

# 岩手県大船渡市綾里地区における復興過程

## Post-tsunami Reconstruction Process in Ryori district, Ofunato City, Iwate Prefecture

木村 周平<sup>1</sup>, 池田 浩敬<sup>1</sup>, 饗庭 伸<sup>2</sup>  
 Shuhei KIMURA<sup>1</sup>, Hirotaka IKEDA<sup>1</sup>, and Shin AIBA<sup>2</sup>

<sup>1</sup>富士常葉大学 大学院 環境防災研究科

Graduate School of Environment and Disaster Research, Fuji Tokoha University

<sup>2</sup>首都大学東京 大学院 都市環境科学研究科

Graduate School of Urban Environmental Sciences, Tokyo Metropolitan University

This paper examines the process of post-tsunami reconstruction in Ryori district, Ofunato City, Iwate Prefecture. Ryori district is known for the highest tsunami height in 1896 Meiji Sanriku Tsunami and their success of collective relocation projects after 1933 Showa Sanriku Tsunami. However, the tsunami in March 11 2011 caused a devastating damage to the district. Providing an overview of the the reconstruction process from March 2011 to June 2012, we analyze the process not as rebirth of community but a dynamic interaction among existing and newly-emerged groups in and beyond the district. Our analysis indicates the importance to explore the history of the area to understand the dynamism of reconstruction.

**Keywords :** Post-tsunami Reconstruction, Community, Ryori, Collective Relocation

### 1. はじめに

本研究では大船渡市綾里地区での復興過程について概観すると共に、筆者らが関わっている復興まちづくりについて紹介する。その上で、この地区の復興の動きのなかでどのような主体が現れているかを検討し、地区の復興委員会、仮設自治会、漁協など、それぞれ部分的に地区を代表する組織が、相互にずれつつ重なりあいながら復興を進めていることを示す。その上で、地域の歴史的な動態をふまえたうえで復興の過程を理解することの重要性を指摘する。

### 2. 綾里地区概要

岩手県南部に位置する大船渡市は2001（平成13）年に（旧）大船渡市と三陸町が合併してできた市で、震災前の人口はおよそ4万人、そのなかで（旧）三陸町に含まれる綾里地区の人口はおよそ800世帯、3000人であった。

綾里地区は現在、11の集落によって構成されている。この11の集落は、綾里川沿いのやや広い平地を占め、地区的中心を構成する6つの集落と、それ以外に、<小さな浜+そこに流れ込む小川+それを取り巻くわずかな海沿いの平地や丘陵地に建つ家々>というセットからなる（図1）。このことは少なくとも江戸時代以降変わらないまま、維持されている。しかし、この村の行政的な位置づけは何度も変遷している<sup>1)</sup>。綾里を含む気仙郡は江戸時代までは仙台藩の最北部分であり、藩内の塩の产地として知られていたが、明治維新後は何度かの変更の後、岩手県に含まれることになった。さらに綾里は、1873（明治6）年に、隣の村と合わせた「連合村」となり、1889（明治22）年に再度1つの村となった。その後、1956（昭和31年），いわゆる「昭和の大合併」で、近隣3つの村が合併して三陸町が誕生した。そして上述のよ

うに、三陸町は平成の大合併で大船渡市に合併されたのである。

綾里地区を構成する11の集落にはそれぞれ自治組織があり、その内の幾つかは共同で山林管理をしていた名残で「契約会」と呼ばれている。加えて、集落ごとに行政が設置した小さな公民館があり、そこを管理するため、公民館長ら10人弱程度の公民館組織がある（集落によって両組織が重なっている場合もあれば、青年世代が公民館組織、老年世代が自治組織、のように分けている集落もある）。加えて、ほとんどの集落に固有の伝統芸能がある。このことは集落の性格の違いやアイデンティティについての語りの源泉となり、またその芸能を実践し継承するため、緩やかな組織が形成されている。

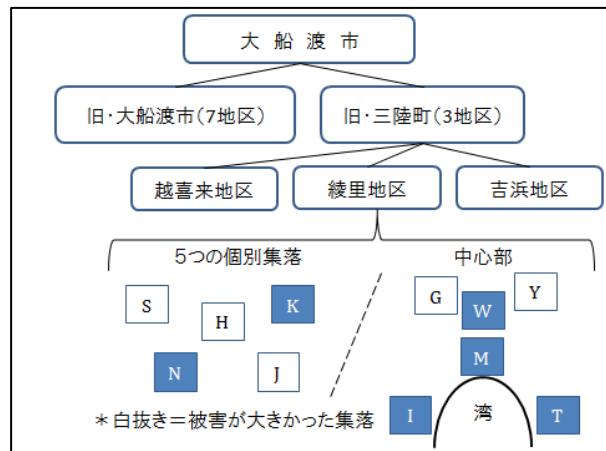


図1 綾里地区概念図（筆者作成）

中心部では、明治 29 年に続き大きな被害が生じた昭和 8 年の津波時には岩手県の指導のもと、山裾を削ったり、丘を利用したりして、高所移転が行われた<sup>2)3)</sup>。この高所移転は当時、地震学者として有名だった今村明恒によって模範例として挙げられており<sup>4)</sup>、中心部には今も「復興地」と呼ばれる住宅地が形成されている。しかし、高所移転に際して人々は低地の土地所有権を保持したままであったため、時代が経るにつれ、本家から分かれた別家や結婚した子供たち、あるいは漁業者などがふたたび低地に家を建て始めたという。そして平成になる頃には、昭和の高所移転に伴って高台に付け替えた幹線道路が再度、低地を通る新たな道路に取って代わられ、低地の発展はさらに加速していった。

震災直前、綾里では全世帯の 6 割、約 500 世帯が漁業に従事していた。このため綾里は三陸沿岸に典型的な漁村と思われがちだが、歴史的に見ると、ここが漁業「中心」になったのはおそらく比較的近い過去だと言える。山が海に迫る綾里では、豊かな山林を利用した林業と、その木材を燃料とした製塩業が行われており、個人あるいは集落で山林を管理していた。同時に中心部のやや開けた平地を中心に、各集落で農業も行われ、1930 年代の統計では漁業世帯よりも農業世帯の方が多くなっている<sup>1)</sup>。おそらく農業をしながら漁業を行うというのが当時の一般的な生活形態であり、田畠を所有していない層が専業的に漁業を行い、場合によっては網元の下で働いていたのだと考えられる。つまり、戦後期における林業と農業の衰退、および生鮮品の輸送技術の向上とワカメなどの養殖漁業が軌道に乗った結果として、綾里は漁業中心の町となったのである。

### 3. 被災から復興へのプロセス

#### (1) 避難

津波では、流出家屋は 183 戸（全体の 20% にのぼる）、避難者が最大で 800 人ほど、死者は 26 人であった。地区内の約 15% にあたる 120 世帯が住み家を失った。漁業関係施設も、鉄筋コンクリート 3 階建ての立派な漁協の建物をはじめ、各浜の防潮堤、漁港や水産加工場などほとんどが破壊され、使い物にならなくなってしまった。

避難者は公民館や、直接の津波被害を受けなかった血縁者や友人の家で過ごした。最も多くの人が集まったのは高台にある中学校で、当日には 2~300 人、最大では 600 人がそこで生活した。意外なことに中学校の避難所でまとめ役となったのは隣の市出身の男性だったという。そこで生活した 1 人は、「こういう場合はよそからの方々がしがらみもないし、親戚もいないので気を遣わなくてよく、物事を進めやすかったのでは」、と語る。公民館や自治会がそこでの組織化の中心となることはなかった。ただ、被災しなかった家はプロパンが使えたので、婦人部が炊き出ししてご飯をもってきててくれるなどということはあった。

人々はそのあと次第に親戚や知人の家に移ったり、地区の外にある雇用促進住宅に移ったりした。しかし、100 名ほどが残った。彼らは駅近くにある地区公民館で、50 人ずつの部屋に分かれて生活した。その生活は 6 月 10 日に、地区内で唯一の応急仮設住宅が中学校の運動場に完成するまで続いた。ちなみにこの仮設住宅は 90 戸であり、家を失ったがそこに入らなかつた世帯が、綾里全体で約 30 ある。

#### (2) 復興委員会の設置

大船渡市は国が復興構想会議を組織するよりも早く、3 月中に役所内に復興局を作り、復興計画の策定に取り掛かった。市の復興計画は財源の面で国や県の方針によって影響を受けるため独自には策定できず、結局完成は 10 月までずれ込むことになるのだが、その策定過程で、6 月には市内各地区を回り、住民の意見を聞く懇談会を行った。綾里地区で行われたのは 6 月半ばのことであった。

しかし懇談会では住民からの要望に対し、市側からは十分な回答がなかった。そのため、このままでは自分たちの意見を行政が採用しないかもしれないという危機感のもと、地区全体の復興委員会を組織する動きが起きた。6 月中に準備会を行い、続いて 12 人で発起人会を開いて、代表や運営方針などを決め、さらには趣意書も作成した。そのうえで 7 月 13 日に復興委員会の第 1 回目の総会が開催された。

この地区復興委員会は形の上では「綾里全体」を代表する、準公的な組織である。地区公民館が事務局となり、各集落の自治会長や公民館長、漁協の組合長や建設業の代表、地区出身の市会議員など、この地区的顔役 47 人で構成され、多くの人は何らかの公的な立場をもっている。トップとなったのは漁協の前組合長である。彼は経営感覚に優れ、長年にわたって組合長を務めるなかでこの地区的ワカメ養殖を大いに発展させた、引退した現在でも影響力のある男性である。市の土地利用図が公開されると、委員長の主導で 7 月末に市の職員を呼んで勉強会を開いたり、9 月上旬には市に対して要望書（住宅、移転、土地の利用図、堤防や水門など）を提出したりといった取り組みが行われていった。

#### (3) 仮設自治会

実は上記の復興委員会のメンバーにはほとんど仮設居住者がいない。そうしたこともあり、地区内唯一の仮設住宅で自治会ができたのは復興委員会から 2 カ月遅れの 8 月上旬である。

仮設自治会については、移転直後から作ろうという意見はあったが、引っ張る人が出てこなかったという。公民館避難生活でのリーダーたちは、集団生活から解放されたばかりで、ようやくプライベートができたのにすぐまた組織づくりの話をしたくなかったという。また、彼らが自治会の中心になっても、それ以外の人が反発したりついてきにくくなったりすると困ると思ったので、とりあえずは静かにしていたのだという。その背景には、支援物資が公民館中心に来て、それ以外の人たちには十分回らなかった、というような妬みもあったようだ。

しかし、仮設住宅に住める期間は原則 2 年である。その焦りもあり、7 月末にまず発起人会が行われたが、そこではまとまらなかった。それからもう一度、8 月の復興委員会に間に合わせるために一気に進められた。まずは仮設住人のなかから集落ごとに代表を決めて、そこで合議し、会長 1 人、副会長 2 人、庶務 1 人、仮設の棟ごとの班長を決めた。やや強引ではあったが、選ばれた人はみな引き受けたという。この仮設自治会ができると、立場的には地区復興委員会の下に位置づけられ、仮設自治会長も復興委員会のメンバーの 1 人となった。

#### (4) 高所移転プロセス

まず動きがあったのは T 集落である。中心部の一角を占め、全 65 戸中 24 戸が流失した T 集落では、被災直後から集落会の会長の強いリーダーシップで早くから高所移転を考え、復興委員会のペースに従わず、集落内での意見を取りまとめ、移転先にも目星をつけていた。

他方、様々な集落で家を失った世帯の寄せ集まりであ

る仮設住宅において、仮設自治会を中心として、集団移転や公営住宅の話がようやく出始めたのは、秋が深まった11月頃であった。その時点でT集落が先行していたこと、高所移転制度の利用を考えている人がどうやら中心部の2つの集落（図ではMとW）が多そうだということを受け、残った人々はひとまとまりで「集団」を形成していくことになった。さらにこちらでは団地への集団移転と並行して公営住宅への移転の話も進ることになった。そのため、「5戸」の条件が満たせず宅地買い上げができない他の小さな集落の人々や、T集落出身だが集団移転に参加しない人々なども話し合いに含めていくことになった。

仮設自治会長は12月の綾里地区復興委員会で、仮設住宅の人々の間に高所移転の意向があることを報告し、年が明けて1月に市の職員を仮設に呼んで説明会を行った。その場で仮設自治会は市の職員から、住民側の意向を探って取りまとめてほしいと言われたため、希望調査アンケートを作成し、仮設各戸に配布した。

しかしここで問題となったのが、津波で家を失ったが地域内の仮設住宅に入らず、地域外の仮設や親戚の家などで居住している人々の存在であった。T集落以外でひとまとまりの移転「集団」をつくるというのであれば、彼らもそこに含む必要があるからである。しかし、仮設自治会のメンバーは彼らの居場所はおろか、いったい何人そのような人がいるのかも分からなかった。それを明らかにするためには被災世帯についての詳細な情報が必要で、それを得られたのは各集落の自治組織のメンバーであった。つまり結局、地域外で暮らす人々の情報は、各集落の自治会長も委員となっている復興委員会だけが集約可能だったのである。

そのため、仮設自治会は彼らと接触するためには復興委員会を通すことが必要になった。加えて、また仮設自治会はあくまでも仮設に住む人たちの組織であったため、移転候補地の選定や地権者との交渉も、地区の代表としての自負のある復興委員会が行うこととなった。こうして綾里の高所移転は、先に進むT集落の様子を見ながら、仮設自治会と復興委員会の2つの組織の連携によって進められることとなったのである。

しかし、すでに述べたように、両者は高所移転について意識のずれがあった。そのため、プロセスは、仮設自治会から見れば、遅れがちになった。2月頃、仮設自治会のメンバーに対して行った聞き取りでは、遅れに対する不満が顔をのぞかせていた。メンバーの一人は、「T集落のグループのように、本当は自治会が直接市とやり取りした方が早かったかもしれないが、市からはバラバラに来るのではなく復興委員を窓口にしてほしいと言われるし、復興委員会の人たちもボランティアでやってくれているし、へそを曲げられても困る。でも顔役たちが出てくると、スピードは遅くなる」と語った。

#### 4. 支援活動

筆者らはちょうどこの2012年2月頃から綾里の復興に関わるようになった<sup>(1)</sup>。まず高所移転の詳しい説明会を仮設の集会所で行い、住民の複雑な条文や過去事例についての理解を深め、次いで復興委員会からの依頼という形で、地区全体の復興計画づくりと高所移転事業の計画的な進展を積極的にサポートし始めた。具体的には、①10年程度の復興まちづくりの計画を作ること、②計画を実行するための地域の体制とそれを支えるための行政や

外部支援の体制を整えること、の2つを目標とした。

このことは、結果的に、復興委員会のアジェンダとも、仮設自治会の思いとも異なる形で、綾里の「復興まちづくり」を組織化していくことになった。というのもこの復興計画では空間利用、土地利用ということに重点を置いていたため、それに従った地区的区分が行われたからである。筆者らは地区的顔役たちの集まりであった復興委員会のもとに、①海岸部分の土地利用、②中心部の復興まちづくり、③小集落の復興まちづくり、という3つのサブグループを組織し、それぞれは新たに10人程度の比較的若い世代がメンバーとなった。そして2012年3月以降、それぞれで定期的にワークショップを開いて実質的な議論を行っていくこととした。

このサブグループの活動は2012年9月現在も継続中であるが、ワークショップのなかでは、様々なことが明らかになった。①のサブグループは漁業組合の各部会から主要メンバーが選ばれたが、何度目かの会合のなかで女性部からのメンバーが口を開き、強い口調で不満を述べた。そこから実は漁業組合員（1世帯で1人ということが多い）は女性の割合が多く、さらに実質的な労働でも女性の果たす役割が大きいにもかかわらず、トイレの設置等で十分に女性の意見が反映されていないという男女格差の問題が見えてきた。また②は中心部の4集落（図2のM、W、G、Y）からメンバーが出ているが、その参加度には集落ごとに大きな差異があり、そこからは集落ごとの生業の違いや、復興に関する温度差があることが見えてきた。そして③においては、家を失った世帯と残った世帯の間でなかなか以前のようなコミュニケーションが取れなくなっていることや、復興委員会の動向が十分に各世帯に伝わっていないこと、などが明らかになった。このように、ワークショップは、震災前から地域の中に存在し、震災後さらに顕在化している差異をあらわにしつつある。筆者らはこうした差異に注意しながら「まちづくりニュース」を発行して情報を各世帯に提供したり、さらに専門家の協力を仰いだりしながら、対立が大きくならないように調整しながら支援を進めている。

#### 5. 考察

以上が綾里地区での復興に向けた歩みと、筆者らによる支援活動の概観である。以上からは、綾里地区内部の人あるいは外部の人が中心となった複数のグループの関わりのなかで復興に向けた活動が進められていることが分かる。以下、そのグループについて整理しよう。

まず挙げられるのは復興委員会である。これは震災後に作られた新しいグループだが、それぞれが公的な役職にあり、もともと顔役として知られていた人々（老年世代が中心）の集まりである。そのため自発的な組織でありつつ、準公的に綾里を代表して行政に対して要望書を提出して交渉したり、各集落の情報を集約したりすることもできた。そのため、集団移転に実際に加わる人をほとんど含んでいないが、集団移転プロセスにおいては、行政との折衝、仮設外居住者との連絡や移転先候補の地権者との接触など、重要な役割を担った。ただし、行政との折衝については「遅い」という批判もあったこと、およびその動きが一般的の（委員会メンバーでない）住民に十分に伝わっていたか、あるいは逆に一般の住民の意思を十分に反映していたかどうかには疑問が残ることがワークショップで明らかになっている。

次に仮設自治会である。これは被災と、応急仮設住宅

に住むという選択によって生まれた、複数の集落出身者からなる90世帯を代表する新たなグループである。この「集まり」は出身集落ごとに代表を選んで構成されている。彼らは集団移転の議論では立場上中心となつたが、積極的に意思決定を行うことはなく、各世帯の意向のとりまとめに苦労している。また、仮設居住者以外とのコミュニケーション・チャンネルが少なく、行政との連絡や、仮設外に居住する集団移転希望者たちとは復興委員会を通してしか接触できないという問題を抱えていた。

この二つに加え、地区内部からのものとしては、T集落の集落会や漁協なども挙げられる。前者においては会長個人の影響力が大きい。彼の強いリーダーシップで集団移転に向けた動きはスピードに進められたが、そこに参加しない人や家が残った人々はそこでの議論を知らないままであった。後者は「漁業中心のまち」である綾里にとって漁業組合の存在は重要な意味をもっており、「まちづくり」を再組織化するなかで、港周辺の土地利用という、一部を担うことになったが、それ以上の存在感を示していなかった。

さらに綾里の復興に関わるグループとして2つ挙げられる。1つめは行政である。市役所では新設された「復興局」を中心としてこの地区の復興への関与を行っている。復興局は地区懇談会を行い、復興計画を策定し、制度や予算面から前浜の復興の枠組みを形成しつつある。彼らは人数やリソースなどの制約もあるため住民とのコミュニケーションは密ではなく、その計画と綾里の人々の意向がどれほど一致しているかはもちろん議論の余地があり、時に住民側に焦りや苛立ちを生じてもいる。しかし集団移転や公営住宅等の事業を進めるためには、手続き上彼らの存在は不可欠である。

2つめは筆者らのグループである。これは震災後にアドホックに組織されたものであり、月に数度綾里を訪れ、ワークショップを組織したり、情報提供を行うなどしている。このグループは行政以上に綾里に関する知識が少ないが、集団移転の制度や実例に関しては行政と同等かそれ以上の知識がある。このグループの日程的な都合が復興まちづくりのペースを左右てしまっているが、またローカルな段取りからやや自由であるため、行政や復興委員会、仮設自治会など、他のグループの間を調整する役割を果たしている。

重要なのは、これらが相互に関係しつつもいずれも実質的には独自の動きをしていることである。言い換れば、いずれのグループも実質的には「ひとつのコミュニティとして」の綾里を代表しているわけではなく、これらグループがなしていたのはみな部分的な動きであったということである。そしてこれら複数のグループはそれぞれに、ある程度まで震災前の綾里に存在していた、潜在的あるいは顕在的な差異を反映している。

筆者らはこのことは重要な意味をもっていると考える。これは手垢に塗れた言い方をすれば、震災前から綾里は一枚岩的な共同体ではなかったという、ごく当たり前のことを示している。そしてもちろんこの震災後の動きは、震災前からの綾里の社会構造をそのまま再生しているわけではない。特に仮設自治会などは、新たな変化をもたらすものであると言えるだろう。こうした「部分」の間の異なりが存在することは、スピードや効率の面で綾里的復興を遅らせているかもしれないが、おそらくは震災前には出にくかったより多くの意見を表に出しうるという点でも重要だと考える。

その意味で、少なくともこの綾里の事例においては、復興への動きを「コミュニティの再生」と呼んでしまうことは問題がある。そのように見ることで、こうした内的な差異や変化の可能性を見にくくしてしまうし、また復興において役割を担っている行政や研究者、（本稿では取り上げることができなかつたが）ボランティアやNPOなどのグループを切り離し、外部化してしまうからである。必要になるのは、地域内出自の様々なグループを、コミュニティという1つの理念の発現として取り上げることではなく、地域内外で現れる様々な関係性や差異と、それらが現れてくる文脈に注意を払い、必要であれば（また可能であれば）自らそれに介入していくことだと考える。

## 6. おわりに

以上の考察をふまえたうえで、筆者らは復興を理解し、また支援するうえで、地域の歴史的な動態を把握することの重要性を結論として示したい。

綾里の事例を考えるうえで特に重要な意味をもつと思われるが、復興委員会のメンバーがほぼ全員、家を流されていないという点である。2. の地区概要でも述べた通り、この地域は昭和三陸津波の後に村の有力者を中心に「綾里村復興会」を組織し、高所移転を成功させている<sup>5)</sup>。そして今回の復興委員会のメンバーが被災しなかつたとすれば、今回被災した人々は、歴史的に見てこの地区のなかで津波に対して脆弱な状況に置かれてきた人だと考えることができる。綾里に関しては1929（昭和4）年に『綾里村快挙録』という事実を元にしたプロレタリア小説が公刊されており<sup>6)</sup>、村内に複雑な力関係が存在していたことが容易に想像できるが、おそらくこれは綾里に限った事ではない。この地域の村落においては山林の利用に結びついた名子制度<sup>7)</sup>や網元制度など、伝統的な社会組織が存在し、それがある程度まで現在の社会関係に影響を及ぼしている。本研究のささやかな主張は、こうした歴史を踏まえ、地域のなかに、つねに変化しながら存在している、様々な、潜在的あるいは顕在的な分断線=組織化の線を踏まえたうえで復興過程を見ていくことである。

## 補注

(1)筆者らの他、首都大学東京饗庭研究室および災害復興まちづくり支援機構の方々も含め、1つのグループとして支援に関わっている。筆者らの復興支援については、以下も参照のこと。

「大船渡市三陸町綾里地区の復興まちづくり計画」

<http://shinaiba.cocolog-nifty.com/toshitamami/2012/07/post-cf9d.html>

## 参考文献

- 1) 三陸町史編集委員会:三陸町史 第2巻 歴史編, 三陸町史刊行委員会, 1992.
- 2) 岩手縣土木課: 震浪災害土木誌, 岩手縣, 1935.
- 3) 山口弥一郎: 山口弥一郎選集(第6巻), 世界文庫, 1972.
- 4) 岩手縣土木課: 震浪災害土木誌, 岩手縣, 1935, p.167, 183.
- 5) 山下文男:哀史三陸大津波 歴史の教訓に学ぶ, 河出書房新社, 2011, p.225.
- 6) 片岡鉄平: 綾里村快挙録, 三一書房, 1955.
- 7) 有賀喜左衛門: 有賀喜左衛門著作集〈3〉大家族制度と名子制度, 未来社, 2000.