



京都大学 防災研究所
Disaster Prevention Research Institute
Kyoto University

萌芽的共同研究
2021H-01

COVID-19 時代における地域防災と復興の 取り組み～日本と台湾の比較を通じて～

The Recovery and Disaster Prevention Work in
Community after COVID-19

~the Difference Between Japan and Taiwan~

令和4年5月

May, 2022

研究代表者 李 勇昕

Coordinator Fuhsing LEE

研究成果報告書

【研究目的】

東日本大震災から 10 年を経て、復興事業は一定の成果をあげ、地域振興のステップに移行する地域が増えつつある。例えば、イベントや祭りの開催などで国内外から観光客を誘致することで「関係／交流人口」の増加を図り、観光産業を振興して、さらなる経済活性化を目指す地域が見られる。しかし、そうした地域が COVID-19 の拡大により、新たな課題に直面している。一部の被災地では、コロナ禍により集客による地域振興が見込めなくなり、方針転換の見直しが急遽迫られているのである。

一方、少子高齢化、人口流失、そして産業の衰退など、震災前からの課題がコロナ禍によって加速した地域も少なくない。このような状況を打開するためには、感染症を主要な災害の一つと位置づけ、地震や台風などと同様に、被害軽減や被災者救済などの観点から「災害復興」として対応することが求められる¹⁾。災害復興においては、地域住民が行政依存から脱却し、主体的に震災復興・防災・地域振興を向上する取り組みが提唱されてきた。

本研究は、日本と台湾の被災地における地域防災の取り組みの発展に対して COVID-19 という災害が及ぼす影響を比較し、課題解決を提言することである。被災地が、復興過程で必要とされる経済振興、外部者による支援、防災の取り組みなどが、コロナ禍によって停滞している。このような深刻な状況に対して、本研究は、被災地のコミュニティが感染防止や地域防災に関して、主体的な取り組む姿勢があるのかを明らかにする。具体的には、復興過程における東日本大震災の被災地である茨城県大洗町と台湾 1999 年集集大地震の被災地である古坑郷華山村を調査する。

【研究方法】

まず、被災地の復興、防災の活動が COVID-19 によってどのような影響が生じたのかを把握する。次に、地域社会・コミュニティはどのように対応したのかを明らかにする。調査方法について、COVID-19 の感染状況の拡大により、すべての調査対象にオンライン調査を行った。震災前後および COVID-19 前後の時期を分けて、ステークホルダー間に形成されたネットワーク及びそれぞれの時期に、復興、防災に関する取り組みの過程と成果、そして新たに生じた課題を整理した。大洗町における調査対象はコミュニティリーダー、自主防災組織・観光協会、行政担当者など計 4 人である。台湾における調査対象は行政担当者、大学関係者 3 人である。

【研究結果】

① 日本

茨城県大洗町は人口約 16,826 人である(2019 年 5 月末時点)。町の主要産業は海水浴場を中心とする観光業、農業、漁業、水産業などである。東日本大震災では津波の被害を受けたが、人的被害がほぼなかったため、復旧自体はほかの被災地よりも早かった。しかし大洗町は福島第一原子力発電所の事故による実被害と風評被害に苦しんでいた。その後、テレビアニメ『ガールズ&パンツァー』の舞台となったことで、ファンによる聖地巡礼の観光業への

効果が高まっていた。日本のみならず海外からのファンが大洗町を訪問し、地域住民とファンとの交流も盛んになった。商店街では、アニメ関係のイベントの開催など、観光を中心とした新たな復興事業を行始めた。そして2017年には、全世界のアニメファンが選ぶ「訪れてみたい日本のアニメ聖地 88」に選定された。

2017年10月には「観光はまちづくりの総仕上げ オール大洗体制で！」というタイトルの記事が大洗町のHPに掲載された。これは、当時の町長が2020年東京オリンピックに向けて、人気アニメを活用して訪日外国人観光客を呼び込み、聖地を結ぶ広域観光ルートの開発でインバウンド需要の拡大や地方創生を目指すことを宣言したものである。しかしさらに多くの国内外の観光客を受け入れようとした矢先に、COVID-19の感染拡大のため町内のすべてイベントの予定は中止となった。

大洗町は、これまでいくつかの自粛を経験している。たとえば、1999年の東海村発電所事故、そして2011年の東日本大震災である。しかし、コロナ禍はこれまでの自粛経験とは異なる。まず、これまでは事故の復旧・復興に向けて努力することができた。一方、COVID-19は継続的に進行しており、収束の見込みがない。次に、これまでは原子力発電所の責任があったため、賠償請求ができた。そして、早急な復旧・復興を目指し、外部者の訪町に特に制限はなかった。しかし、コロナ禍では、全国一律の補助金やGo Toキャンペーンがあるものの、感染拡大の抑制の観点から、外部者の訪町は好ましく思われていない。実際、4月16日の報道番組内で、規制がある都県に住む人が当時まだ規制対象ではなかった茨城県に訪れていることが取り上げられた⁷⁾。大洗町海岸の駐車所に100台以上の車が停まっており、多くの車が県外ナンバーであることを見た現地の関係者が「大洗は年寄りが多く、小さな町なので、ここで感染が広がれば、医療の問題もあります」と発言したことが報道された。

コロナ禍がもたらした窮境に対して、大洗町の観光協会はCAMPFIREというサイトを利用し、5月1日から6月30日までクラウドファンディング事業を行った。「観光の町・大洗のお店を救え！『大洗「おかえり」ミッション』！」というプロジェクト名で、2000万円をファンディングの目標にした。支援者が大洗町の店舗を支援するチケットを購入し、後日支援した金額分を還元できるのである。一週間後の5月8日には早くも2,000万円の目標に達した。最終的に46,863,740円の資金が集まった。支援者数は3,602人である。各店舗の中でも、集金の目標を達成したのは、アニメ「ガールズ&パンツァー」のファンとの交流が活発な店舗であった。さらに、大洗町は「CAMPFIRE クラウドファンディングアワード 2020」総合賞第4位に選ばれた⁸⁾。

また、大洗観光協会は、閉鎖となった海水浴場のサンビーチで、椅子の間隔を設けて、無料で読書できる空間として「砂浜図書館」を実施した。これは津波避難ビルの下に設置され、8月1日から8月23日まで開催された。その様子は、海外のメディアにも注目された。大きな反響を受けて、10月31日から11月15日、第2回「砂浜図書館」が開催された。来場者はほぼ県内や町内の人である。特に、海水浴場に足運ばない高齢者が改めて海を利用できたといった声もあった。

大洗町では、震災後東京オリンピックに向けて、対外の観光収入、イベント開催への依存傾向が強い。一方、地域人口の減少により、アニメのファンや外国観光客を受け入れる体制

を整えることは困難だった。大洗町（青年商工会）はコロナ禍において、東日本大震災の復興過程での「風評被害」への対策、主体的に外部支援を得る方法などを活かしている。COVID-19 蔓延以降、対外志向から対内志向という復興の方向性を転換していることに特徴がある。地域向けの取り組みが展開し、地域内部の人間と自然環境とのつながりを再建する契機となった。

② 台湾

台湾では、SARS や集集大地震、モラコット台風などの大型災害の経験を糧にし、日本のように個人単位ではなく、コミュニティ単位（村・里）で防災・防疫の情報を伝達し、対策を実施する。

雲林県古坑郷華山村は中山間部にある農村で、集集大地震の被災地である。集集大地震以降は、台風の頻繁な襲来により土石流の被害を繰り返し受けており、自主防災活動を活発に行っている。華山村の主要作物はもともと檳榔（台湾の伝統的な嗜好作物）であったが、震災復興の一環としてコーヒー栽培を開始した。カフェ、レストラン、民宿などの観光業を発展させ、2005 年前後には台湾産コーヒー・ブームを引き起こしている。現地の人口は 778 人で高齢者が多い。

コロナ以降、村の自主防災組織のメンバーが防疫に協力的な姿勢で対応してきたことがわかった。たとえば、マスクや消毒用アルコールが不足していた時期には、伝手のあるメンバーがそれぞれ調達していたそうである。また、同村では検疫期間終了後も独自に対象者の自宅周辺の消毒作業を行っているが、これも自主防災組織のメンバーの仕事である。

そして、台湾は、COVID-19 の影響によって、経済の不況や店舗の倒産などのニュースが絶えなかった。しかし、COVID-19 が華山村にポジティブな影響を与えたという話もあった。まず、COVID-19 の流行で、華山村に訪れる観光客が増えた。映画館や百貨店へ行けなくなったから、3 密の心配がない華山村に山登りにくるというのである。華山村のカフェやレストランも人気になり、お店の人が忙しくて仕方がないという。また、2020 年 7 月以降、国内旅行が解禁になってからは、華山村の民宿は満室状態であることが多くなった。

また、COVID-19 によって新たな変化があった。たとえば地域の避難訓練の在り方。これまでの避難訓練は、参加者や見学者が一つの場所に集まって、予め用意されたシナリオ通りに「演じた」。しかし COVID-19 で活動が規制され、従来の避難訓練のやり方を変える必要があった。そこで、新しい避難訓練では、組を分けて、実際災害が発生しそうなところに行き、その映像をスマホのビデオ電話で中継し、他の参加者は会議室で中継を見ながら現地の様子について議論を行う。地域の方は「この方法の方が、本物の災害に近いと思う。むしろ今回は COVID-19 のおかげで、有効的な避難訓練の方法を身に着けたと思う」と述べていた。

【まとめ】

以上、日本と台湾の事例から、コロナ禍での地域復興・地域振興では、地域のキャパシティを超える取り組みを行うことに限界があるという反省点が浮かび上がることである。

住民が地域社会の受動的な存在ではなく、主体的に復興の体験や外部者とのつながり、新たな取り組みを展開した。これらの新しい取り組みは、以前の課題を解決する可能性があると思われる。今後、少子高齢化、自然災害、環境災害、感染症など複合的な災害が拡大していくなかで地域社会が如何にしてこれに対応していくのかが問われている。

注

(1) 室崎益輝 2020 新型コロナに向き合う減災と復興の取り組み (特集新型コロナ時代への適応と地域). ガバナンス (231), 17-19

(2) <https://www.jcast.com/tv/2020/04/16384381.html?p=all> (2022 年 1 月 18 日現在)

(3) <https://camp-fire.jp/projects/view/267599> (2022 年 1 月 18 日現在)

【研究発表成果】

LEE FUHSING・矢守克也, 復興の次の復興—茨城県大洗町を例に—, 令和 3 年度京都大学防災研究所研究発表講演会 2022 年 2 月 22 日 発表資料添付①

李勇昕・矢守克也, COVID-19 時代における東日本大震災の復興 —茨城県大洗町を例に—, 日本質的心理学会第 18 回大会 with ソウル (オンライン) 2021 年 10 月 24 日

李勇昕, 動く市民ボランティア-アメリカ・イタリア・台湾・ニュージーランドの国際比較: 台湾における市民ボランティア活動 日本災害復興学会 2021 大会分科会 2021 年 9 月 19 日 発表資料添付②

添付資料①

復興の次の復興—茨城県大洗町を例に—
The Recovery Process after a Recovery
Process- A case study of Oarai Town
Ibaraki Prefecture

矢守研究室
李勇昕
Yamori Lab
Lee Fuhsing

1

1

研究背景

- 東日本大震災から10年、復興事業から地域振興のステップに移行する地域が増えつつある。
- 「関係／交流人口」づくり、観光産業、東京オリンピックなどによって、経済活性化を目指す。
- 2020年の新型コロナウイルス（以下コロナ）によって、集客による地域振興が見込めなくなり、方針転換の見直しが急遽迫られている。
- これまで重視されてきた復興関連の対面の祭り・イベント・会合が中止
- 外部者（ボランティア、工事関係者、観光客…など）の流入制限
- コロナの蔓延で、地域コミュニティの脆弱性や問題点が無数に顕在化・加速化している。

2

2

研究目的

- 被災地では東日本大震災とコロナ以降、どのような問題が生まれたのか？どのように対応しているのか？
- コロナ以降の被災地の復興の在り方はどのように変化したのか？
- 東日本大震災の被災地で、現在も復興過程にある茨城県大洗町を中心に、地域の取り組みとその発展について、東日本大震災以降とコロナ禍以降で報告する。

3

3

事例研究：茨城県大洗町

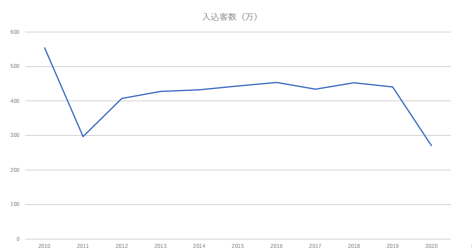
- 人口約15000人、海水浴場を中心とする観光業、漁業、農業、原子力研究施設などの産業がある
- 東日本大震災による被害：地震・津波など物理的な被害、原発事故による放射能汚染の実被害や風評被害。人的な被害がゼロ。
- 2012年11月からフィールドワーク（現地調査とオンライン聞き取り調査）



4

4

大洗町の入込客数の推移



5

5

放射能汚染による風評被害

- 現地の住民は震災後、早くも復興イベント、海開きを行うことにより、元気を世間に見せたい。
- しかしマスメディアの報道、インターネットの情報によって、放射能汚染の風評被害への克服が困難である。
- 「自分たちがいくらがんばって情報発信しても、その意図が伝わらない、また観光客も戻ってきてくれない」の声



6

6

「ガルパン」効果

- 大洗町を舞台にする深夜アニメ「ガールズ＆パンツァー」（2012年10月から同年の12月までと2013年3月）
- 町のイメージは「風評被害」から「アニメ」、「戦車」の町に変化
- アニメのファンが大洗町のファンとなり、商店街を応援するボランティア活動を積極的に行っている。移住者200人以上。



7

東京オリンピック、インバウンド、観光まちづくり

- 大洗町は東京オリンピックに向けて、海外からの観光客を誘致するために、多くのPR活動および引き受けの取り組みが行われていた。
- 他方で、町のキャパシティが対応できない、高齢化・人手不足が進んでいる中で、無理がある声もある。



8

	東日本大震災	新型コロナウイルス
復旧・復興	物理的・心理的回復、一刻も早く次のステップへ進む	緊急事態→解除→緊急事態→解除の繰り返し「先が見えない」
補償	原発事故による東京電力会社からの賠償金	休業給付金、月次支援金
外部者との信頼関係	放射能汚染による実被害と風評被害 外部者からの信頼をもらえず	地域の外部(県外)からの観光・訪問者に対して感染拡大の懸念がある
観光	多くのイベントを開催し、多くの来客を望む	イベント中止、「来てほしいけど、来てほしくない」
新たな取り組み	「ガルパン」効果	クラウドファンディング、砂浜図書館

10

クラウドファンディング

- 観光の町・大洗のお店を救え！『大洗「おかえり」ミッション』！
- 主催者：大洗観光協会
- 期間：2020/05/01~2020/06/30
- 目標金額：2千万円(5/8 目標額達成)
- 支援金額：4千6百万円（目標金額の2.34倍）
- 支援者数：3602人
- 多数の支援者は「ガルパン」のファン
- 空間的な境界を越える支援の在り方



11

海水浴場から図書館へ変身：砂浜図書館



写真：砂浜図書館 Facebookより

12

3密にならない砂浜の利用スタイル



写真：砂浜図書館 Facebookより



13

13

砂浜図書館 秋の部 有料制→イベントの定着化

来客者：茨城県内
客層：年寄り、子ども
評価：外部志向から地
元志向へ転換する、空
間のデザイン、コロナ
対策国内外のメディア
の注目



写真：砂浜図書館 FaceBookより

14

14

まとめ：復興の次の復興

- ・大洗町では、震災後、「ガルバン」東京オリンピックに向けて、対外の観光収入、イベント開催への依存傾向が強い、一方、地域人口の減少により、「ガルバン」や外国観光客を受け入れる体制を整えることは困難だった。
- ・コロナ以降、対外志向から対内志向という復興の方向性を転換していることに特徴がある。砂浜図書館のような取り組みは、対外志向の際にできなかった計画を、コロナ禍の中で実施する好機となる。地元（人間）、海（自然環境）のつながりを再建する好機となる。
- ・コロナ禍での地域復興・地域振興では、地域のキャパシティを超える取り組みを行うことには限界があるという反省点が浮かび上がる。地域の本来の特性（たとえば環境資源、外部者とのネットワークなど）を生かしく、感染症対策を含めて、災害に対応できるスタイルを形成していくことである。

15

15

添付資料②

台湾における災害ボランティアの背景と活動

京都大学 防災研究所
李 勇昕

1

台湾のボランティア概要

- 1987年民主化以降、自由で自発的な活動が活発化し、社会団体の結成が急速に進んできた。
- ボランティア団体：社会服務（社会貢献）と慈善活動を目的とする団体
- 活動の拠点：民間の施設（日本と比べて市民が自発的に団体を結成する傾向が強い）
- 活動の収入源：個人からの寄付
- 結成の契機：社会の役に立つため（日本：友人ネットワークの拡大のため）
- 団体の種類：宗教、親族、国際交流、企業、経済

三浦典子（2012）台湾におけるボランティア団体とボランティア活動、やまぐち地域社会研究9、27-40



3

2

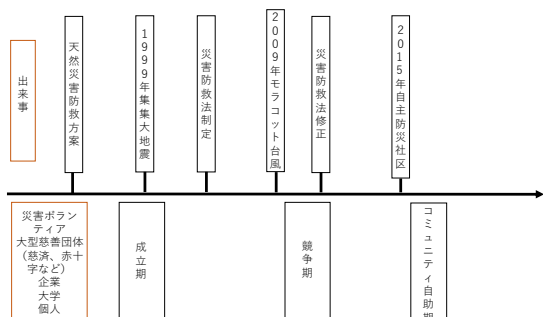
台湾の概要

- 人口・面積：2,300万人、36,197平方キロメートル（九州とほぼ同規模）
- 宗教：佛教、道教、キリスト教
- 民族：漢民族、原住民
- 行政体制：中央 - 地方政府（県・市） - 郷鎮市 - 村里 - 社区
- 選挙：大統領選挙、地方政府、郷鎮市、村里、社区発展協会の首長は一人一票の直接選挙によって選ばれる
- 政治：台湾路線の民進党V.S中国寄りの国民党
- マスメディア：テレビチャネルの視聴率競争、センセーショナル報道



内政部全球資訊網-中文網-團體數量趨勢圖 (moi.gov.tw)

4



5



1999年
9 2 1 集集大地震

- M7.6 震源：台湾南投県（中部）
- 死者 2400人以上、負傷者約 8700人、全半壊した建物 10万戸以上
- 主要被災地：南投、台中、雲林

6

災害ボランティア活動の成立期

- 政府・行政の怠慢V.S民間の救援
- NPO・NGOの動き
 - ―災害直後：物資搬送、救援
 - ―復旧：仮設住宅の提供、心のケア、義援金、寄付金
 - ―復興：3年計画 生業の支援、地域再生
- ―住民とともに復興計画をつくり、行政がフォローすることが特徴的
- 課題
 - ―個人・小型組織が勝手に被災地に入り、混乱を招く
 - ―物資の過剰、配分の不均等
 - ―NPO・NGOの担当地域やサービスの重複
 - ―行政とNPO・NGOの責任分担の不明確
 - ―被災者と行政がNPO・NGOに過度に依存

7

慈濟



[地10萬人次慈濟志工921賑災自費捐物資 \(yahoo.com\)](#)

8

2009年8月8日モラコット台風（八八風災）

- 2009年8月6日から8月10日にかけて台湾の中南部（主に高雄、屏東）と南東部（主に台東）で発生した水害。
- 死者約681人、行方不明者18人。
- 主要被災地：高雄、屏東、台東
- 高雄小林村、深層崩壊により474人死亡。



9

ボランティア活動の活発化と混乱

- NPO・NGOの動き
 - ―災害直後：物資、救援、インターネットによる呼びかけ
 - ―復旧：八八連盟の結成、恒久住宅、義援金、寄付金、宗教による心のケア
 - ―復興：生業の支援、地域再生
- 課題：集集大地震における課題の拡大
 - ―個人・小型組織の未管理
 - ―集集大地震の経験に依存しすぎ、被災者である原住民の需要を無視する
 - ―物資の過剰、配分の不均等
 - ―NPO・NGOの担当地域やサービスの競争 「佔地为替」（拠点化するのは早い者勝ち）
 - ―中央政府、地方政府、NPO・NGOの責任分担の不明確
 - ―NPO・NGOが政府の復旧・復興の計画をリードする
 - ―被災者と行政がNPO・NGOに過度に依存

10

高雄大愛村



高雄日光小林村



11

現在の永久屋 日光小林

- 日光小林社區發展協會



日光小林社區發展協會Facebook

12

2010年代以降 コミュニティ主体の防災

- 政府・専門家が水害、土砂災害の地域で自主防災を推進する
- 方法：社区（コミュニティ）本来のボランティア活動をベースにして防災活動を加える
- 例：新北市双鳳社区
社区发展协会：在宅高齢者向けの食事供給福祉サービス

	平常時	災害時
コミュニティセンター	食事関係、体操	避難場所
社区发展协会メンバー	食事供給ボランティア	自主防災組織
コミュニティバス	高齢者の送迎	避難用
コミュニティ菜園	食事供給、自給自足	防災食

13

双鳳社区



14

災害フェーズ	NPO提供サービス (總評安,2012)
減災・整備時期 強化開始	コミュニティのボランティア募集と訓練 救命技術の訓練 防災計画推進 避難呼びかけ 救命救助(緊急対応チーム成立)
災害直後 混乱、コミュニケーション不足など課題多く	緊急医療看護 経済支援 情報伝達 カウンセリング 避難所提供、運営と子どもケア 救護
復旧・復興時期 地域を根差す評価高く	コミュニティ再建 長期的復旧支援 心のケア 文化資産の保護 法律カウンセリング 教育再建 寄付・義援金の利用状況を確認 防災計画の強化
物資の募集と管理 物資・資金の過剰と利用状況	物資センターの開設 各班編成 緊急物資の募集 緊急物資の搬送 余剰物資の処理

15

まとめ

- 台湾の災害ボランティアは、災害支援限定で活動する団体は少なく、福祉、慈善、宗教、コミュニティ団体が災害時に出動することが多い。
- 集集大地震以降、外部支援団体が地域コミュニティの復旧・復興の援助や計画づくりを行ってから、行政がサポートする体制が形成されている。
- 外部支援団体の被災者への保護・支援は過剰になることが批判されている。
- 地域、社区には外部支援者をリード、調整する能力が必要である。
- 以上の課題を踏まえ、地域コミュニティ内の主体性、減災力、受援力を向上することが今後の目標である。

16