合的基盤整備のための都市計画区域指定の必要性を打ち出していた。震災で富島では甚大な建物被害が発生するが、地域の地縁的、血縁的基盤がしっか

りしていたため被災直後の救援活動はスムーズに進められた。しかしその後、富島の災害復興に向けた取り組みは混迷を深めていく。

町は震災後、当初の予定よりも2ヶ月早く都市計画区域指定を告示し、同時に富島での土地区画整理事業を決断する。町のそのような急ピッチの決断は震災前からの開発構想と無関係ではなく、後に発表される事業案はそのことを色濃く反映するものだった。復興協議会も結成されるが、住民に計画決定の権限を与えるものではなく、町の事業計画に対する住民の意見を聴取する仕組みにすぎなかったため、一部の住民は反発し、対抗運動を起こすにいたる。またその運動の中で、反対派住民は区画整理事業案だけでなく、震災前に行政が描いていたシナリオそのものに対する疑念を深めていく。復興の将来ビジョンをめぐる賛成派—反対派の住民間の対立、町当局との対立という膠着状態が続く中、既存の事業計画制度枠内の細部において妥協・調整が図られ、形式的には事業は計画通り進展していく(浦野1999)。

災害からの復興の局面に関し、事例分析から一般化できる論点として以下のようなことが挙げられよう。

第1に、住民参加の問題である。近年、住民参加の制度や手法がこれまでになく多様化しつつあるが、平時にはそれらの意義や限界はいま一つ見えにくく、またそのことが意識的に問われることも少ない。しかし復興まちづくり事業においては、この点に関する現行の法制度的な仕組みの是非が、緊急時の時間的制約の中で真摯に問い直されることになったといえる。

第2に、住民参加をめぐる争点の内容の多くは土地利用の問題に関わっていた。土地の所有・利用に関わる法制度や政治的利害関係、あるいは土地に対する愛着や心象風景等々、これらは日常時に対自化されることはあまりないが、災害後の復興局面において鋭く顕在化し、かつそれに対する地域的な意思決定が迫られる。特にその際、被災者の生活再建の論理と都市計画の論理(特に「成長主義」的な開発路線)が対立する局面が重要な研究テーマとされたといえる¹⁰⁾。

いえる¹⁰⁾。

第3に、社会階層の問題である。住民と行政のそのような利害調整や合意の形成過程において住民の階層的条件やそれに関連する利害関係が顕在化し、それが問題解決の動向に複雑に絡み合うことになった。特に阪神・淡路大震災の場合、地権者か否かという住宅・土地の所有区分が、共同的な住宅再建事業の推移を占う上で重要な意味をもった。

特に、2番目に挙げた土地利用という論点は既存の都市社会学的研究の盲点を突くものといえるだろう。なぜなら、土地利用をめぐる諸問題は災害後の異常事態において先鋭化するものであるが、平時のまちづくりにおいても基底に存在するものであり、にもかかわらず、これまで都市社会学の研究は社会関係論的な側面に偏る傾向があり、土地・空間に関連する問題への関心が希薄であったためである(玉野2004)。この点への反省に立って、近年、都市のフィジカル・プランニングに着目した観点からコミュニティ論の分析枠組を見直そうとする試み(清水1998, 2006)がでてきていることは注目に値する。最近では都心再開発や地方分権改革といった一連の制度改革の動向との関わりでも都市の物理的側面に対する社会的関心が高まってきており(田中2005; 森反2006)、これらの点を意識的にテーマ化することも、災害研究の都市社会学への内部化を進める上で戦略的に重要であろう。

防災をノルムとしたまちづくりに関する研究では、倉田の研究が代表的である。倉田は、震災後の神戸市の自主防災に向けた取り組みが、震災前から行われてきたコミュニティ行政や小地域福祉活動を基盤として組織化されていった経緯を明らかにしている(倉田1999)。防災を、防災以外の分野のまちづくり活動—神戸の場合は地域福祉—と連続的に捉え、日常的な基盤をもった防災コミュニティ構築の条件が探られているといえる。また、大矢根は阪神・淡路大震災後の東京都における都市計画事業の分析を踏まえ、そこにおいて防災の理念が故意に曲解されて従前からの都心再開発事業に接続され、新

自由主義的な「都市再生」政策（規制緩和を後ろ楯とした老朽家屋のクリアランス、高層建築物への建て替えによる不動産市場の活性化、ジェントリフィケーションの促進）の大義名分とされる危険が生じてきていることを指摘している（大矢根 2005, 2006）。

復興・防災のまちづくり論がもつ、防災を広くまちづくりの問題として捉えようとする志向性は災害社会学、都市社会学双方にとって有意義なものである。しかし、以下の点については疑問が残る。それは、まちづくりを論ずる前提として、当該地域の社会構造がきちんと分析されてきたか、という点である。もちろん、上述の諸研究ではほとんど例外なく対象地の地域特性についてそれなりに目配りが行われてはいる。しかしそれは多くの場合、与件としての位置づけにとどまっているように見える。そのため、復興・防災のまちづくりは、地域社会論というよりは実質的には住民運動論のレベルで論じられ、あえて地域に言及することの意味が不明確な印象を受けるのである。都市の「構造」は都市社会学の中心的な研究主題であり、それを分析するための方法論的な道具立てがそれなりに蓄積されてきた¹¹⁾。復興・防災のまちづくり論では、それらの道具立てがいま一つ有効には活用されてこなかったように思う。まちづくりの構造的脈絡をより深く掘り下げることが復興・防災のまちづくり論の課題であり、そのためには都市社会学の分析枠組の適用がもっと意識的に追及されるべきではないか。

5. まとめに代えて

これまでの議論を概括しておこう。

社会変動論的研究は、災害過程を長期のスパンで捉える必要性やそのための分析図式を提示した点で、一定の学史的意義をもつものである。しかしながら、これらの研究では災害過程の一般的なパタンの提示やその経験的検証が主眼とされており、災害を通して平時の社会の仕組みを批判的に問い直そうとする志向性は希薄である。また、社会の変動そのものも平時と危機の二分法に立脚した循環論として捉えられる

傾向があり、日常的な社会変動やそれを規定するマクロな政治経済的諸事象に対する分析視角が研究枠組の中に適切には組み込まれていない。

災害に対する都市の脆弱性研究については、それを災害の発生機構、被害の発現形態、社会的対応力の3つの側面に区分して整理した。これらはいずれも、防災研究の面で有益であるのみならず、自然環境への適応能力という観点から現代都市の設計理念や存立条件を根本的に問い質す契機を宿している点で、都市社会学にも重要である。なお、災害の発生機構を都市化や開発との関わりで捉えようとする研究は、環境問題との接合や日常生活を視野に入れた災害研究を進展させる上で重要であるが、これまでは工学系の研究者によって着手される場合が多く、社会学的な研究は立遅れている。

復興・防災のまちづくり論は、まちづくりの基盤として土地利用をめぐる問題の重要性を浮上させた。土地・空間は、災害復興の局面だけでなく、平時の都市社会学的研究においても重要性をもつ論点として見直されるべきである。また、防災の問題を防災技術や既存の法制度的対策の枠組に限定せず、まちづくりという主体的、包括的な観点から捉える視点は、防災研究にとって意味あることである。しかし、まちづくりの前提となる、地域の社会構造や社会的世界に関する実態把握が適切に行われてきたとはいえない。

先行研究が残した諸成果を継承するとともに、その課題とされるべき点を実証的な事例研究を通して克服することを目指し、災害研究の都市社会学的な裾野を広げることが今後の研究課題である¹²⁾。

注

1) 本稿で問題とする災害は自然災害である。災害社会学における災害の概念には自然災害のほか、労災や戦争といった人為的災害も含まれ、とりわけ環境問題が普遍化しつつある近年では災害概念の外延は拡大する傾向にあるが（Quarantelli 1998）、本稿では、特に断りがない限り、災害は自然災害

- の意味で用いている。
- 2) 田中 (2001)、長田 (1999)、辻 (1998, 1999) などを参照のこと。
 - 3) 災害社会学における社会変動論的研究と社会的脆弱性研究は不可分の関係にあるべきと考えるが、学史的な系譜は異なっている。このことについては後年バートン自身が、1960年代の自分の研究には災害に対する社会の脆弱性といった問題意識は希薄であったことを述懐している (Barton 2005 : 132)。
 - 4) 災害対策基本法では、災害はもっぱら天災と規定されており (第二条)、災害の人為的発生因に対する認識はきわめて希薄である。そのため、その内容は災害発生時における応急的、対処療法的な事後対策が大部分を占める。
 - 5) 例えば、渡辺 (1971) などを参照のこと。
 - 6) 経済や金融ネットワークのグローバル化が著しい近年では、災害の被害も国境を超えて世界中に波及することが懸念されている (内閣府 2003)。なお、この点に関する防災行政の課題として、中林 (1999) は自治体間の広域連携を視野に入れた総合防災計画の策定が急務としている。また宮川 (1981) や大西・鈴木 (1999) は一極集中型の国土構造の危険性を警告し、中枢管理機能の多極分散化を説いている。
 - 7) 同様の含意をもった研究として、他にも、災害時の高齢者の立場からコミュニティの意義と機能の再検討を試みた横田の研究 (横田 1999)、被災者の生活再建状況に着目した観点から既存の労働社会学における職業カテゴリーの再考を試みた辻の研究 (辻 2001)、等を挙げることができる。
 - 8) 社会学文献情報データベースで検出された、「災害」をキーワードとした研究を、タイトルから判別できる限りで分類してみると、研究対象とされている災害は、震災が84、火山災害が25、水害が6であった。また、震災研究における震災の7割は阪神・淡路大震災が占めており、わが国の災害社会学的研究の半分は阪神・淡路大震災に関連した研究であることがわかる。
 - 9) 温暖化と災害の関係に関する、社会学の立場からの数少ない発言として、大矢根 (2005) を参照のこと。なお、災害と開発の関係については近年ペリ

ングらが精力的な研究を展開しており注目される (Pelling 2003)。

- 10) 被災者の生活再建と成長型都市計画の確執については広原盛明の一連の研究 (広原 1996, 2001) を参照のこと。また、大矢根は災害調査史の研究を通してこの点について論及している (大矢根 1991)。
- 11) 都市社会学の方法論については玉野 (1998) などを参照のこと。
- 12) 本稿は、筆者が現在行っている都市水害調査 (『2003年7月九州水害に関する都市—環境社会学的研究』) の分析枠組をなすものである。

文献

- 安倍北夫・秋元律郎編, 1982, 『都市災害の科学』, 有斐閣.
- 秋元律郎編, 1982, 『現代のエスプリ181号 都市と災害』, 至文堂.
- , 1983, 「都市災害の構造と特質」『社会科学討究』vol.28 (3), 109-143.
- Barton, A. H. 1969, *Communities in Disaster*, Double-day. (安倍北夫監訳, 1974, 『災害の行動科学—そのとき人はどう行動するか組織はどう対応すべきか—』, 学陽書房)
- , 2005, “Disaster and Collective Stress”, Perry, R. W. and Quarantelli, E. L. eds. *What is a Disaster?*, International Research Committee on Disasters.
- Drabek, T. E., 1986, *Human System Responses to Disaster*, Springer-Verlag New York Inc.
- Hannibal, J. A. and Kueneman, R. M., 1978, “Anticipating Flood Emergencies: A Case Study of a Canadian Disaster Subculture”, E. L. Quarantelli eds., *DISASTERS*.
- Kenneth Hewitt, 1998, “The Social Construction of Disaster”, E. L. Quarantelli eds., *What is DISASTERS? Perspectives on the Question*, Routledge.
- 広原盛明, 1996, 『震災・神戸都市計画の検証 成長型都市計画とインナーシティ再生の課題』, 自治体研究社.
- 広原盛明編, 2001, 『開発主義神戸の思想と経営 都市計画とテクノクラシー』, 日本経済評論社.
- 廣井脩, 1982, 「都市の災害」, 東京大学新聞研究所編, 『災害と人間行動』, 東京大学出版会.
- , 1991, 『災害情報論』, 恒星社厚生閣.

- 木村明子・浦野正樹, 1999, 「住宅・生活再建と「共同プロジェクト」—長田区御菅の事例—」, 『阪神・淡路大震災の社会学 第3巻』, 79-100, 昭和堂.
- 高坂健次・石田淳, 2005, 「災害とヴァルネラビリティ」, 関西学院大学COE災害復興制度研究会編, 『災害復興 阪神・淡路大震災から10年』, 関西学院大学出版会.
- 倉沢進, 1987, 「都市的生活様式論序説」鈴木広・秋元律郎・倉沢進編著『都市化の社会学理論』, ミネルヴァ書房.
- 倉田和四生, 1999, 『防災福祉コミュニティ 地域福祉と自主防災の統合』, ミネルヴァ書房.
- 松田磐余, 1999, 「土地自然条件と都市開発」(社)日本都市計画学会 防災復興問題研究特別委員会編著, 『安全と再生の都市づくり 阪神・淡路大震災を超えて』, 学芸出版社.
- 宮原浩二郎・森真一, 1998, 「震度7の社会空間—芦屋市の場合」『社会学評論』79(1):2-20.
- 宮川汎, 1981, 「災害と行政」広瀬弘忠編, 『災害への社会科学的アプローチ』, 110-144, 新曜社.
- 森反章夫, 2006, 「「居住収縮」現象と社会的実践としてのまちづくり」似田貝香門・矢澤澄子・吉原直樹編著『越境する都市とガバナンス』, 169-188, 法政大学出版社.
- 内閣府, 2003, 『平成15年度 防災白書』.
- 中林一樹, 1999, 「巨大都市圏と防災」前掲『安全と再生の都市づくり』, 学芸出版社.
- 中野尊正, 1973, 「都市大災害の発生条件と地域性」高橋裕編『現代都市政策VI 都市と公害・災害』, 岩波書店.
- 野田隆, 1997, 『災害と社会システム』, 恒星社厚生閣.
- Oliver-Smith, A., 1998, "Global Changes and the Definition of Disaster", E. L. Quarantelli eds., *What is DISASTERS? Perspectives on the Question*, Routledge.
- 大西隆・鈴木徹, 1999, 「国土と防災/首都機能移転」前掲『安全と再生の都市づくり』.
- 長田攻一, 1999, 「阪神・淡路大震災と社会学のパスバクティブ」『阪神・淡路大震災の社会学第3巻』, 昭和堂.
- 大矢根淳, 1991, 「震災「復興」と「去ルヘキ人」「来ルヘキ人」」川合隆男編『近代日本社会調査史II』, 慶應通信.
- , 2005, 「災害と都市—二一世紀・「地学的平穩の時代の終焉」を迎えた都市生活の危機」, 藤田弘夫・浦野正樹編『都市社会とリスク』, 東信堂.
- , 2006, 「「災害(多発)社会」と人間生活の再生」古城利明監修『地域社会学講座2 グローバリゼーション/ポスト・モダンと地域社会』, 193-208, 東信堂.
- Pelanda, C., 1981, "Disaster and Sociosystemic Vulnerability", DRC Preliminary Paper 68, The Ohio State Univ.
- Pelling, M., 2003, *Natural Disasters and Development in a Globalizing World*, Routledge.
- Quarantelli, E.L., 1978 *Some basic themes in sociological studies of disasters*, E. L. Quarantelli eds., *DISASTERS theory and research*, SAGE Publications Ltd.
- 佐藤武夫・奥田穰・高橋裕, 1964, 『災害論』, 勁草書房.
- 清水亮, 1998, 「震災復興のまちづくりと土地利用—コミュニティ復興の現状と課題—」, 『地域社会学年報第10巻』, 19-36.
- , 2006, 「コミュニティ・リ・デザインとネットワーク」似田貝香門・矢澤澄子・吉原直樹編著『越境する都市とガバナンス』, 87-111, 法政大学出版社.
- 高橋裕, 1971, 『国土の変貌と水害』, 岩波書店.
- , 1973, 「都市における災害の変遷」高橋裕編『現代都市政策VI 都市と公害・災害』, 岩波書店.
- 玉野和志, 1996「都市社会構造論再考」『日本都市社会学学会年報14』75-91.
- , 2004, 「都市社会研究の技法」園部雅久・和田清美編著『都市社会学入門』, 251-278, 文化書房博文社.
- 田中重好, 1986「災害の長期的影響と災害文化—1983年日本海中部地震被災地の中間報告—」早稲田大学社会科学研究所『災害と地域社会』, 107-149.
- , 2001, 「阪神淡路大震災研究から都市研究へ」金子勇・森岡清志編, 『都市化とコミュニティの社会学』, ミネルヴァ書房.
- , 2005, 「都市づくりと公共性」, 藤田弘夫・浦野正樹編『都市社会とリスク—豊かな社会をもと

- めて一』, 東信堂.
- 辻勝次, 1998, 「震災研究のなかから」『地域社会学
会年報第10集』.
- , 1999, 「震災研究と社会学—研究の状況と
現代社会学への示唆—」岩崎信彦他編『阪神・淡路
大震災の社会学 第3巻』, 336-355, 昭和堂.
- 浦野正樹, 1982, 「都市における居住環境と自主防災
組織」秋元律郎編, 『現代のエスプリ181号 都市と
災害』, 115-123.
- , 1984, 「現代の都市構造と災害」早稲田大
学社会科学研究所『災害と社会体系』.
- , 1999, 「淡路島における区画整理事業の混
迷—北淡町富島の事例—」『阪神・淡路大震災の社
会学 第3巻』, 101-111, 昭和堂.
- 早稲田大学社会科学研究所, 1984, 『災害と社会体
系』.
- , 1986, 『災害と地域社会』.
- , 1994, 『地域災害における高齢者問題とそ
の対応』.
- Wegner, D. E., 1978 *Community Response to Disaster:
Functional and Structural Alterations*, E. L. Quarantelli
eds., *DISASTERS theory and research*, SAGE Publi-
cations Ltd.
- 山本康正, 1981, 「1970年代後半のアメリカにおける
災害研究」『社会学評論』第124号, 98-110.
- 横田尚俊, 1999, 「阪神・淡路大震災とコミュニテイ
の〈再認識〉」『阪神・淡路大震災の社会学第3巻
復興・防災まちづくりの社会学』, 昭和堂.
- 横田尚俊・浦野正樹, 2006, 「災害とまちづくり」『地
域社会学講座3 地域社会の政策とガバナンス』,
東信堂.
- 渡辺精一, 1971, 「宅地造成と災害—法規制の諸問題
を中心に—」, 『都市問題』第62巻第2号.

* 本稿は文部科学省科学研究費補助金(若手研究B、
課題番号17730330)の研究成果の一部である。