

## 東日本大震災における被災住民の生活再建に関する 潜在的な選択肢の調査

An Investigation on the potential choices of livelihood rehabilitation  
from the Great East Japan Earthquake

○色田 彩恵<sup>1</sup>, 加藤 孝明<sup>2</sup>, Maria Bernadet Karina DEWI<sup>1</sup>,  
松尾 一郎<sup>3</sup>, 渡会 清治<sup>4</sup>, 関谷 直也<sup>5</sup>

Sae SHIKITA<sup>1</sup>, Takaaki KATO<sup>2</sup>, Maria Bernadet Karina DEWI<sup>3</sup>,  
Ichirou MATSUO<sup>4</sup>, Seiji WATARAI<sup>5</sup> and Naoya SEKIYA<sup>6</sup>

<sup>1</sup> 東京大学生産技術研究所 都市基盤安全工学国際研究センター

International Research Center for Urban Safety, Institute of Industrial Science, the University of Tokyo

<sup>2</sup> 東京大学生産技術研究所 都市基盤安全工学国際研究センター 准教授

Associate Professor, International Research Center for Urban Safety, Institute of Industrial Science, the University of Tokyo

<sup>3</sup> NPO法人 環境防災総合政策研究機構 (CeMI) 理事

Director, NPO Crisis & Environment Management Policy Institute (CeMI)

<sup>4</sup> NPO法人 日本都市計画家協会 副会長

Vice-chairperson, NPO Japan Society of Urban and Regional Planners

<sup>5</sup> 東洋大学 社会学部メディアコミュニケーション学科 准教授

Associate Professor, Department of Media and Communications, Faculty of Sociology, Toyo University

Villages within the jurisdiction of Kamaishi Eastern Fishery Association, located in the north coast of Kamaishi City, Iwate Prefecture, were damaged by the Great East Japan Earthquake. Citizen participation in the process of reconstruction is gaining popularity among the locals. This paper analyzes information on eighteen households from each village through interviews on damages suffered, economic situations, relationships with their neighborhoods, and awareness on disaster risks, and this information is necessary to discussion on regional reconstruction plan. And information from announcement of administrative organization, newspapers and websites about the reconstruction situation is also analyzed to find out the problems of the regional reconstruction.

**Keywords :** the Great East Japan Earthquake, Kamaishi City, reconstruction, rehabilitation, citizen participation, interview

### 1. 対象地域の概要と震災での被害

#### (1) 地域の概要、旧来の課題

岩手県釜石市は面積441.43km<sup>2</sup>, 2010年時点での人口は39,574人<sup>1</sup>の都市である。日本の近代製鉄発祥の地としての歴史をもち、かつては「鉄と魚のまち」として鉄鋼業、漁業を主要産業として発展したが、1960年代半ば以降、鉄鋼業の衰退や鉱山の閉鎖に伴って人口は急減し、現在ではピーク時92,123人の半分を下回っている。就業者数の減少も続いており、特に第1次産業で顕著である。なお、2010年には総務省により過疎地域に指定されている。<sup>2</sup>

今回調査分析の対象とした、釜石東部漁業協同組合（以下、東部漁協）管内の地域は、釜石市の都心部よりも北側の沿岸に位置する箱崎半島を中心に、室浜、片岸、根浜、箱崎、白浜、仮宿、桑の浜、両石の8つの集落で構成されている（図1参照）。そのうち7つはそれぞれ漁港をもち、住民の大半が漁業を主な職業、あるいは副業としている。漁業においては65歳を超えても操業を続けることが一般的で、他の業種に比べると高齢者の就業率は高いと考えられる。一方で、少子高齢化は市域全体の平

均に比べると深刻である。

現地での聞き取り調査によると、集落の若い世代は、多くが仕事を求めて市中心部あるいは市外へ流出している模様である。漁業を継ぐという選択肢は、漁業は多大な労力を要する仕事であり、近年魚価の低迷により経済的な状況も悪化していることから、敬遠されたり親世代も子供が漁業に就くことを望まなかったりという状況がある。

また、白浜など半島上にある一部の集落では、震災以前から道路事情の悪さが住民の間で不満の種となっていた。すなわち、内陸部へアクセスするための道路が、海岸線ぎりぎりを通り、ときには波を被るような細い道路しかなく、街灯も不十分で危険であるということである。一方で、半島南側の付け根に位置する両石地区では、震災直前の2011年3月5日に三陸縦貫道が開通しており、震災時には避難路として役立ったという経緯がある。<sup>3</sup>

#### (2) 東日本大震災での被災状況

釜石市では、沿岸の全域が津波により甚大な被害を受けている。釜石港では、津波の最大波の高さは9.3mと推

定されている。死者・行方不明者は市内全域で931人に上り、このうち6割以上が65歳以上の高齢者である。なかでも、東部漁協管内エリアの含まれる鶴住居地区の死者・行方不明者は、市全体の62.6%に相当する583人となっている。また、建物被害についても、全壊・大規模半壊した建物が市全体では3,343棟であるのに対し、鶴住居地区ではその48.3%を占める1,614棟となっており、市の中でも特に大きな被害を受けていることがわかる。<sup>4</sup>なお、市内で発生した震災廃棄物の量は820,000tと推定されている。<sup>5</sup>

漁村地域では、漁船や加工施設、冷蔵施設などの漁業施設も大きな被害を受け、漁業は中断することとなった。

東部漁協管内の集落では、白浜のように半数近くの家屋が流されずに残った集落もあるが、両石のように2-3軒を残して家屋のほとんどが流失した集落もあり、その被害は深刻である。

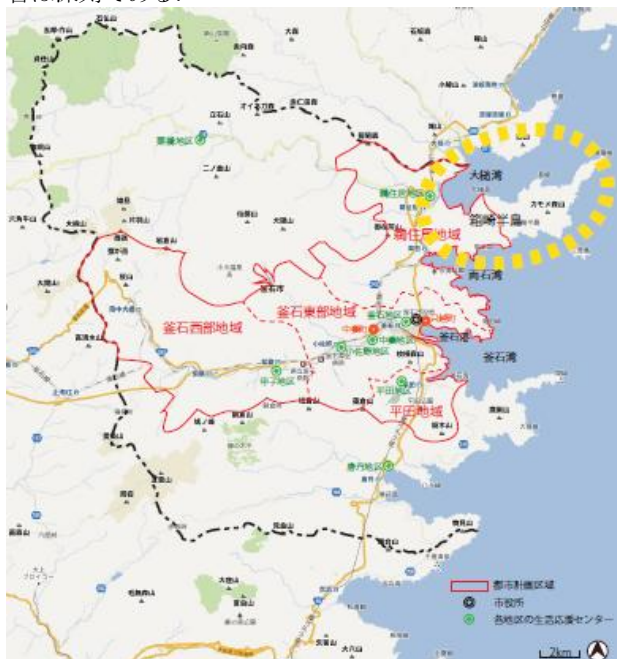


図1 釜石市と東部漁協管内 (出典: Google Map)

## 2. 復旧・復興の経過

### (1) 応急対応・復旧の状況

ライフラインの復旧は、電気は5月上旬、水道は7月中旬、都市ガス・固定電話は4月中旬までに、ほとんどの地域で復旧している。<sup>4</sup>一方で鉄道は、市の沿岸部を南北に走るJR山田線と三陸鉄道南リアス線については、2012年9月現在も運休が続いている。

避難者は市内避難所で最大9,883人を数えたが(2011年3月17日時点)<sup>1</sup>、2011年8月には避難所はすべて閉鎖された。また同年11月初旬までには、応急仮設住宅が3,164戸の仮設住宅が建設され、うち入居戸数は3,102戸である。このほか、被災者の仮住まいとしては市営・県営住宅、民間賃貸住宅が利用されている。<sup>4</sup>

震災以前も毎年600-700人の人口減少が見られていた釜石市であるが、震災後8か月で2052人の減少が見られている。ここから死亡者数を除くと658人となり、特に転出者数は前年の同時期と比較すると790人増加している。この間に、対象地域の含まれる鶴住居地区では、死者・不明者数を除くと1,229人が転出している。これは、震災前の人口6,630人に対して18.5%に相当し、死者・不明者数も

含めると27.3%ともなる。<sup>4</sup>

震災廃棄物の仮置き場への搬出状況は、2012年8月末で廃棄物全体の88%となっている一方で、処理・処分比率は7%にとどまっている。なお目標期日は平成26年3月とされている。<sup>5</sup>

### (2) 復興の経過

#### a. 行政主体の動き

岩手県では2011年8月に復興基本計画および復興実施計画が策定された。また、釜石市は同年4月中旬には復興まちづくり基本方針を発表しているものの、復興基本計画の策定には時間を要しており、骨子案の発表は6月下旬、中間案は10月下旬、最終的な計画の決定は12月下旬となっている。この間、市では復興基本計画案の検討のための複数の協議・検討機関が設置されている。このうち中心となっているのは3つの会議・委員会であり、市長や市職員によって構成される「災害復興プロジェクト推進本部会議」、市総合審議会の委員や関係団体・行政機関の役職員、有識者で構成され、推進本部会議のメンバーも出席している「復興まちづくり委員会」、そして建築家や大学関係者、関係団体の役職員によって構成される「復興プロジェクト会議」である。その他、一般の市民が発言する場として、「釜石復興まちづくり集中ワークショップ」、「復興まちづくり懇談会」、「復興地域会議」などが開催された。このように市民が意見や質問を発することのできる場は用意されていたが、その内容がどの程度復興計画の策定プロセスで生かされたかは不明瞭である。たとえば、インターネット上で公開されている復興まちづくり委員会の議事録によると、復興まちづくり懇談会でなされた議論のまとめは復興まちづくり委員会で配布されているが、委員会でそれに関連した議論はほとんど行われていない。また、復興地域会議は、釜石市のホームページでも活動の情報が掲載されておらず、その実態は不明である。また、中心的に働いていたと組織の一つと考えられる復興プロジェクト会議についても、開催日程は公開されているものの、会議の詳しい内容および議事録は市のホームページでは公開されていない。

震災後、2011年12月に制定された国の復興交付金制度の対象となる事業の決定は各自自治体で漸次的に行われている。岩手県と釜石市では、復興交付金事業計画が、現在までのところ2012年3月、7月、9月にそれぞれ決定されている。具体的には、都市公園整備事業や区画整理事業、漁業集落防災機能強化事業、道路事業などの既存の事業の適用に加え、津波復興特区整備事業といった、2011年12月に制定された復興特区法によって新たに創設された事業も導入された。これらの事業は復興交付金制度の要綱に従い、平成23年から27年までの5年間を計画期間としている。

#### b. 東部漁協管内の住民組織

東部漁協管内の地域で、地域住民が自律的に復興を考える動きは、両石の住民が避難所の体育館で、自らの集落の復興の絵を描き、実現のために地主と交渉するなど実際に動き出していたところから始まった。そこへ、東京に本拠地を置き災害関連の調査を行っている NPO 法人環境防災総合政策研究機構 (CeMI) の職員が、2011 年 5 月に震災当時の状況についての調査に訪れた。それ以降、この NPO の協力のもと、地域住民は復興に向けた組織化へと動きだした。

はじめは両石のみで復興まちづくりのためのワークショップを行っていた。しかし、次第に、道路や生活関連

施設の配置など、復興は半島全体で考える必要があるという考えが生じ、6月以降、箱崎半島の他の地域も巻き込むようになっていった。その結果、もともと箱崎半島全体を含む地域を管内としていた東部漁協が中心となつて、CeMI や都市計画の専門家を交えながら管内すべての集落の代表者を含む地域会議をひらくようになった。

箱崎半島周辺の地域では、震災後、上記の動き以外にも様々な復興関連で団体が組織されたり、集落それぞれで専門家を招いて独自のプラン作りを行ったりする動きが生まれていた状況であった。こうした中、両石から始まった東部漁協管内の住民会議も、単なる自主的な地域会議という立場では、市をはじめとする行政組織に対して発言力が弱いということで、NPO 法人化することを目指すようになった。そして、2012年3月には NPO 法人釜石東部漁協管内復興市民会議（おはごさき市民会議）として正式に NPO 法人化された。その理事や事務局長は、東部漁協関係者や町内会長などが中心となっている。

この住民会議の2011年内の動きを見る限りでは、NPO としての目的は明確になっていなかった。しかし震災から1年以上が経った最近では、4つのワーキンググループに分かれて検討作業をするという方針が経っており、NPO としての本格的な活動に入ろうとしている。4つのワーキンググループとは、集落ごとの復興まちづくり支援や減災対策などのプランを考える「復興・減災まちづくり・ひとづくり事業検討 WG」、「新産業と雇用の創出事業検討 WG」、「防災教育と記録伝承事業検討 WG」、「おはごさき観光、特産品の開発と販売促進事業検討 WG」である。

### 3. インタビュー調査

#### (1) 調査の目的

復興プランの策定においては、長期的・地区全域的な視点が優先される傾向にある。これは行政主導の協議組織、おはごさき市民会議などの市民組織いずれにおける検討にもあてはまると言える。

しかし、短期的・局所的な視点で生活再建を考えれば、人によっては選択可能な選択肢が限られている場合がある。これは、経済的な理由やモビリティ、都市機能へのアクセシビリティなどによって決まってくるものである。そのような制限のかかりやすいと考えられる高齢者がこの地域では高い割合を占めていたり、復興プランを考える動きに、小さな子供を養育しているような若い層が入りづらかったりする状況では、出来上がった復興プランについていけず、集落に戻らない、戻れない人が多く出るという可能性がある。

また、中にはすでに集落には戻らないことを考えている人たちがいる可能性はある。特に、他の地域での暮らしに適応しやすい若年層に、こういった考え方が存在すると予想される。このため、多くの人が集落に戻るという前提に立って作った復興プランが、実際には成り立たなくなるということもあり得ないとは言えない。

さらには、自分たちの意思や希望として持っていたり表明したりしている生活再建の選択肢が、その世帯や地域の状況を客観的に考えれば選択不可能であったり、逆に選択可能な選択肢を考慮にいれていなかったりする場合もある。このような状況下で、表面的な希望調査アンケートを行ったところで、地域の将来像を描くための基礎となる情報としての確かなものは得難いと考えられる。

以上のような理由から、地域に適切な復興プランを考える土台の一部となる資料とするため、復興の取り組みには積極的に参加していない住民の現状や思惑を調査し、そうした人たちが今後とることのできる選択肢の範囲を客観的に分析することが調査の目的である。これにより、地域の復興の展望の柔軟性を確保し、検討の過程に総合的な視点を組み込むことを最終的なねらいとする。

#### (2) 調査・分析の方法

今回の調査では、両石と白浜2つの集落について、仮設住宅に入居している集落ごとの被災者に、対面でインタビューを行った。各戸では、アンケート票を調査者が持った状態で質問し、聞き取った内容を調査者が書き取るという形式で調査を行った。

各戸へのインタビューでの質問は、アンケート票に記載した質問項目に沿って行った。ただし、白浜でのインタビュー実施後、実施の経験を踏まえてアンケートの内容の改良を行ったため、白浜と両石では質問の内容が異なる部分がある。また、質問の順番や内容はそれぞれの世帯での会話の進み方に応じて変えており、必ずしもフォーマット通りには行わなかった。

白浜については、2011年10月9日から10日にかけて調査を行った。訪問した仮設住宅は白浜の集落内に位置し、入居していた白浜の住民約20世帯のうち、8世帯に対してインタビューを行った。世帯主の年齢分布は、40代が1人、60代・70代がそれぞれ3人、80代が1人であった。

両石については、同年12月1日から2日にかけて、集落からは少し離れた甲子地区および鵜住居地区（日向地区）の2箇所の仮設住宅に入居していた両石の住民合計10世帯に対してインタビューを行った。世帯主の年齢分布は、30代・50代がそれぞれ1人、60代が3人、70代が5人であった。

質問項目は、年齢や性別、世帯構成などの世帯属性、収入や貯蓄、借入金など経済的な項目、集落との関わりや居住継続意思、恒久住宅の希望形態など住宅再建に関する項目、災害リスクに対する許容度、求める防災対策の程度など防災に関する項目、その他復興まちづくりに望むことなどである。

インタビュー結果の分析方法としては、まず世帯ごとの情報から、その世帯の状況や考え方を鑑みた上で、生活再建に関してあり得るシナリオを客観的、網羅的に予想し、ある程度の条件がそろえば生活再建の選択肢とすることができるもの、およびその条件を列挙した。次に、インタビューで得られた情報や、世帯ごとの分析によって出された選択肢集合を、集落ごとに集計し、集落の置かれた状況、課題を考察した。

#### (3) 分析結果

##### a. 白浜

8世帯のうち1世帯を除いて、希望としては戸建て住宅の再建を考えていた。しかし、このうち3世帯は、集落に復興公営住宅が建つなどしない限り、自力では集落で暮らし続けることが出来ないと考えられた。この理由としては、この3世帯はすべて高齢世帯であり、貯金や収入が少なかったり、生業である養殖業の復旧に費用が掛かりすぎるといった経済的なことが挙げられる。また、それ以外の5世帯についても自力再建には条件があると考えられ、漁業復旧や宅地取得への補助が不十分など、条件がそろわなければ、さらに3世帯が集落での単独再建は難しくな

る。いずれも60代以上の世帯である。

よく聞かれた回答内容として、インタビューを行った全ての世帯から、道路に関する抜本的な整備の要望や不安、不満が聞かれた。震災前からの道路事情への不満と、震災時に道路の寸断によって孤立したという経験から、このような回答になったと考えられる。また、津波に対する安全性を求める声も全ての世帯から聞かれた。しかしこれらは、今回調査対象となった高齢者に関しては、必ずしも集落に戻るという選択肢をとるための必要条件ではないことが分かった。道路に関しては、高齢者は自分たちが戻るために必要、というよりは、若い人たちが住みつくためには不可欠、というように考えているためである。また、集落の津波防災対策については、すでに集落の高台に土地をもっているため、追加的に必要な条件にならない場合があった。さらに、どちらかといえば安全性よりも収入の安定を重視する世帯が3世帯ある。

以上の結果から、白浜については、震災前より高規格の道路や、堅固な津波対策だけに力点を置くのではなく、個々の世帯に対する生活再建の補助が、今後自力再建できずに集落を去らざるを得ない世帯を減らす上では重要になると考えられる。

#### b. 両石

条件によっては戸建て住宅を選択肢にいれることができる世帯が7世帯あった。その条件は、離れて住む家族の支援や、土地取得など再建にかかる費用への補助である。

また、インタビューによって察することのできた両石の住民たちの考え方に基くと、半数の世帯には、集落に戻るためには安心できるだけの津波防災対策が必要条件になると考えられる。この集落は震災時、247軒中推定220軒が流失しており、白浜と違って高台に宅地として利用できる平地が少ない。これらのことが、安全性に対する要求をより切実なものとしていると考えられる。「想定外は再び起こり得る」という認識を持っている世帯もあり、その結果、「もう集落には住みたくない」と考える人と、「災害リスクを受け入れても住みたい」と考える人の双方がいた。

また、復興に時間がかかるなら集落以外の場所での再建も考えるという世帯も複数あった。この理由としては、ほとんどの世帯から聞かれた復興・再建の目的が立たないことに対する不安や、集落がいずれ復興しても、もと住んでいた人の多くが出て行ってしまうのでは戻っても仕方ないという考え方によるものであった。この点については、震災からの経過時間によっても回答が変わると予想され断定はできない。しかし、復興の目的が立つまでにあまりに時間が経てば、人口流出が増大する可能性はある。実際に今回の調査では、半数の世帯が、早期に復興の目的が立たない、あるいは住み始められる条件が整わない場合、集落外へ出ていくと考えられた。

以上のことから、両石では生活の安全性と早期の安定という2つの条件を満たすため、集落を離れる選択をする世帯が少なくない可能性があると考えられる。

#### 4. 復興へ向けての課題

東部漁協管内の地域において、議論をするための土台は出来上がってきた。しかし、復興プランづくりに向けては依然として課題がある。おはごき市民会議のメンバーは、CeMIや専門家を除いては、総合的・広域的な視点が必要となるまちづくりの議論の経験がない。このた

め、議論がメンバー個々の出身の集落に関する要望や、津波に対する完全な防御、また従前から不満のあった道路改善の陳情といった個々の事案に偏りがちである。

今後、震災以前から地域に存在した少子高齢化や雇用の不足などの問題に対応し、持続可能な地域を実現する形での復興を目指すためには、予算の有限性や、地域の置かれた現状を踏まえた上で、総合的な視点と柔軟な発想をもち、地域にとって本当に必要な施策を提案していくことができるかが重要である。

その現状の一部として、本研究で扱ったような調査結果を、基礎的な資料として把握することが必要である。現在おはごき市民会議では、堅固な防波堤などの津波防災対策や高規格の道路などの必要性が議論されている。しかし、住民個々に焦点をあてると、防災対策への要求には世帯差がある。また、元の集落に戻るという選択肢を取らない、あるいは取るできないと考えられる世帯も多く存在する。そうした中で、予想される将来の集落の人口規模と、インフラ整備の規模とのバランスを考慮し、さまざまな方策を検討したうえで、地域にとって適切な選択肢をとることを考える必要がある。

さらに、現在不足しているインフラを補うという視点だけでなく、より長期的に地域の将来像を予想し、持続可能性の実現のために必要な取り組みを模索していくことも求められる。

また、現在のところ、NPOおはごき市民会議の活動の、復興プロセスの上での位置づけが明確になっていない。住民団体が行政に対して要望を陳情するという構図から抜け出して、市民会議が担う役割を明確化し、一つの主体となってまちづくりを行うという感覚をもつことが求められる。

#### 5. まとめ

今回研究の対象とした地域は、過去の三陸津波でも被害を受け、そこから復興してきた場所である。しかし、過去に使われた復興手法は現在では通用しない。地方分権と住民参加、縮小社会という、現代の日本の多くの地方都市が直面するこれまでにない課題を抱えつつ、大災害からの復興を果たさなければならない。

しかし、こうした状況だからこそ、他の地方都市のモデルとなるような、持続可能な地域の育成プロセスを作り上げる好機でもある。とくに住民組織のまちづくりにおける主体的なはたらきが、地域の再生の上でどのような役割をはたすことができるのか、その可能性は広いと考えられる。今後の活動を継続的に観察し、将来の災害で生かすことのできるモデルケースとするべく、研究を継続したい。

#### 参考文献

- 1) 内閣府統計局：平成22年国勢調査
- 2) 釜石市：釜石市の概要, p1-2, 17, 2011
- 3) 公明党：[http://www.komei.or.jp/news/detail/20110413\\_4972](http://www.komei.or.jp/news/detail/20110413_4972), 2012/2/4
- 4) 釜石市：釜石市復興まちづくり基本計画 スクラムかまいし復興プラン, p6-7, 14-17, 2011
- 5) 環境省：災害廃棄物処理の進捗状況, 2012