

## 論文の内容の要旨

論文題目 三陸津波災害後の復興手法と集落構造の変遷に関する研究  
-吉里吉里集落の復興にみる変曲点としての昭和三陸津波-

氏 名 岡村 健太郎

本論文は、近代日本における災害復興の流れのなかで、政府による積極的な関与がなされ組織的な災害復興がなされるようになった最初期の災害である昭和三陸津波後の復興につき日本の災害復興史における変曲点として歴史的な位置づけを行うとともにその実態を明らかにし、その上で次なる災害復興手法（21世紀型復興スキーム）を構築するための基礎的な示唆を抽出することを目的としたものである。

具体的には、国や県、郡、市町村等の公共団体を中心とした復興計画を含む政策レベルでのマクロな復興手法の全体像のみならず、それらの復興手法が個別の被災集落においてどのように機能したのか集落レベルでのミクロな集落構造の変容の具体像の双方を明らかにすることで、より深く復興の実態に迫ることを目指した。分析対象とする災害は、「20世紀前半型復興スキーム」の実例としての昭和三陸津波と、比較対象としての「19世紀型復興スキーム」の実例としての明治三陸津波、および「20世紀後半型復興スキーム」の実例としてのチリ地震津波および東日本大震災の4つの災害とした。

分析対象については、マクロな復興手法の全体像分析については昭和三陸津波において大きな被害を受け、また歴史的にも定期的に津波被害を受けてきた津波常襲地域である宮城県および岩手県の沿岸部に位置する集落および都市を対象とした。一方、ミクロな集落構造の変容の具体像分析の対象となる地域は、岩手県上閉伊郡大槌町にある吉里吉里集落とした。吉里吉里集落を選定したのは、同集落が昭和三陸津波後に政府主導で大規模な高所移転事業を行い、内務大臣官房都市計画課による報告書『三陸津波に因る被害町村の復興計画報告』のなかで「理想部落」としてその計画概要が唯一掲載されるなど、ある種のモデルケースとして先行的に実施されたと考えられるためである。なお、吉里吉里集落は岩手県に立地するため、マクロな復興手法の全体像分析においては岩手県の分析に重きを置いているが、適宜宮城県についても県レベルの政策や宮城県内の集落について分析を行った。

論文の構成としては、大きく明治三陸津波後の復興を扱う第一部、昭和三陸津波後の復興を扱う第二部、チリ地震および東日本大震災後の復興を扱う第三部に分かれており、各部において、国や自治体における「政策レベルでの復興の全体像」と、被災集落における「集落レベルでの復

興の具体像」につき分析を行った。

そしてまず第一章においては、明治29（1896）年に発生した明治三陸津波による被害および当時の災害関連法制度を整理し、そのうえで行政文書や地籍図等の分析により、被災集落の再建に向けて国、県、郡、町村等の行政が取った対応と、吉里吉里集落を例に集落における復興の実態を把握した。その結果、復興政策全般としては当時の法制度では災害復旧・復興時における国の具体的な関与は定められておらず、政府による対応は備荒儲蓄金（「備荒儲蓄法」）や予備費（「大日本帝国憲法」第69条）等の各種救援金の支出と、土木復旧のための国庫補助に止まっており、それゆえ、各種救援金の支給や具体的な用途等の具体的な運用は実質的に県や郡、町村に任されていたことを明らかにした。ハード面の政策としては、土木復旧に関しては国庫補助がなされたがいずれも十分な額ではなく被災県の大きな負担となっていたことを確認した。そして宅地整備に関しては宮城県における県主導の高所移転および、岩手県における集落ごとの地主や篤志家等の主導による高所移転・区画整理等の実施状況を整理した。また住宅整備については、義捐金をはじめとする各種救援金の金額を試算し、それらを使用した集落の復興が比較的順調に進められたことを明らかにした。一方ソフト面の政策については、岩手県では県から各郡に「授産世話掛」が派遣され、郡長、町村長、集落代表者等と話し合いの上で、各種救援金の支給や授産に係る様々な支援が行われ、漁業の再建も速やかに果たされたことを確認した。さらに具体的に吉里吉里集落における復興の実態について、土地台帳および地籍図の分析等により被害を受けた122戸の内52戸が高所移転を行っており、その中には地主が土地を分配した集団移転のような移動があったことを明らかにした。また浸水域の宅地についても、海際の宅地が制限されたほか、「賃貸価格評価地図」の地価をみても集落の中心が海側から山側へと移行するなど、集落の配置構造が大きく変わったことが判明した。そして漁業については、震災後4か月の時点で大槌町内全体で98艘、994人が漁に出ており、また同月には大槌湾にて鯛の大漁もあり比較的速やかに再建が果たされた。このように明治三陸津波後の復興においては、政府の関与は各種救援金の支給にとどまっており、集落の復興は集落や町村単位でそれら救援金を活用しつつ速やかに果たされたことを明らかにした。

第二章においては、1933（昭和8）年に発生した昭和三陸津波後の復興スキームにつき、行政文書等の分析により国や県、市町村、被災集落等の各主体が果たした役割および、復旧復興関連事業の背景にあると考えられる「農山漁村経済更生運動」との関連につき分析を行った。その結果、復興政策全般については、昭和三陸津波発生後一ヶ月に満たない間に、政府は昭和8年度の特別予算として被災地の復旧・復興に向けた事業の予算措置を決定しており、事業の内容自体は宮城・岩手両県が作成した計画案をベースに内務省、農林省が中心に事業メニューを作成したと考えられ両県の事業は殆ど一致しているが、産業組合の扱いや区画整理事業の有無など根幹となる考え方が異なっていることが明らかになった。また予算措置が認められたのは、基本的には復旧事業のみで防潮林や防潮堤等の復興事業については調査費に限定されている一方、高所移転や区画整理等の宅地整備関連の復興に関する事業については緊急性が高いとして予算化されていることが明らかになった。さらに事業実施にあたっては、国庫補助と預金部資金からの低利融資

を組み合わせることで、個人の住宅再建等の通常の公的資金のみでは実施しにくい事業を含めた幅広い事業を計画していることを明らかにした。ハード面の政策については、岩手県では被災地域を「都市的集落地」と「漁農集落」に分けそれぞれ被害規模と移転のための土地の有無により居住地再建方法を決定し、その上で調査マニュアルや計画立案のためのひな形等を活用することで、事業計画立案から実施までの過程をシステム化し、限られた人員、予算、時間のなかで地域の多様性の確保と品質を保ちつつ迅速な事業の遂行を試みていることが明らかになった。そして高所移転および住宅復旧についてはすべて低利融資により、区画整理については85%の国庫補助により実施された。また土木復旧についても国庫補助を受け実施している。ソフト面の政策については、昭和三陸津波が発生した昭和8年は前年から開始された農山漁村経済更生運動に基づく更生計画が実施される初年度であり、昭和三陸津波後のソフト面における復旧・復興は同運動の内容をそのまま継承する内容となっており、特に岩手県においては「新漁村」経営計画を樹立し産業組合を中心とした各種社会政策関連事業を展開することで、集落構造を根本的に改良しようとする意図が読み取ることができた。このように昭和三陸津波後の政策的な復興は農山漁村経済更生運動の内容を踏襲し、国が主導する形で復興事業が構想されそれら事業の実施にあたっては県が主導的役割を果たしたことを明らかにした。

第三章においては、昭和三陸津波後に高所移転を実施した大槌町の吉里吉里地区における昭和三陸津波後の高所移転計画を中心とする復興計画の内容およびその実施状況を対象とし、2章にて分析した政策が被災集落において具体的にどのように実装されたのかを分析した。その結果、まず復興政策全般については、産業組合が計画の実施にあたり各種施設の運営や低利資金の受け皿となり被災者個人への貸付けを行うなど、復興の中心的役割を果たしたことを確認した。また空間的な変容については、土地台帳および地籍図の分析の結果、「住宅適地造成事業」により造成された範囲を明らかにし、そのうち最初に計画されたのは91区画で、その後比較的被害が小さい住家を対象として11区画が整備されたことが判明した。宅地造成自体は震災後一年以内に完成しており、その後震災後二年以内に住宅も建設され復興地での生活が開始された。また、復興地の個々の敷地を詳細にみると、各筆の面積にかなりばらつきがある上、複数の筆を所有する住民もいるなど、公的資金を用いた事業ではあるが集落側の論理が入り込んだ形で事業が実施されたと考えられるなど、集落における復興の具体像が明らかになった。また社会的変容については、共同浴場や簡易水道等の生活関連施設や、副業共同作業場、養蚕共同施設等の副業関連施設、棧橋や水産共同販売所・倉庫等の水産関連施設等が計画され、その多くが実現したことを確認した。それら施設は、副業による現金収入の増加や漁業の共同化による経営の効率化・合理化等により漁村の経済状態を改善しようとする農山漁村経済更生運動の考えに則ったものであり、低利資金の返済状況を見る限りある程度機能したものと考えられる。また震災後に設置された産業組合理事の人事をみると、旧来からの網元等の支配層ではなく比較的新しい人物が理事を務めるなど、社会構造そのものの変化もみてとれた。ただし産業組合自体は、戦争が激化する中昭和18年に法律改正により産業組合は農会に吸収される形で組織としては消滅した。このように昭和三陸津波後の吉里吉里集落の復興にあたっては、産業組合が中心となり農山漁村経済更生運動の内

容に沿って事業が計画立案され、その多くが実現したことを確認した。

第4章においては、チリ地震津波（1960年）後の特措法に基づく津波対策事業、および東日本大震災（2011年）後の各種法律に基づく復興事業および吉里吉里集落における集落構造の変容を概観し、「20世紀前半型復興スキーム」のその後の展開としての「20世紀後半型復興スキーム」にみられる4つの特徴を確認した。具体的にはチリ地震津波後の復興にあたっては、チリ地震特措法により国による積極的な介入が明文化され、同法に基づき三陸沿岸地域一帯には多額の国費が投入されて防潮堤等のインフラが整備され、事業の計画立案にあたっては、関係地方公共団体の意見を聞きつつ各省庁が主導して事業計画案を立案し、インフラ整備費および復旧費として多額の国庫補助金が支出されたことを確認した。吉里吉里集落においては、防潮堤が機能し住家被害はほとんどなく、その後津波対策事業として防潮堤、防波堤、護岸整備等が国庫補助を受けて実施された。また東日本大震災に関しては、「東日本大震災復興特別区域法」（平成23年12月7日成立）に基づき、「東日本大震災復興交付金」が創設され、基幹事業の5省40事業を中心に被災自治体で各種復興事業が展開されている。いずれも国家がフレームワークを定め、標準化された事業ベースでの復興が進められていることを確認した。また、吉里吉里集落の復興においても、12.8mの防潮堤整備のほか、復興交付金の基幹事業である「防災集団移転促進事業」、「都市再生区画整理事業」、「災害公営住宅整備事業」を組み合わせた復興計画が樹立され、実施に向けた取組が進んでいることを確認した。このようにチリ地震津波および東日本大震災後の復興について、基本的には20世紀後半型の復興スキームに則り国主導で進められていることを確認した。

第5章においては、第4章までで共時的に論じてきた各津波災害の被害や復旧・復興に関連する制度、吉里吉里集落における各災害後のハード・ソフト両面における復興を通時的に整理したうえで、近代以降の日本の災害復興史のなかにおける変曲点としての昭和三陸津波後の復興を位置づけた。その上で、経済全体が縮小し人口減少・高齢化による社会の成熟化が進みつつある現代社会および現在の東日本大震災の復興における構造的課題点を指摘した上で、既存の復興スキームをモデル化し新たな21今後の日本における災害からの復興スキームの構築に向けた提案を行った。具体的には、篤志家や地主等地域の主体が主導した明治三陸津波後の復興にみられる19世紀型復興スキーム、国家が大々的に関与しながらも具体的な計画立案や事業の実施にあたっては県が大きな役割を果たした昭和三陸津波後の復興にみられる20世紀前半型復興スキーム、そして東日本大震災後の復興の反省を踏まえ国主導でありながらも全体予算の見積もりの見直しや事業効果の厳密な測定等を行うことで規模の適正化をはかるような20世紀後半型復興スキーム（改良型）の大きく3つの方法を提示した。そしてその適用にあたっては、EUにおける補完性の原理に従い、分野や地域の特性、時代背景等に応じて上記3つの復興スキームを組み合わせることで新たな21世紀型復興スキームが導かれるものとし、そのための地域や基礎自治体、広域自治体における主体性が現在進行形の東日本大震災における復興過程においても萌芽的にみられることを指摘した。