岩手県における防災と復興の課題

麦倉 哲*・吉野 英岐**

東日本大震災による岩手県の死者行方不明者の合計は6,000人を超えている。生存した被災者は避難所等での生活を経て、応急仮設住宅で避難生活を継続し、その数は2013年9月の時点でも約3万6000人に達している。国、県、市町村は復興計画を策定し、復興事業を進めているが、被災した市街地や住宅地は更地のままであることも少なくない。

2011年に大槌町の応急仮設住宅の住民を対象とした調査では、深刻な被災状況、生存者の避難行動の高い割合、避難先での助け合い行動などが確認できた。また聞き取り調査から、被災犠牲死の要因の再検討が必要であることを明らかにした。そのうえで、コミュニティの復興にとって、復興のシンボルとなる地域文化の存在が重要であることを指摘した。

復興まちづくりの前提になる防潮堤建設では、県による民有地の取得が必要であるが、多数による共有地や相続未処理のままの土地が多く、その取得は難航している。釜石市での調査からは、海岸部での防潮堤の建設にあたり、41名の共有になっている共有地の存在が明らかになった。国はその処理をめぐって加速化措置を発表したが、被災地の自治体が自ら処理を進められるかたちにはなっておらず、復興の地方分権化は実現していない。

今後の課題としては、震災犠牲者の被災要因の検証、地域文化の所在や価値の認識、住民の地域への関心の持続、住民と基礎自治体が復興をすすめられる体制の構築が挙げられる。

キーワード：被災犠牲死、地域文化、土地問題

1 被災から復旧・復興までの段階

東日本大震災（東北地方太平洋沖地震）による被害は、地震被害、津波被害、原発事故被害の3つがあり、被災態様は多様で、被災地域も広範囲である。岩手県における最大震度である震度6弱を記録したのは、沿岸部の大船渡市、釜石市だけで

* 岩手大学教育学部教授 mugikura@iwate-u.ac.jp

** 岩手県立大学総合政策学部教授 yoshino@iwate-pu.ac.jp

なく、内陸の滝沢村、矢巾町、花巻市、一関市、奥州市も該当している。津波の被災は沿岸 12 市町村すべてに及び、県南部は地震被害に加えて、放射能汚染の被害も受けている。一関市では、放射能汚染により打撃を受けた酪農家が自殺するなど、放射能汚染の与える心身への影響は大きく、子育て支援や環境問題に取り組んできた保護者や農業者による放射能測定の監視活動が、県内各地で立ち上がっている。風評被害ではない実害が、農業者、漁業者、酪農家を襲い、経済的損失を被っているのみならず、心身の健康への不安を抱えての目にみえない放射能と戦っている。このように岩手県における被害状況は多岐にわたっている。

ところで津波被災地における災害からの復興は、緊急・応急対応期と復旧・復興期に区分することができる。災害社会学における諸段階では、①緊急対応期、②応急居住期、③復旧・復興期の 3 段階に区分されるのが一般的である。このうち①緊急対応期には、避難行動や救助活動なども含まれ、被災状況と直面し、さらには避難所生活なども開始される。浦野正樹は、災害社会学の系譜をたどり、緊急段階、応急段階、復旧・復興段階に分けている（浦野 2007: 23）。吉川忠寛は、緊急段階、応急段階、復旧・復興段階に、予防段階を加えた。被災前の脆弱性を考慮し、被災後の防災のまちづくりを検討するのに有効な循環図式である（吉川 2007: 39-41）。

麦倉哲は浦野にならって、①救急・救命段階、②避難段階、③応急仮設段階、④復旧・復興段階の 4 段階に推移する過程を考察してきた（麦倉 1996: 70-7）。東日本大震災後の緊急対応期では、大地震発生後から大津波到来までの時間の避難誘導・避難広報・避難支援と、緊急救助対応の目安となる 72 時間の活動が、被災結果を左右する。したがって、緊急対応期を救急・救命段階と避難段階に区分して論じる必要があると考える。吉野英岐は復旧・復興期について、地域の復興基本計画の策定期、計画実施のための合意形成期、合意成立後の堤防や住宅の建設期の 3 つの時期に区分して考察する。それぞれの段階で行政、住民、支援者（団体）、専門家、事業者などが復興に携わっており、それぞれの主体の関与の仕方は、段階によって異なっている。その際に重要なのは住民の参加や意見表明がどのようになされ、どの程度まで影響力をもっているかである。

本稿では岩手県の津波被災地における、救急・救命段階、避難段階、応急仮設段階、復旧・復興段階の 4 つの段階における生活の復興に焦点をあてて、防災・避難生活・復興のプロセスと課題を論じる。

2 岩手県における被災と復興

2.1 被災から復興計画策定までの状況¹⁾

まず、東日本大震災による岩手県の被害状況、避難所の状況、そして応急仮設住宅の状況を確認する。本震・津波（3 月 11 日）および余震（4 月 7 日）による直接の被害状況は、2013 年 9 月 30 日現在で直接死 4,672 人、行方不明者 1,140 人、家

屋倒壊は2万5023棟（沿岸2万3165棟，内陸1,858棟）となっている。救急・救命段階の死者・行方不明者の合計は5,800人以上にのぼり，その後の震災関連死である471人を含めると，現時点での死者と行方不明者の合計は6,283人に達している。

避難段階の状況については，2011年3月31日時点で，県内の避難所は373カ所あり，避難所での避難者は4万1975人であった。2ヵ月後の5月31日時点で，県内の避難所はなお325カ所あったが，避難所での避難者は1万1046人に減少した。このほかに在宅通所の避難者が1万4701人あり，合計で2万5747人が避難生活をおくっていた。さらに2ヵ月後の7月25日時点で，県内の避難所は163カ所，避難所での避難者は3,176人，在宅通所の避難者は1,716人に減少し，避難者の合計は4,832人であった。さらに2ヵ月後の9月29日時点で，県内の避難所は1カ所，避難所での避難者は4人，在宅通所の避難者は0人となり，この時点でほぼ避難段階は収束している。

応急仮設段階の状況としては，2011年3月19日に陸前高田市と釜石市で応急仮設住宅の建設が早くもはじまっている。岩手県では3月31日に必要戸数を1万8000戸として，建設を進め，震災から5ヵ月目にあたる8月11日までに累計で1万3984戸を建設した。このなかにはグループホーム型や高齢者のサポート拠点となる応急仮設住宅も含まれている。このように震災から5ヵ月を経たころから，避難者向けの応急仮設住宅の建設はほぼ終了し，避難所が順次閉鎖されていった。

そして復旧・復興段階としては，2011年12月末までに沿岸12自治体すべてで復興基本計画が策定され，防災，くらし，産業，まちづくりの各分野での復旧復興についての青写真がまとめられた。

2.2 東日本大震災から2年半の時点での課題

岩手県では震災から2年半が経過した2013年9月の時点で，なおも約3万6000人が応急仮設住宅などで避難生活をしている。津波被災地では生活基盤と産業基盤の再建が大きな課題となっているが，復旧や復興のスピードの遅さが指摘されている。

被災から2年4ヵ月あまりが経過した2013年7月末の時点で，岩手県では122地区で復興まちづくり事業（防災集団移転促進事業〔いわゆる高台移転〕，土地区画整理事業，津波復興拠点整備事業，漁業集落防災機能強化事業）が進められている。しかし着工地区の合計は35地区で，計画全体の28.7%にすぎない。完工した地区はわずか2地区で，事業認可は取れているが，工事に着手できていない事例が多数を占めている²⁾。防潮堤の建設が進まず，津波の被害を受けた市街地や工場跡地が更地のままであることも少なくない。

では，この遅さは何に起因しているのだろうか。その大きな要因の1つとして挙げられているのが復興のための用地の確保の困難さである。

以下，第3節で麦倉が大槌町を事例に，救急・救命段階，避難段階，応急仮設段

階までについて、応急仮設住宅の住民調査から住民の被災状況・避難行動・避難生活、および聞き取り調査から被災犠牲死の要因を検討する。第4節で吉野が釜石市を事例に、復旧・復興段階における防潮堤建設用地の取得をめぐる状況をもとに、被災地における土地問題に焦点を当てて論じる。とくに共有地の存在について、その歴史的背景の解明と新しい研究アプローチの必要性を論じる。

3 被災から応急仮設段階までの状況

3.1 大槌町の被災状況

岩手県大槌町は沿岸中部の都市である宮古市と釜石市の間に位置し、震災前(2010年3月31日現在の住民基本台帳)の人口は1万6171人、世帯数は6,351世帯であった。震災後(12年3月31日現在)の人口は1万3249人、世帯数は5,529世帯で大幅に減少している。

大槌町における死者・行方不明者の人口比率は8.12%で、岩手県一で、被災全自治体のなかでは宮城県女川町の8.66%に次いで2番目にあたる。行方不明者の比率では、2.86%の大槌町が、被災自治体のうちでいちばん高い。家屋の被災比率は59.6%、大規模半壊以上の被災率が55.2%にのぼる。市街地浸水面積比率は、52%である。2012年経済センサスによる事業所被害比率では、72.5%と、岩手県内でいちばん深刻である(麦倉2013)。

3.2 応急仮設住宅住民の被災状況・避難行動・助け合い

3.2.1 存命の被災者調査——人身の被害

大槌町「2011仮設住宅意識調査」³⁾では、被災者の経験した被災状況は、表1に見るように、「家族を失った」が22.9%、「家族が現在も不明」が12.2%であり、また、「精神的なダメージを受け、いままも生活に支障がある」人が38.2%を占める。大槌町は、被災自治体のなかで、行方不明率をもっとも高くこの状況は現在も、おそらく今後も変わらない。それゆえ、被災時に受けた物心両面のダメージは、時間が経過しても変わらず深刻であり続けるのではないかと想像される。

人身に関する被害について、「家族を亡くした」「家族が行方不明」のいずれかを経験している深刻な被害経験をもつ方は、28.0%にのぼる(表2)。これを現在の世帯構成ごとにみても、現在の父子・母子世帯のうち73.3%は、家族死亡・不明深刻な被害経験者であることがわかる。次いで高いのが単独世帯の、37.7%である。また、その他の世帯でも、35.5%となっている。こうした世帯は、厳しい経験のうえに、家族の成員を失っていることから、孤立する可能性が高く、支援の必要性が高いと思われる。また「家族を亡くした」と「家族が行方不明」は重複して経験されている例もある。その関係を表2に示した。就業関係の被災状況については、「変化なし」は35.2%で、「収入減」「解雇」「事業不可」「休業」などが十数%くらいずつ経験され、生計面で打撃となっている。

表 1 あなたおよび家族の人身の被害 (MA)

家族を失った	22.9%
家族が現在も不明	12.2%
自分自身がけが・病気をした	11.3%
精神的なダメージを受け、いまでも生活に支障がある	38.2%
その他	17.9%

(注) N=920.

(出所) 大槌町「2011仮設住宅意識調査」より.

表 2 家族を亡くした・行方不明の関連性

家族を亡くした	146	15.9%	} いずれかに該当	258	28.0%
家族が行方不明	47	5.1%			
家族を亡くし、家族が行方不明	65	7.1%			
それ以外	662	72.0%	それ以外	662	72.0%
合 計	920	100.0%		920	100.0%

(出所) 大槌町「2011仮設住宅意識調査」より.

3.2.2 避難と非常事態での助け合い

三陸地方には「つなみてんでんこ」の言い伝えがあり、元来、津波からの避難の意識が高いことがこの地方の災害文化を形成している。それを反映して、大槌町「2011仮設住宅意識調査」でも、約 9 割に及ぶ人が避難したと答えている。また、指定避難所や避難経路について、「よく知っている」と「ある程度知っている」とを合わせると 85%を上回る。田中淳によると、2004 年新潟県中越地震で 30 分以内に避難した人は 50%であった (田中 2007: 103-4)。また、中村功らの調査では、2004 年に発生した 3 つの水害で、30 分以内に避難開始できた人は 23%であった (中村ほか 2005)。これらと比較しても、今回の調査結果は高い避難行動の割合を示している。

しかし、これは、避難し犠牲とならなかった人を対象とした調査結果であり、犠牲者だけに聞くと、おおいにことなるという見方もあるだろう。普通に考えて、避難行動の割合は、下がると予想される。しかし、大槌町の犠牲者のうちの多くは、想定外の被災で、ハザードマップ境界や、その外側で被災している例が多いことや、調査への回答者のうち、偶然によって助かり、事と次第によっては犠牲となっている人もみられることを考えると、それほど大きな差はないとも解釈できる。この地域がもっている避難行動に関する文化の質を、調査結果は物語っているのではないだろうか。

大槌町では、地震発生後から、地域内の避難支援・避難広報に使命感をもつ人びとによる活動が展開された。消防団員は水門を閉鎖し、避難広報をし、また危険域への立ち入りを封鎖した。民生委員ほかの人びとは、避難支援を開始し、町会の関

係者たちは避難所の立ち上げ・運営に着手し、物資の持ち寄り、炊き出し、配給など、被災者と非被災者の連携を順次展開していった。消防団と一般の住民は協力して、津波にのまれた人を救助するなど、救急救命に携わった。地元の医師、福祉施設関係者もこうした救急・救命活動を担った。かくして、公務員でない民間人（非常勤の公務員、特別公務員などの民間の篤志家を含む）たちが献身的に、誰かを助けようとした。

大槌町「2011仮設住宅意識調査」では、自分自身が被災者でありながら、48.7%の人が他の人を「はげまし」、34.1%の人が「安否確認」をし、2割前後の人たちが「避難誘導」をし、「物資調達」をし、「避難所運営」にあたっている。また、被災者自らが「救出救助」をしたり、「搜索」をしたり、「道路整備」をしたりしている。神戸都市問題研究所が阪神地域の住民を対象に実施した調査（1995年）では、「『地域・近隣行動』として『安否の確認』を行ったという回答が9割以上を占めており、そのほか『救出・救助・避難の行動』や『物資の確保』に動いたという回答も2割を超えている」という（横田 1999: 264）。大槌町「2011仮設住宅意識調査」の調査対象が甚大な被害を受けた被災者である点で、神戸市の調査結果との比較は難しいが、たんに助け合いというだけでなく、公共の部門に属するような地域課題に、住民が緊急に対応していることも、三陸の被災地の特徴ではないだろうか。

3.3 被害の検証——被災犠牲死の要因の検討

3.3.1 被災犠牲死の要因

大槌町では、2011年12月に、大槌町「東日本大震災津波復興計画」（以下、「計画」）が策定された。しかしそのなかで、いちばん気になるのは、犠牲死者に関する記述である。大槌町内の町方地区の犠牲者が突出していることについて、「津波による被害のほか、町中心部で発生した火災も要因の1つ」としている。また、町全体で多くの犠牲者を出したことについて、「①住民の津波に対する防災意識が低かった」「②適切な津波避難行動ができなかった」という点を、検証結果の第1、第2に挙げている。被災犠牲者の自己責任的な意味合いが帯びているとも受け取れる。このことは、災害の社会学の視点で、避難所調査、仮設住宅調査により、被災地の住民の調査を実施した結果からうかがえることと、相反する結果となっている。

犠牲が多かったのは、被災地住民の自己責任であるどころか、想定を超えた津波への対応の不備が要因であった。筆者が理解したのは、避難行動率の高さ、避難所等の認知率の高さ、避難支援、呼びかけ・広報、救助、救命などの救急・救命段階、緊急段階におけるかかわる人の多さからうかがえる、この地域の住民がもつたぐいまれな防災の文化である。それに引き替え、行政府がもっとも重視してきた、防災無線、情報ネットワークが機能しなかったこと、津波警報の津波の高さが、警戒心を低下させたこと、防潮堤が意外ともろく破壊されてしまったこと、行政が設置した避難場所や避難施設が十分に機能しなかったことなどについて、さらに検討が必要ではないだろうか。

3.3.2 大津波警報では3m

「計画」では、地震発生後の津波の到達時刻について、釜石市15時21分、宮古市15時26分として、気象庁の発表データをそのまま記載している。しかしながら、これでは大槌町の各地区へ、いったい何時何分に津波が到達したかわからない。こうしたあいまいな記述を残しての「計画」は、検証が不十分といえる。

また大震災発生が、14時46分であり、大津波警報（岩手県沿岸）は14時49分に、津波3mと予報した。それを、津波の高さ6m（岩手県沿岸）に訂正したのは、15時14分である。大槌町吉里吉里地区に大津波が押し寄せたのが15時15分である（住民の携帯写真データから）。地震により情報の入手手段が失われていた人もいたであろうが、ひきつづきラジオ等で、情報を得ようとしたとしても、6mへの修正の時刻は、大津波の到達時刻と、ほぼ同時刻であった。それゆえ、大槌町吉里吉里地区では、6mの大津波との情報を得るのは事実上困難であった。

元消防団分団長は、「津波警報が3mということだったので、自宅を出て、夕刻から勤務予定の勤務先へと向かった」という。自宅は大丈夫と思い、仕事場のことや、仕事場の同僚のことを案じて、勤務交代の準備に就こうと思ったからである。そうして、「大槌町中心部からマスト付近のローソンをすぎて、釜石に入るトンネルのところ、後方の自動車がやたらとふかしているので、その自動車群に道を譲って、そのあとからトンネルに入った。古廟坂トンネルを出ると、波が押し寄せてきて、前を行く車は見えなくなった。九死に一生をえてトンネルを引き返した」という。これは元分団長自身が命を落としていたかもしれない体験である。

3.3.3 被災犠牲死の検証の必要

岩手県が策定し、市町村が広報した津波ハザードマップの浸水域の外で、多くの犠牲者があった。また、町が設置した避難施設や避難場所が被災したことから津波ハザードマップの有効性の検証が必要である。それに加えて、災害弱者への避難路対策に不備があったり、避難広報、避難支援、避難路、避難場所において行政の介在がほとんどなかったことから、地域社会では、住民が助け合い、避難支援し、救助し合った結果、減災にもつながった。しかしながら、災害弱者の避難支援のため、要介護者とりよそったことから、要介護高齢者、障がい者とともに家族が犠牲となった。そのほか、避難支援や救助にあたっていた消防団員や民生委員など、事実上の民間の篤志家たちが犠牲となった⁴⁾。助け合いは地域文化であったが、住民そのものがかなり危険な責務をおったことが、準公務員や篤志家の人たちの犠牲につながりもしたのである。

4 復旧・復興段階の現実と課題

4.1 釜石市鶴住居町片岸地区の防潮堤事業

岩手県釜石市の震災前（2010年3月31日現在の住民基本台帳）の人口は4万338人、世帯数は1万7586世帯であった。震災後（12年3月31日現在）の人口は

3万7590人、世帯数は1万6986世帯で、人口が大幅に減少している。

釜石市鵜住居町片岸地区は、釜石市の北部に位置し、大槌湾の一角、鵜住居川の河口北側に位置している。震災前（2011年2月）の片岸地区の戸数は275戸、人口962人であったが、今回の津波で33人が死亡または行方不明となり、住民は10ヵ所以上の応急仮設住宅へ分散入居した⁵⁾。片岸地区は1691年建立の高館稲荷神社がある長い歴史をもつ地区で、神社に奉納する伝統芸能である片岸虎舞は保存会によって長い間続けられてきた。今回の津波で神社の本殿は高台にあり無事だったが、国道沿いの鳥居が破壊された。しかし、鳥居は復興のシンボルとしていち早く再建され、虎舞も12年10月14日に復活披露されるなど、地域住民が共同で築き上げてきた営為がふたたび見られるようになった⁶⁾。

岩手県はこの地区に従来の堤防に替わる新しい防潮堤を建設する計画をたてた。新しい防潮堤は堤防高14.5m（従前は6.5m）、延長1,093m、用地巾78m、取得面積5.2haで、2015年度に完成予定である。県による調査の結果、堤防の建設に必要な土地の多くは民有地で、土地権利証の件数は42件、相続人を含む権利者総数は218名（うち県外在住者67名）であった。そして、42件のうち24件、筆数にして113筆で懸案事項が存在することが判明した⁷⁾。懸案事項は以下の7つに分類されている。①境界確定が未了の境界未定地、②住所不明の登録名義人41名による明治時代からの共有地、③相続人38名（うち県外在住25名）の土地、④相続人の一部が居所不明（市役所が職権で住民票を削除）の土地、⑤浸水した堤外民有地（権利者調査が困難）、⑥抵当権・仮登記設定地、⑦保安林である。このうち41名の名義人による明治時代からの共有地が大きな懸案事項となっている。相続者の追跡や意向確認作業が膨大な数にのぼり、用地の取得が進まず、復興まちづくり事業に入ることができない状況が続いている⁸⁾。

4.2 共有地の形成過程

片岸地区の町内会顧問のK氏によれば、片岸地区は大槌湾奥に位置することから潮の満干の差が大きく、海底隆起によって広範な低地が海岸付近に形成されていた⁹⁾。それは昭和20年代まで谷津状態で残存していた。共有地はその海岸付近にあるが、その存在は以前から地区内で知られていた。さらに大震災後に津波浸水危険水域における土地利用と津波防潮堤設置計画（県事業）の検討過程で、地権者の把握の必要性から土地原簿の確認作業の結果、別に2ヵ所の共有地の存在が確認され、地区内に少なくとも3ヵ所の未利用の共有地が存在することが判明した。登記簿上の所有者はいずれもUM氏ほか40名である。ここでは新たに判明した共有地を共有地A、共有地B、すでに知られていた共有地を共有地Cとする。

共有地Aは、面積1,752.13m²で、地目は畑地で29筆に分筆されている。分筆という形態から以前は耕作に使っていたと推測される。K氏によれば、片岸地区は海岸まで山地が迫っており、明治時代以降に開墾を進めて農地を確保する必要があった。その一環として新たに開墾した土地を共有地Aとし、農業を営む世帯にそ

れぞれ利用区画を分け与えるために、29に分筆したと考えられる。しかし、1929年の世界恐慌と33年の昭和の大津波以降、この地方で推奨されてきた養蚕業が衰退し、共有地Aでの耕作が停滞し、53年から戦後の食糧難を解決するための片岸地区での実施された農地改良事業の対象地に共有地Aが含まれなかったことから、共有地Aは放棄されたままになったとK氏は推測する。

共有地Bは、面積550m²で、地目は原野である。ここの詳しい履歴はわかっていない。

共有地Cは、面積1,489m²で、地目は雑種地である。共有地Cの存在は、平成初年（野田武義市長の存在期）にUM氏の相続人へ固定資産税の課税通知がきた時点で存在が判明した。その後、1889（明治22）年の鶴住居村成立時に閉伊郡役所から鶴住居戸長に宛てた文書において、土地所有者としてUM氏ほか40名の氏名が明記されていることが判明した。共有地Cは河川改修工事以前の鶴住居川の旧河口付近に位置し、通称「船場」と呼ばれてきたことから、江戸時代からの鶴住居川の河口を利用した漁船等の停泊地（共同船着場）や作業場であったとK氏は推測している。共有地Aのように分筆せずに1筆の共有地であることから、地域住民が共同作業で造成し、共同で利用するための土地であると推測できる。なお共有地Cへの課税については、相続人が市に土地の寄付を申し出るも、共有地のため不調におわり、その後、県道拡幅のための用地買収の話もあったが、同様の理由で不調におわるなどして、そのまま今日にいたっているという。

4.3 共有地への対応

国は復興事業の遅れの要因となっている用地取得問題に対して、片岸地区の鶴住居川・片岸海岸の防潮堤事業を迅速処理のためのモデルケースとして、その問題解決に集中的に取り組むことを決めた。そして、2012年11月に片岸地区をモデルケースに認定し、復興庁、法務省、国土交通省による連携チームを立ち上げた。復興庁は13年4月9日付で、「住宅や復興まちづくり事業の着工段階を迎え、現場で地権者の不明等による用地取得が困難な場合などに、迅速な対応が取れるよう、手続き面での簡素化を図ること」を目的に、土地収用手続きの効率化、財産管理制度の円滑化や活用に向けた各方面への協力要請などを盛り込んだ「住宅再建・復興まちづくりの加速化措置（第2弾）」を公表した。

国は岩手県による先述の共有地の取得にあたり、土地収用法の適用に基づく対応をとることを支援するため、土地収用手続きの効率化を決定した。その内容は、事業認定庁（国土交通省東北地域整備局）へ申請書が持ち込まれた後、通常は1～2年を要する書類の概成を約1ヵ月での完了できるようにし、事業認定手続きの期間短縮と収用裁決手順における指名委員制度の活用などを盛り込んでいる。また、相続人の一部が居所不明（市役所が職権で住民票を削除）の土地の取得にあたり、財産管理制度を使いやすくするために、財産管理人の発掘、選任について司法関係組織への協力を要請した¹⁰⁾。こうした取り組みについて片岸地区の町内会長Y氏は

「地域がまとまって協力していきたい。1日も早く防潮堤建設をはじめとする復興事業を着手してほしい」という考えを示した。「そのためのできるかぎりの協力は惜しまないが、復興事業において取得予定用地の権利関係者を確定できないことのほうが課題であり、一刻も早い迅速な処理を地元としても要望する」と述べた¹¹⁾。

片岸地区の共有地の取得については、県は具体的な手続きに着手し、土地収用の事業認可申請の前提となる事業説明会を2013年4月14日に地権者を対象に開催した。そこでは今後の事業計画が示され、任意買収と土地収用を平行して行うことが説明された。4月26日には用地契約会の開催を経て、6月28日に国土交通省に事業認定を申請した。そして、8月19日に事業認定が告示された。県による復興事業での土地収用の事業認定は被災3県でははじめてである。県は測量・調査を実施して、土地調書を作成したうえで、岩手県収用委員会に裁決申請を行う。裁決が確定すれば、土地の購入相当額を法務局に供託したうえで、登記を県に移す計画になっている。しかし、通常は収用委員会での審理開始から裁決まで1~1年半がかかるとされている¹²⁾。

このように国の迅速化措置の実施により、復興にかかわる事業手続きの短縮化が図られた。しかし、8月23日に実施した岩手県へのヒアリング調査によれば、岩手県では2013年5月末時点で、160を超える地区で用地取得が必要であり、そこには多数の懸念事項が存在している。今後さらに所有者不明土地の増加と土地収用法による収用事例が見込まれている。防潮堤事業では25件の土地収用のための事業認定申請が見込まれている。したがって、今後、同時期に多数の箇所での用地の取得が本格化すると、多数相続などの難航案件が相当数に達することから、県は国に対して6月末に用地取得のさらなる加速化と早期の工事着工に向けた包括的な特例措置の導入を求めた¹³⁾。

4.4 復興用地をめぐる2つの問題

4.4.1 国家による許認可権限の独占

復興事業は公共性の高い事業であるとともに、時間的制約のなかで実施する事業である。そして、そのスキームは自治体による用地の確保が前提になっているため、民有地すなわち私的所有地の取得が大きな課題になっている。岩手県の働きかけもあり、土地収用の手続きの面で期間短縮などの取り組みが図られたが、現行の意思決定システムは法律のもとで国の専権事項となっており、県や市町村といった地方自治体にはほとんど権限が移譲されていない。岩手県は包括的な特例措置として、市町村等が境界を確認し同意する権限、土地の使用を許可する権限、復興事業用地の譲渡契約の権限、土地売却代金を基金化し適正に管理する権限等の創設に加えて、市町村が所有者不明土地等の管理・処分権限をもつ新たな制度の創設を求めているが、実現のめどは立っていない。

地域のことを地域で決められない状態が続いているため、自治体は復興計画について責任をもった対応がしにくい状態にある。これまで国は復興についてさまざま

な加速化措置をすすめてきたが、国による手続きの簡素化、短期化が中心で、事業権限自体の地方移譲はほとんどみられない。平成の合併後の地方自治体は以前よりは強力な政策形成能力や推進能力をもつことが期待されてきた。しかし、今回の被災後は国の復興予算頼みの状態が続き、地方自治体が自らの力で復興していく姿はまだ十分ではない。

市町村等による管理・処分権限制度の創設は、地方分権の拡大による現場の地方自治体による問題解決権限と能力の向上につながるものである。たしかに自治体の幹部や庁舎自体が被災し、自治体の力が十分に発揮できない状態が続いていることも事実である。しかし、自らの地域の復興を自らが決められない状況こそが、復興の遅れをもたらす根本的な要因ではないだろうか。

4.4.2 利用されていない共有地への対処の不在

別の問題として、利用されていない共有地への対処方法の不在の問題も指摘できる。共有地の存在自体は農山漁村地域では珍しくはなく、共有地などの共有財産の存在が地域の統合力を高める機能があることは別稿で指摘した（吉野 2012a）。そして共有地の管理や共有意識の存在が環境保全に対して有益に機能していることもこれまでの研究で明らかになっている¹⁴⁾。このように共有地や共有資産といったコモنزの存在は地域社会にとってプラスの価値をもっているが、それは共有地が現在も利用されていることを前提とする。しかし、現実には利用されなくなった共有の採草地や牧野、溜池や山林などは決して少なくない。また個別所有の農地や住宅においても耕作放棄地や空き家になっているケースもある。

沿岸地域は従来から遊休化した共有地、耕作放棄地、空き家の割合が高い地域であったが、低利用のまま長い時間がたってしまった土地は、人びとの関心も薄くなり、管理も手薄になり、本来の機能をはたせない不良ストックとしての側面が強くなっている。これらの土地を再利用をしようとしても、所有者が不明のままになっている場合や多数の相続人が存在することが壁になり、容易に進まないのが現実である。この問題の解決は震災復興にとどまらず、三陸地方をはじめとする農山漁村地域に共有してみられる課題である。

今回の津波被災からの復興では、共有地の存在がえって復興にとって大きな懸案事項になっていることが明らかになった。これまでの共有地についての研究に加えて、今後は東日本大震災で顕在化した共有地の逆機能ともいえるべき事象についての研究に取り組む必要がある。とくに、利用終了後のコモنزの負の側面について、新たな認識のもと、対応するスキームを開発する必要がある。

5 津波被災地における地域復興の課題

5.1 震災犠牲者の被災要因を解析する

震災から2年半が経過した今日、防災や減災の観点から震災犠牲者の被災要因の検証と、その結果に基づく地域防災体制をどのように立ち上げていくかという課題

がまずは重要である。脆弱性という視点で考えれば、①防潮堤の整備など、ハードの面の整備における脆弱性、②市街地開発、都市計画などの脆弱性、③まちづくりの面の脆弱性、④各種防災のソフト面での対策、人びとの防災意識などの面での脆弱性など、すべての面からの検証が不可欠であるにもかかわらず、復興のための公共事業や、都市整備計画が実施、進展するかげで、第1、第2の面での検証が忘れ去られていく傾向がみられるのではないか。その結果が、被災による犠牲死の要因は、逃げなかったことという、被災自己責任論のような、方向性に流されていく傾向がみられるのではないか。これは、社会学の概念でいえば、社会的構築論で説明できるであろう。原因究明や多様で多次元である論点がある方向に誘導構築される。これがつねに陥りがちな傾向なのか、社会のもつ一定の意図的な構築によるものなのかも含めて、社会学は、社会学ならではの多様な論点の提示をする使命がある。

5.2 地域社会が生成してきた文化の所在や価値を認識する

2012年に大槌町で実施した仮設住宅住民意識調査では、個々人の復興も遅れているが、町の復興はもっと遅れているという結果がでている。個々人の復興は、住宅や事業の再建、心の回復などにより、人による差異が出はじめているが、町についてはおしなべてみな、いっこうに進んでいないと思っているという点で、ある意味で、共通している。町をみわたせば、がれきが片づけられたが、更地が広がっているという感が否めない。しかし、そうした、町の物理的な景観だけが作用しているのではないだろうと、筆者は解釈する。人びとが共通に展望する将来や希望の欠如・弱さなども反映しているのではないか。人びとに共通のシンボルのようなもののみえにくさなども反映しているのではないか。

コミュニティの再建のなかで重要なことは、その地域社会の伝統や社会変動のなかで、生成してきた文化の所在や価値を認識することである。そして、地域文化を掘り下げ、災害文化として災害時に発揮された連帯の質を発見し、考察することである。大槌町で住民主体の復興まちづくりについて聞いたところ、慰霊・鎮魂、防災文化を受け継ぐ、伝統文化の継承発展、交流文化の推進、そして自然との共生の文化など、いずれも高い値が出た。

被災後のステップは、図1に示したように、第1段階（STEP1）、第2段階（STEP2）、そして第3段階（STEP3）という3つの段階を経て、地域コミュニティの再興へと向かうのではないか。「民の役割と活動を重視したうえで、公共セクターと民間セクターの役割、市民と企業との行政の役割を適切に組み合わせる」（寄本・小原編 2011: 148）いくことで、地域コミュニティは安定し、地域社会が持続していく¹⁵⁾。その結果、地域社会を媒介として、新たな公共圏が再構築され（田中 2010: 2, 264）、地域住民、自治体職員、企業が連携し、公共性を担っていく仕組みが展開していくと考えられる。今後はその具体的な道筋を示すことで、地域コミュニティの再興を図っていく必要がある。

図 1 地域の復興と持続性をめぐる継続調査の3つのSTEP

5.3 住民の地域への関心の持続を図る

岩手県の津波被災地では、がれきが撤去され、土地問題をかかえながらも復興にむけた活動が本格化しつつある地域が増えてきている。復興道路や防潮堤の建設が決定し、高台移転用地の造成や災害公営住宅の建設もはじまりつつある。それでも長引く応急仮設住宅での生活により、疲労が蓄積したり、将来に対して展望が描きづらい被災者も少なくない。復興に時間がかかればかかるほど、将来への展望や希望、そして期待がもてなくなり、地域への関心が希薄化していくことが懸念される。また、被災した人と被災しなかった人の間で現状認識や意識の面での乖離が拡大しつつある。そのことで次第に住民の関係も希薄化し、地域住民がそろって復興への意識をもち続けることがますます困難になりつつある。その結果、地域の再建がいっそう遠のくことも懸念される。

人びとの関係や地域への関心が希薄化していく一方で、巨大防潮堤などの新しい施設の建設により地域の景観が大幅に改変されると、これまでの土地利用形態や共有されてきた地域への記憶が薄れたり消滅することも想定される。利用されていない土地や住宅の多い農山漁村地域ではとくにこうした現象は起こりやすいのではないだろうか。

復興に必要なことは住民の地域への関心の維持であり、地域の過去を現在と将来につなげていけるようなくみづくりではないだろうか。土地利用の履歴を明らかにしたり、どのような経緯で共有地が形成され、それがどのように変化したのかを記録し、記憶に残す作業を進めるなどして、住民自身が地域に関心をもち、それを継続していく契機を確保するべきではないか。住民が地域への関心をもち続けていくための取り組みに早急に着手する必要がある。

5.4 住民と基礎自治体が復興をすすめられる体制を構築する

土地問題の解決手法をみると、地域のことを地域で決められない状態が続いていることが明らかになった。被災地の自治体や住民自身が、第一義的に問題を解決し、復興を進める権限が大きく制約されている。今回の大震災の被災範囲は広域に及んでおり、国によるこれまでの画一的な復興スキームでは対処し切れない状況にある。平成の合併後の地方自治体は、復興にあたりまさにその力を試されることになったが、その実現にむけて岩手県においては市町村等による土地に関する管理・処分権限制度の創設が、喫緊の課題となっている。地方分権の適切な拡大によって、住民と基礎自治体が主体となった問題解決こそが、復興のスピードをあげ、復興の可能性を広げる力になる。

【注】

- 1) 岩手県復興局ホームページ（2013年10月9日取得、<http://ftp.www.pref.iwate.jp/>）掲載のデータに基づく。
- 2) 2013年9月11日『岩手日報』1面記事と特集に掲載されている数値に基づく。

- 3) 麦倉らは大槌町、山田町、久慈市で現地調査を実施してきた。大槌町における調査としては、「2011 仮設住宅住民意識調査」「2011～2012 避難所代表者調査」「関係者ヒアリング・インタビュー調査」(継続中)である。「2011 仮設住宅住民意識調査」は、2011 年 9 月～11 月に、町内の仮設住宅約 2,000 戸の入居者のうち 18 歳以上の個人(推定約 4,000 人)を対象に、訪問配票、郵送回収(一部個別面接、訪問回収併用)で実施した。有効回収数は 1,308 票、回収率は推定約 33%である。津波の最も重大な被災者は、被災犠牲死者であるが、亡くなった方々を対象とした調査は困難である。しかし、被災した状況や亡くなった方々のことを知る方を対象とした調査によって被災状況を明らかにすることは可能である。大槌町の被災後の人口は、12 年 3 月時点で 1 万 3000 人ほどに減少したが、このなかには住民票を町内に置きつつ町外に避難したり、暫定的に転居している人も含まれるので、実質的に、居住している 1 万人前後ともいわれた。その半数弱にあたる約 4,500 人が仮設住宅に居住しているのであるから、仮設住宅入居者を対象とした調査は、大槌町被災生存者の調査として、もっとも代表的な対象層である。なお今回の調査は、被災により深刻な被害を受けた者、その大半が家屋全壊もしくは大規模半壊である者を対象とした。これに漏れる深刻な被災者は、重大な被害を受けながらも、仮設住宅の入居要件を満たさずに入居できなかった人、入居要件はあるが入居しなかった者(なんとか自宅を修復し住んでいる者・親戚縁者宅に間借りしている者や、自主的に転出した者、関連死などで逝去した者)、そして近隣の釜石市等の町外の仮設住宅やみなし仮設に入居した人たちである。このほか「避難所代表者調査」は、町内 43 カ所の避難所全代表者へのインタビュー調査で、11 年 8 月～12 年 10 月にかけて実施した。
- 4) 消防団員の犠牲者は、岩手県 119 人、宮城県 107 人、福島県 27 人で、3 県で 253 人を数え、民生委員は、岩手県 26 人、宮城県 23 人、福島県 7 人、3 県で 56 人に数える。大槌町では、消防団員 16 名が殉職し、4 名の民生委員が犠牲となった(行方不明者を含む)。
- 5) 吉野は釜石市をはじめ田野畑村でも現地調査を 2011 年 4 月～現在にかけて実施している。調査手法は被災者や地域リーダー、消防団員等へのインタビュー調査が中心である。そのほか復興関係の委員会での討議から得られる情報の収集などである。ここに示す数値は片岸地区の町内会顧問 K 氏への調査時の提供資料による(13 年 6 月 27 日実施)。
- 6) 「釜石市片岸町・地域の絆・鳥居の再建」『東京新聞』2011 年 10 月 3 日夕刊記事、『岩手日報』12 年 10 月 25 日記事。
- 7) 復興まちづくり事業の前提となるのは、防潮堤・道路・移転先住宅(災害公営住宅)等の復旧および建設であるが、民有地を買収する必要がある地区も多い。岩手県県土整備部は取得が必要な民有地について権利者数や所有状況を把握するため、権利者調査を実施し、毎月末ごとに集計している。その結果、多くの民有地で「抵当権設定」「相続未処理」「多数共有」といった懸案事項が存在していることが明らかになった。2013 年 5 月末現在での事業地区内での土地権利証件数 4,518 件のうち、所有者不明や相続未処理など、なんらかの懸案事項が存在するのは 1,609 件で、懸案割合は 35.6%に達している。13 年 7 月末では、地区数は 136 地区、土地権利証件数は 4,635 にそれぞれ増加しているが、懸案件数は 1,578 件とやや減少し、懸案割合は 34.0%となった。
- 8) 2013 年 6 月 21 日に実施した岩手県県土整備部企画室へのヒアリング調査によれば、13 年 5 月末の時点で、とくに相続未処理が多数存在しており、相続調査や用地交渉の進展により、今後さらに所有者不明土地の増加や、権利調整の長期化が懸念されており、市町村における防災集団移転事業等の復興まちづくり事業においても、同様の問題が生じるものと想定していた。さらに同年 8 月 23 日のヒアリング調査では、土地収用法に基づく収用件数の増加も懸念され

ていた。

- 9) 片岸地区の町内会顧問 K 氏への面接調査 (2013 年 6 月 27 日実施) による。なお今回の津波により手許にあった資料はすべて流出したため、本稿の記述内容は記憶をもとに K 氏が作成したメモを参照しながらの回答結果による。なお、地区内にはほかにも共有地だった土地として、片岸財産区と鶴住居片岸財産区という 2 つの財産区がかつて存在した。ともに 1955 年の旧釜石市との合併時に設立されたものであるが、片岸財産区では 63 年 5 月 28 日、鶴住居片岸財産区で 74 年 6 月 28 日にそれぞれの財産区議会が解散している。鶴住居片岸財産区で震災前の堤防が完成時に解散している。
- 10) 岩手県県土整備部県土整備企画室への面接調査 (2013 年 8 月 23 日実施)。
- 11) 片岸地区の町内会長 Y 氏への面接調査 (2013 年 6 月 27 日実施)
- 12) 『毎日新聞』2013 年 8 月 21 日、『岩手日報』13 年 4 月 16 日、13 年 8 月 21 日、『読売新聞』13 年 6 月 27 日。私有地に対して行う土地収用の法的な手続きにおいて慎重さが求められている背景には、行政が権力を濫用して、住民から土地を「取り上げる」かたちで所有権を移転し、新しい用途に変更することを極力抑えるねらいがある。しかし、利用もされておらず、所有者も明らかでない場合も同じルールを進めようとすると、さらに長い時間と要することは明らかである。
- 13) 岩手県県土整備部県土整備企画室への面接調査 (2013 年 8 月 23 日実施)
- 14) 共有地については、共有地であるがゆえに多数者が過剰にその土地の資源を利用することで、資源の枯渇を招く事態を、生態学者ギャレット・ハーディン (1915~2003 年) が 1968 年に発表した論文で「共有地の悲劇」として定式化して以来、研究が重ねられてきた。また、社会学や民俗学では共同所有をめぐる意識や慣行といった側面についての研究 (鳥越 1997) が多かったが、共有地の環境保全機能に着目する研究もある (三輪 2010; 廣川 2012)。さらに林政学や地方行政学の分野でコモンズの研究も増加し、地域ガバナンスという側面からの研究や、行政や制度のあり方と共有地の問題の関連性を究明する研究もでてきた (三保ほか 2010)。
- 15) 参加型のシステムを、公共圏の成立を考える時に寄本勝美は、生活問題の公共化のなかで、官的公共性と民的公共性の混合領域の重要性を指摘する。官的公共性に民が参加し、民的公共性に官が規制をしたり、支援をしたりする。官民連携の公共圏は、官僚化を阻止するために、市民と、企業市民、公務員市民の連携が不可欠である (寄本編 2001: 5-6)。

【文献】

- 廣川祐司, 2012, 「環境保全に寄与する『総有的所有観』による公共的土地利用秩序の形成」千葉大学『公共研究』8(1): 138-70.
- 三保学・菅豊・井上真, 2010, 『ローカル・コモンズの可能性』ミネルヴァ書房.
- 三輪大介, 2010, 「入会における利用形態の変容と環境保全機能」『環境社会学研究』有斐閣, 16: 94-108.
- 麦倉哲, 1996, 「阪神大震災における外国人被災者の被災から復旧・復興過程」『日本都市学会年報』29: 70-7.
- , 2013, 「東日本大震災の被災から復興における『脆弱性』と『社会階層』——暮らしの面と心の平穏の面に焦点を当てて」『理論と方法』数理社会学会, 54: 269-88.
- ・飯坂正弘・梶原昌五・飯塚薫, 2013, 「東日本大震災被災地域にみられた救援・助け合いの文化——岩手県大槌町避難所運営リーダーへのインタビュー調査から」『岩手大学教育学部附属教育実践総合センター紀要』12: 15-28.

- 中村功・廣井脩・三上俊治・田中淳・中森広道・福田充・関谷直也, 2005, 「災害時における携帯メディアの問題点」NTT ドコモ・モバイル社会研究所 2004 年コア研究社会インフラ部門（代表中村功）報告書.
- 大槌町吉里吉里地区地域自主防災検討会第 3 回講演記録, 2012, 『堺茂樹講演「一津波のことをもっと科学的に知る, 特性・怖さ・逃げ方」』.
- 田中淳, 2007, 「災害情報と行動」大矢根淳・浦野正樹・田中淳・吉井博明編『災害社会学入門』（シリーズ災害と社会 1）弘文堂, 102-07.
- 田中重好, 2010, 『地域から生まれる公共性』ミネルヴァ書房.
- 鳥越皓之, 1997, 「コモンズの利用権を享受する者」『環境社会学研究』新曜社, 3: 5-14.
- 浦野正樹, 2007, 「災害研究の成立と展開」大屋根淳・浦野正樹・田中淳・吉井博明編『災害社会学入門』弘文堂, 18-25.
- ・岩崎信彦・鶴飼孝造・辻勝次・似田貝香門・野田隆・山本剛郎編, 1999, 『阪神・淡路大震災の社会学 3 復興・防災まちづくりの社会学』昭和堂.
- 横田尚俊, 1999, 「阪神・淡路大震災とコミュニティの〈再認識〉」岩崎信彦ほか編『阪神・淡路大震災の社会学 3 復興・防災まちづくりの社会学』昭和堂, 263-276.
- 吉川忠寛, 2007, 「復興・復興の諸類型」浦野正樹・大屋根淳・吉川忠寛編『復興コミュニティ論入門』弘文堂, 37-48.
- 吉野英岐, 2012a, 「東日本大震災後の農山漁村コミュニティの変容と再生」コミュニティ政策学会編『コミュニティ政策』東信堂, 10: 61-84.
- , 2012b, 「沿岸被災地の生活を維持するために必要なこと」『大震災と農業・農村——どう立ち向かうか, どう支えるか』（農業と経済 2012 年 4 月別冊）昭和堂, 42-8.
- , 2013, 「復興過程における住民自治のあり方をめぐって——岩手県釜石市の事例から」日本地方自治学会編『参加・分権とガバナンス』（地方自治叢書 26）敬文堂, 219-48.
- 寄本勝美編, 2001, 『公共を支える民』コモンズ.
- 寄本勝美・小原隆治編, 2011, 『新しい公共と自治の現場』コモンズ.

The Issue of Disaster Prevention and Reconstruction in Iwate Prefecture

MUGIKURA, Tetsu/YOSHINO, Hideki
Iwate University/Iwate Prefectural University

mugikura@iwate-u.ac.jp / yoshino@iwate-pu.ac.jp

Over 6 thousands habitants have died by East Japan disaster in Iwate prefecture. Still now 36000 people continue to stay in collective shelter. Through Local governments have made their own Reconstruction Plan, we see empty land in coast area.

In 2011 research in Otsuchi town, while we find serious situation, refuge action, mutual help in the shelters, it is needed to exam factors of disaster death by tsunami. And we point the importance of local culture as a symbol for reconstruction.

In another research in Kamaishi city, we recognize commons especially sheared by many habitants are serious barrier to gain the space for reconstruction. And the lack of self decision making ability by local government is main factor for slow pace of reconstruction.

Finally we point out 4 factors for proceeding reconstruction. First is to analyze real factor of amount of death by tsunami, second is to pay attention to the existence of local culture and that value or function for reconstruction, third is to maintain habitants' concern to their home town during refuting life, Forth is to establish the autonomy system for decision making by habitants and local government to solve problems of reconstruction.

Key words: disaster death, local culture, problem of land occupation