

津波被災地域における地域産業の復興課題

東日本大震災前後の大槌町における地域過程を事例として

野坂 真

1. はじめに

本稿では、三つのことを行う。第一に、東日本大震災の津波被災地における現在の復興課題の把握、第二に、そうした復興課題が生じてきた背景の考察である。「災害は潜在的な社会変化を顕在化し、この変化を加速する役割を持つ」と広瀬（1981）が述べているように、災害後の復興課題とその背景を把握するためには、被災地における災害過程を、災害以前から続く地域構造の変化の過程と接続しながら捉えていく必要がある。そこで、東日本大震災の津波被災地における災害前後の過程を整理しながら、現在の復興課題の把握とその背景の把握を行う。そして第三に、背景の考察を通じ、東日本大震災の津波被災地域の多くが当てはまる過疎地域における災害復興を考える上で重要となる視点を示す。

復興課題を把握・検証するさいには、特に地域産業の推移に注目する。日本では、1950年代から1970年代までの高度経済成長期の中で、国民の動物性蛋白資源の確保を水産業¹に求める国策が取られていった。北海道以北の豊かな漁場に近く、船の停泊に適した波の穏やかな湾を多く持つ宮城県北部沿岸から岩手県沿岸にかけ、漁船の停泊基地・漁業者の居住地となることが見込まれた。しかし、これらの地域は、平地が少ないという地理的特徴を持っている。そこで、拠点となる港を持つ地方都市部を中心に、海岸部の埋め立てや山林地帯の開拓が、行政主導で行われていった。しかし、排他的経済水域（EEZ）をそれまでの3海里ないし12海里から200海里に拡大する条文が、1982年に国際海洋法条約の中で確立したことにより、北海道以北の漁場での漁（北洋漁業）は、急激に衰退していく。こうした中で、東日本大震災の前までには、宮城県北部沿岸から岩手県沿岸にかけ、高齢化が進む地域となっており（図1）、地域発展の戦略も、それまでとは大きく変えざるを得なくなっていた。このように、東日本大震災の津波被災地の多くは、水産業（後述するように、地域産業の一つである）における状況の変化にともない、地域発展の方向性を大きく転換してきた地域といえる。こうした地域の転換の過程が、震災後の復興過程にどのような影響を与えているのであろうか。

本稿では、岩手県大槌町を事例に、東日本大震災の津波被災地における災害過程を整理する。大槌町（特に安渡地区）は、水産業における状況の変化にともない地域発展の方向性を転換してきた典型的な地域であると同時に、東日本大震災において最も大きな被害を受けた地域の一つである。本稿の研究課題を考える上で、非常に重要な地域といえる。ち

¹ 本稿における水産業とは、漁業および食品加工業を中心としつつ、観光業なども含んだ産業連関を念頭に置いた広義の水産業である。

なみに、現時点で、岩手県・宮城県沿岸地域における水産業集積地域の中で、大槌町安渡地区は表1のように位置づけられると考えている。水産業関連の経営体の規模の大きさで見たときに、大槌町安渡地区は、より規模が大きい気仙沼市南気仙沼地区・鹿折地区や石巻市市街地、反対により規模が小さい大槌町吉里吉里地区との中間に位置する。今後の研究においては、大槌町安渡地区で起こっていることを踏まえながら、その上下に位置する地域の課題を見やすくしていくことを目指す。

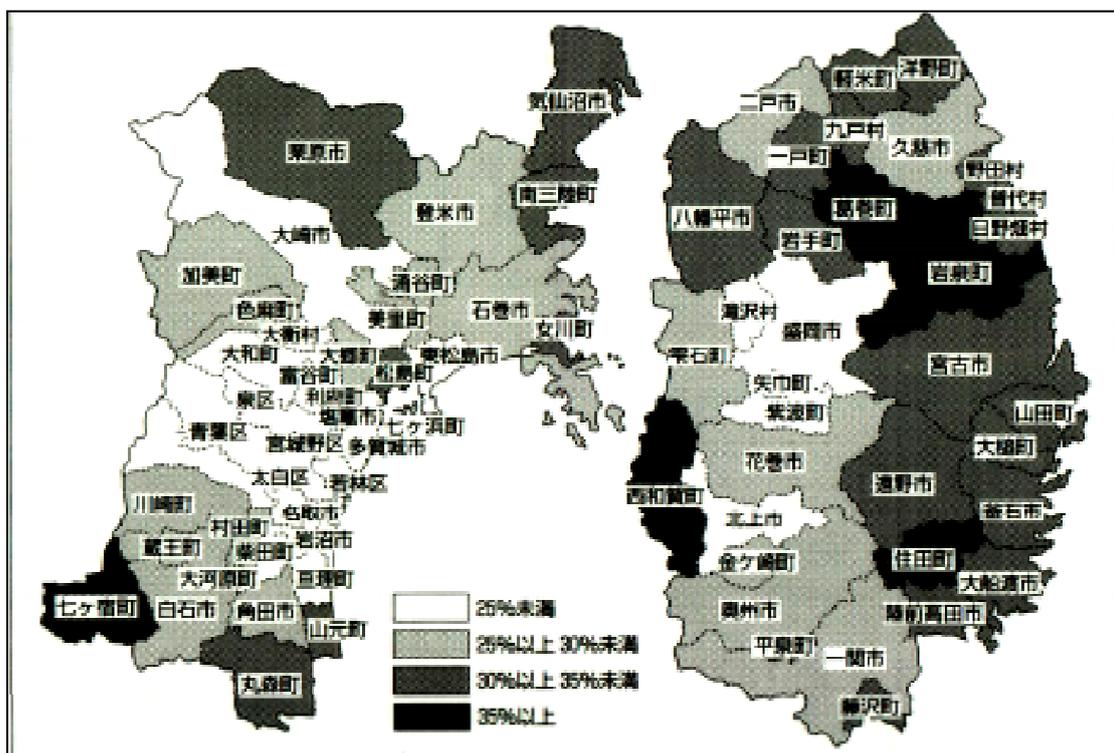


図1 宮城県・岩手県の各市町村における高齢者比率（左図宮城県、右図岩手県）
 出典：平成22年国勢調査「岩手県、宮城県及び福島県の概要」から宮城県・岩手県部分を抜粋

表1 津波被災地域における大槌町安渡地区の本稿での位置づけ

地域例	宮城県石巻市（市街地 ² ）	宮城県気仙沼市鹿折地区・南気仙沼地区	岩手県大槌町安渡地区	岩手県大槌町吉里吉里地区
類型化の基準				
水産業関連経営体の平均的規模	非常に大きい	大きい	小さい	非常に小さい

² 1967年～2005年に存在した旧石巻市の範囲。

2. 過疎地域における災害復興を考える視点

先に見たように、東日本大震災における津波被災地の多くは、高齢化が進み、かつての地域内の基幹産業が衰退している過疎地域である。そこで本節では、先行研究を基に、過疎地域における災害復興を考える上で重要となる視点を整理する。この視点については、野坂（2012）で詳述しているので、本稿では簡単に述べるにとどめる。

（1）過疎地域の特性と課題

まず、過疎地域の特性を整理した上で、そこで課題となることを検討する。日本では過疎地域の特性および課題をめぐる議論では、主に二つの立場が取られてきた。

第一に、過疎地域は人口減少・高齢化・経済活動の停滞・社会生活の困難化が相互に関連して発生しており、消滅しかけている地域であるという立場である。これは、1960年代以降、国が過疎地域の振興策を考える上で基本的な考え方となってきた。その背景には、戦後日本ではそのほとんどの時期において³、人口および産業の集積と商工業化により、地域での経済発展を継続することで、地域社会を持続可能にしていく地域政策の方針が取られてきたことがある（松永 2012: 28-31）。言い換えれば、人口および産業の集積と商工業化による経済発展が望めない地域では、地域社会の維持が困難になると考えられていたのである。実際、1967年における経済社会発展計画の内容検討や経済審議会地域部会での検討結果を受け、渡辺（1967）は、過疎概念を次のようにまとめている。過疎には人口論的過疎と地域論的過疎（＝経済的過疎、社会的過疎）という二つ（もしくは三つ）の側面がある。人口論的過疎とは、若者が地域外へ流出した後、人口構成の高齢化にともなって生じる出生力の低下により、人口の自然減が生じることを指し、地域の人口再生力が弱体化している状態を指す。他方、地域論的過疎とは、人口減少によって地域の社会・経済的機能が、停滞・低下した状態を指す。地域論的過疎は、さらに経済的過疎と社会的過疎という二側面に分けることができる。前者は、労働力人口の減少により地域社会の経済活動が低下し、資源利用の粗放化・利用放棄などが現れる状態を指す。後者は、人と世帯の減少により社会生活が困難になる状態（コミュニティや家族の福祉機能、町内会の自治機能の低下、など）を指す。渡辺は、人口論的過疎が進むことで地域論的過疎が進み、地域論的過疎が進むことでさらに人口論的過疎が進む、という形で悪循環に陥っていくという過疎のメカニズムを示している（図2）。

第二に、過疎地域は人口減少・高齢化・経済活動の停滞・社会生活の困難化が相互に関連して発生しているが、実際のところ住民はそれなりに充実した地域生活を送っておりすぐには消滅しない地域であるという立場である。言い換えれば、人口論的過疎が進行していても、地域論的過疎が問題化することなく（進行はしているかも知れない）存続している地域ということである。地域が存続している理由としては、（1）70歳代を超えても自営業や農林漁業など近所の仕事場で元気に働き続けており、高齢者比率が高いというだけで集落存続の問題が生じないため（山下 2012: 28; 大江 2008）、（2）壮・中年層が、集

³ 1970年代から1990年代初めにかけては、大都市部において公害問題が深刻になったこと、日本列島改造計画が推進されたことともない、地方分権や産業・人口の地方都市への再配置も計画された（下平尾 1996: 187-191; 松永 2012: 28-31）。

落近くの都市部に住みながら親世代の元を定期的に訪問しているため（例えば、田植えや祭りなど集落が忙しい時期に通ってくることによって、集落が維持できている）（徳野 2007）、といった理由が挙げられている。ただし、壮・中年層の集落外居住により、その子世代（若年層）への地域の習慣や文化の継承が困難になっているとも指摘されている（新沼 2009）。

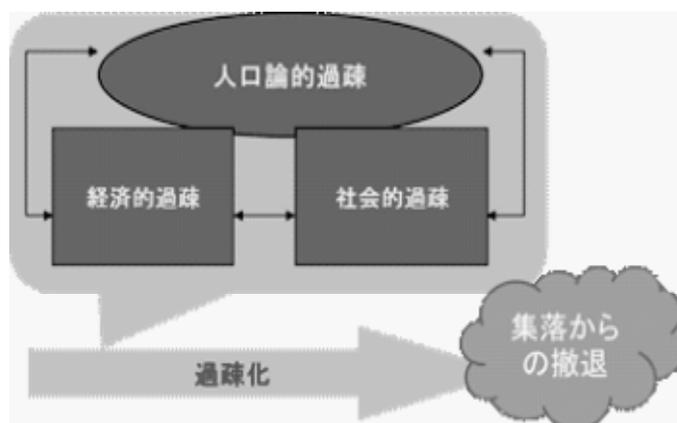


図2 過疎化の概念図
出典：渡辺（1967）

これらを踏まえると、過疎地域は次のような特性を持つ地域といえる。つまり、人口減少・高齢化などに由来する地域課題を抱えてはいるが、現時点で社会生活の困難さは深刻化していない地域といえる。また、過疎地域では次の二つが課題だといえる。第一に、いかに高齢者が健康を維持するか。第二に、若年層および壮・中年層（地域外居住者も含め）と高齢層との関係をいかに絶やさないようにできるか、である。

（2）災害復興とは

次に、災害復興概念を確認する。2000年代前半までの災害の事例を踏まえ、災害復興概念は次のように整理されている。つまり、「今後同じような外力が社会システムを襲ったときに同様の被害を生じさせないようにするため、ハードおよびソフトの対策をビルトインした社会を構築する」考え方である（大矢根 2006:195-196）。こうした災害復興を進める上で注意すべき点が、三つ挙げられる。

第一に、「被災地の地域的・歴史的・文化的諸特性を反映させて被災者の総意として発信される構造」が重要（大矢根 2007:20）⁴ということである。被災地の地域的・歴史的・文化的諸特性を反映させるという点からは、災害以前から続く過疎状態に由来する復興上の課題の顕在化することに留意すべきと指摘できる。また、前項で見たように、過疎地域の実態が、国が持つ過疎地域のイメージと合致していない可能性が高く、限られた予算で復

⁴ こうした災害復興概念の背景となる事例が、阪神・淡路大震災後に起こった。阪神・淡路大震災では、木造老朽家屋が倒壊・消失して多くの犠牲者が出たことから、耐震・耐火性の強い鉄筋コンクリートの高層マンション群が建設されたが、家賃が払えない等の理由から、震災前に住んでいた住民が戻れない地域が生じた。

興支援を行う中で、過疎地域は支援先としての優先順位を下げられる可能性がある。ゆえに、いかにして被災者が主体となり被災地の地域的・歴史的・文化的諸特性から地域の存在意義を見出し、それを総意として発信していくかが、過疎地域における災害復興を考える上で重要といえる。

第二に、防災のロジックと生活再建のロジックを組み合わせることが重要ということである（吉川 2007: 73）。多くの津波被災地では、今回の津波の浸水地域に産業用地を設ける土地利用計画を打ち出している。このため、沿岸部で働く住民にとっては、仕事を再開する上での確かな防災対策を考えられるかが非常に重要となってくる。特に過疎地域では、高齢層が仕事を継続できること（＝居住地の近くに職場があること）が、地域社会にとって重要な存続要件となっている。このため、過疎地域における災害復興を考える場合、防災のロジックと生活再建のロジックを組み合わせることが重要といえる。

（３）過疎地域における災害復興を考える視点

以上を踏まえ、過疎地域における災害復興を考える上で次の三つの視点が重要となる。①防災のロジックと生活再建のロジックを組み合わせることが重要という視点である。②災害以前から続く過疎状態に由来する復興上の課題が顕在化することに留意すべきという視点である。③いかにして被災者が主体となり地域の存在意義を見出し、それを総意として発信していくかという視点である。

（４）過疎地域における災害復興を考える上での地域産業の重要性

上述の三つの視点から過疎地域における災害復興を検討していく上で、地域産業⁵に注目することは重要といえる。事例の検証に入る前に、地域産業が持つ特性や地域内での役割を確認し、（３）で挙げた視点との関係性を指摘する。

地域産業は、そこに含まれる企業や個人の特性によって特性が変わってくるものの、次のような基本特性を持っている。第一に、地域資源（海洋資源、地域内ネットワーク、地域イメージなど）を活用している点である（高橋 2006; 下平尾 1996）。第二に、一定の地域に関連企業や従事者が集積している点である（高橋 2006; 下平尾 1996）。特に、第一の基本特性からは、（３）の②災害以前から続く過疎状態に由来する復興上の課題を捉える上で、地域産業への注目が重要な視点となることを指摘できる。また、（３）の①と関連して、地域の資源を用いる以上、業種によってはどうしても津波への防災対策が必要な場所に立地せざるを得ない場合もある⁶。

⁵ 伊藤は、地域産業の定義は「かなり曖昧」としながらも、「地域社会にみる生活様式などヴァナキュラーな文化的特性にとけ込む」産業を地域産業としている。また、「（工業を中心とした）地場産業や大企業の周辺に中小企業群を配置した大企業関連産業などにかぎって地域産業としているわけでもない。広くとらえれば、商業やサービス業もまた...地域産業である。」とも述べている（伊藤 2003: 39）。

⁶ 例えば、水産加工業には大きく分けて、水揚げされた魚介類そのものを小分けにするなどの一次加工の工程と、一次加工が済んだものを味付けしたり缶詰にしたりする二次加工の工程がある。一次加工の工程を担う工場は、残滓からどうしても悪臭と汚水が生じてしまうため、居住地から遠く大規模な汚水処理施設の建てやすい沿岸部に立地せざるを得ない場合が多い。

また、二つの基本特性が基となり、地域産業は立地する地域社会において、次のような役割を持つことが多い。企業間や従事者間に単なる取引関係だけでなく、特定の技術に関する議論等、イノベーションにつながるような関係構築を促す役割である (Storper 1997: 21)。こうした役割は、(3)の③と関連して、イノベーションにつながるような関係を上手く活用することで、被災者主体の総意創出に寄与すると考えられる。また、イノベーションに関わる仕事に携わるという生きがいを見出し、その地域に住み続ける動機づけにもつながる。

3. 東日本大震災前後の大槌町の状況

以降では、2.(3)で挙げた三つの視点を基に、事例を検証していく。本節ではまず、震災前後の大槌町の状況を確認する。

(1) 東日本大震災以前の状況

大槌町は、岩手県沿岸の中部に位置する。平地は非常に少なく、2010年時点で、町の総面積 200.59 km²のうち可住地面積はわずか12%ほどであり、その他はほとんどが森林である (総務省統計局「地域別統計データベース」より)。町内沿岸部の行政区のおおまかな配置は図3の通りである。大槌町はリアス式海岸を有することから、大きな津波が何度も来襲してきた (表2)。このため、大槌町では毎年3月に総合防災訓練を実施しており、一部の地区 (安渡地区、吉里吉里地区、桜木町) では、独自にハザードマップを作成するなど、熱心に地域防災活動に取り組んでいた⁷。第1節で述べたように、水産業への注目が高まる中、その生産基盤整備に向け、日本では1950年に「漁港法」が制定される。それを基に策定された「第1次漁港整備計画」が、1951年に国会で承認され、埋め立てや防波堤建設といった事業が日本全国で実施されていく。岩手県では、15港が整備の対象となった。特に大槌港は、15港内でも圧倒的に埋め立て面積が多かった (15港平均5万5030m³であるのに対し、大槌港は40万4000m³) (岩手県林業水産部漁港課 1982)。その後も、漁港整備計画は何度も策定され、継続的な埋め立てと漁港整備が行われていった。

大槌町では、1950年代から1970年代末までの約30年間に、大槌川河口を中心に埋め立てを行った。初めは、1950年代から1960年代にかけ、町方地区および安渡地区の沿岸部を埋め立てていった (現在の須賀町、新町、港町、新港町)。その後、1970年代には、赤浜地区の沿岸部を埋め立てていった (大槌町 1971)。

埋め立てた土地には、住宅用地が現在の須賀町、新町、新港町に、1960年代には造成・分譲され始める (大槌町 1971)。そして1970年代半ば以降は、岩手県による水産業の近代化や水産物の加工・流通拠点の形成を目指した事業の中で、魚市場や水産加工場など大規模な水産業関連施設が現在の港町、赤浜地区沿岸部に建設・誘致され始める (岩手県 1988)。1980年代に入ると、水産業に関わる研究施設や公共施設、観光施設が建設されていく。特に、1991年に「第17回全国豊かな海づくり大会」(1997年開催)が大槌町において開催されることが決定されて以降は、現在の新港町沿岸部に、大会会場として公共施設が急ピツ

⁷ ただし、町外への通勤者の増加などにより、訓練や地域防災活動への参加者は年々減少傾向にあった。

チで建設されていった。また、家屋の老朽化に伴い 1980 年代後半から 1990 年代にかけて、1960 年代に分譲された住宅用地に住宅が新築されていった。同時に、こうした住宅地や施設を津波や高潮から守るために、高い防潮堤（6.4m）が建設されていった。

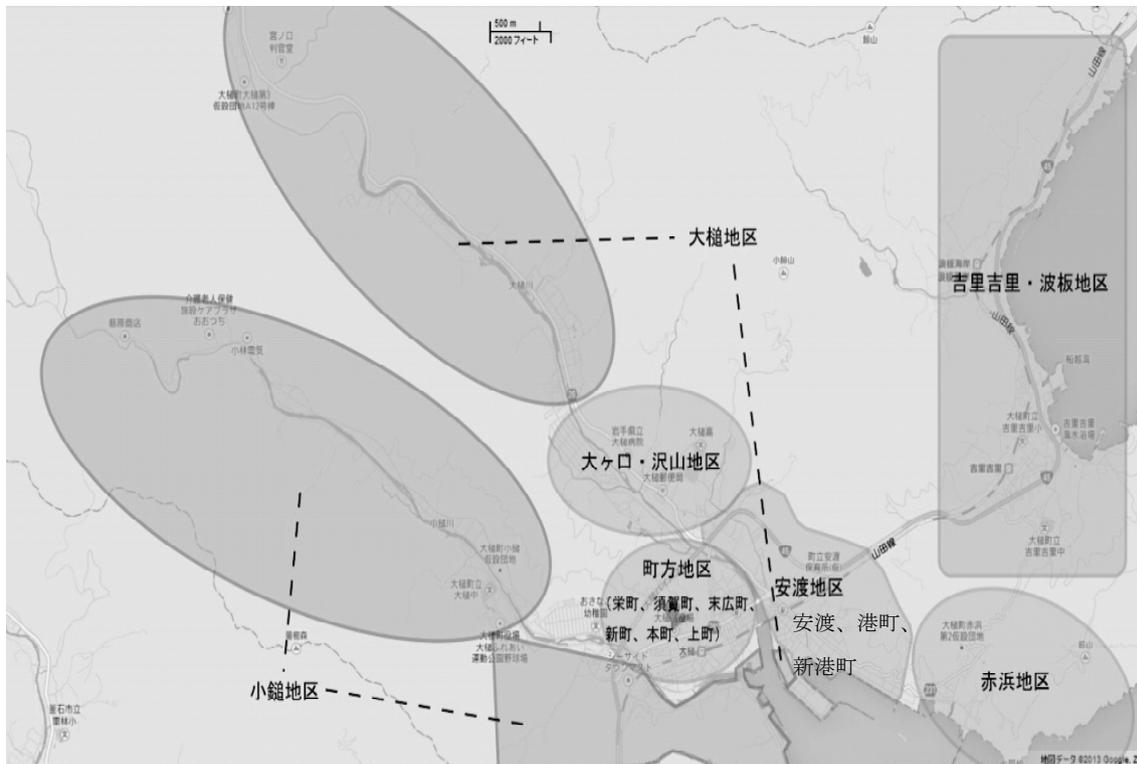


図 3 大槌町内各地区のおおよその位置
(googlemap に追記して作成)

表 2 明治以降の主な津波災害での大槌町における被害状況

	明治三陸津波 (1896 年)	昭和三陸津波 (1933 年)	チリ地震津波 (1960 年)
流出全壊（全壊率 ⁸ ）	684 戸（57.4%）	483 戸（55.5%）	30 戸
死者数（死者率 ⁹ ）	600 人（9.2%）	61 人（0.5%）	0 人

出典：水谷（2012）

以上のように、震災以前の大槌町においては、埋立地の開発を中心とした水産業に関わる地域開発が、地域発展戦略において常に重要なトピックであり続けてきたことがわかる。その地域開発の舞台（特に、産業振興に関わる面）は主に安渡地区の低地であり、地域産業に関する議論を迫っていく上で、安渡地区に注目することが非常に重要といえる。また、大槌町における地域発展の経緯の中で特徴的なことは、水産業にとって中核的な位置づけである漁業が全国的に衰退し始めた 1980 年代以降も、1990 年代後半まで、基本的に行き

⁸ 全壊した住家の戸数が津波前の全住家の戸数に占める割合。

⁹ 死者数が津波前の人口数に占める割合。

詰まることなく埋立地の開発が進んでいったことである。こうした中で、震災後の感覚からすれば、防災のロジックと地域発展のロジック（＝平時における生活再建）との縫合がどうしても必要となる土地利用形態が進んでいったと考えられる。

しかし、人口は、漁業不振（図4）および隣接する釜石市に立地する新日鉄釜石工場の大型工場の操業休止（1980年）にともない、1980年にピーク（21,292人）を迎えると、その後は緩やかに人口減少・高齢化が進んでいた（関 2013）（図5）。特に、かつて漁業で発展し、震災直前も大槌港の港湾施設や水産加工場が多く立地していた安渡地区の高齢者比率は町内でも際立って高く、2010年時点において大槌町全体で32%であるのに対し、安渡地区は43%となっていた。

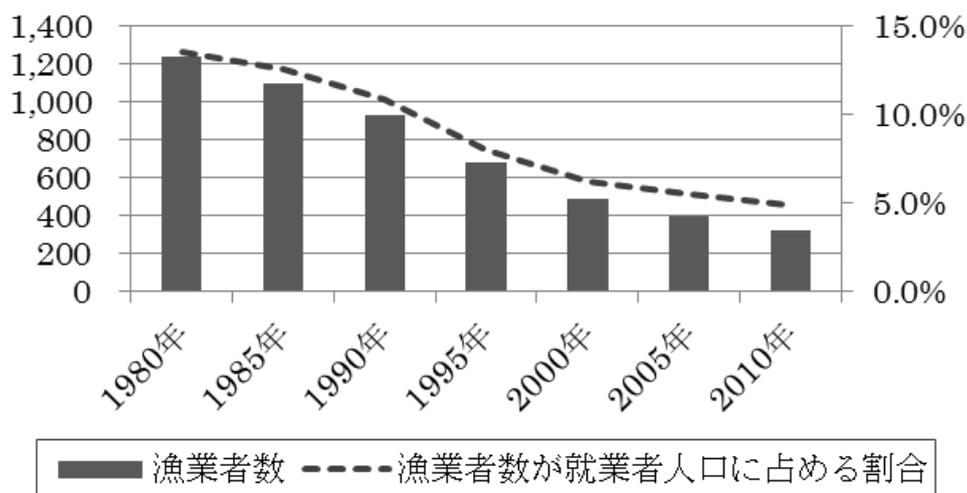


図4 漁業者数（人）・割合の推移
出典：総務省統計局「国勢調査」

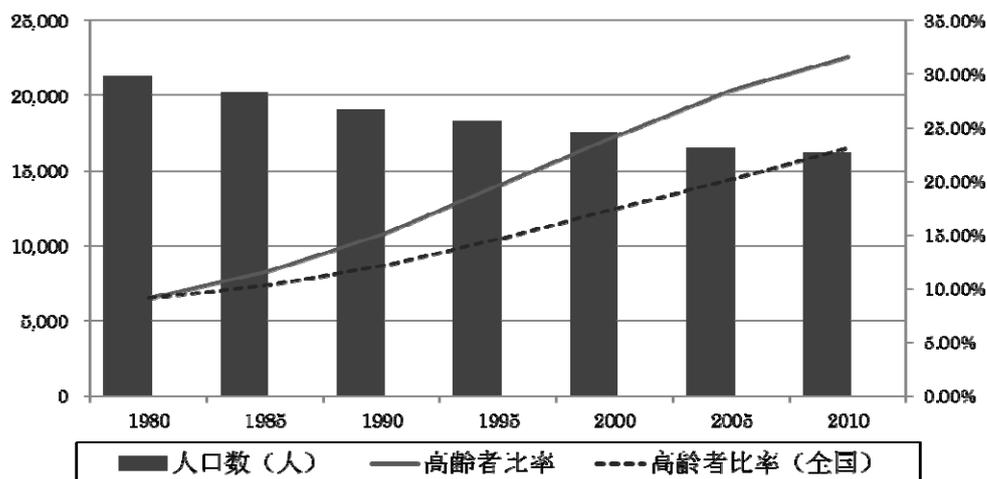


図5 大槌町における人口数と高齢者比率の推移
出典：総務省統計局「国勢調査」

大槌町の地域産業は、水産業といえる。その多くが水産加工業と考えられる大槌町の食品製造業は、2010年時点で679名の就業者数を抱えており（2010年 岩手県工業統計調査報告書）、「平成22年国勢調査」で示されている2010年時点の大槌町における漁業者数326

名と合わせると、2010年時点の15歳以上就業者数の15.1%になる。この他に、運輸業や資材製造業、造船業に従事する者も多く、水産業関連の仕事に従事する者の数はさらに多くなるであろう。大槌町内の事業所で勤務する全従業者数（公務を除く）の47.5%が、安渡地区の低地、小鎚地区、大槌地区で従業していた（経済産業省「2009年経済センサス基礎調査」より）。2010年時点の住宅地図を見ると、これらの地区の低地部には、水産加工場、電機工事・造船関係事業所、港湾施設、商店街が多く集積していたことがわかる。このように、大槌町町内では、水産業と商店業に多くの住民が従事していると同時に、それらの事業所の多くが特定の地区に集積していることから、上記二つの産業が、大槌町における地域産業と考えられる。他方、大槌町は隣接する釜石市のベッドタウンとしての要素も大きく、大槌町に住む就業者の37.0%が他市区町村で従業していることにも注意が必要である（総務省統計局「平成22年国勢調査」より）。

大槌町における水産業の就業者数は、その割合を数値だけで見ると、15歳以上の就業者数に占める割合は、2割にも満たない。しかし、町内の各世帯における生活構造を見ると、表3のように、家族の誰かが水産業に関わることで、一見零細で持続不可能に見える自営業やパートタイムの仕事を上手く組み合わせることにより家計が成立していたことが予想される。例えば、養殖漁業を営むA氏の世帯は、両親が主な収入源として年金を受給しながら、副業として沿岸漁業でウニなどを取ったり、水揚げ後の一次加工の工程でA氏の養殖漁業を手伝ったりなどして家計を維持していた。また、水産加工場でパートタイマーとして働きながら家事をこなすD氏やE氏のように、女性を中心にした壮・中年層の住民が、零細ながらも職住近接のパートタイムの仕事に就きながら親世代や子世代の面倒を見ることで、高齢層の健康維持や若年層育成に関与していたことが予想される。

表3 震災前の安渡地区における生活構造のモデル（水産業従事者が家族にいる世帯）

	主業(主な収入源)	副業(生きがい、+αの収入源)
高齢層男性(父)	年金	沿岸漁業(自由漁業)、養殖業
高齢層女性(母)	年金	家族内での水産加工業
壮年・中年層男性(子・夫)	会社員、養殖業	沿岸漁業(自由漁業)
壮年・中年層女性(子・妻)	主婦	水産加工場でのパート

養殖漁業のA氏（男性）、会社員のB氏・C氏（男性）、
水産加工場で働くD氏・E氏（女性）への聞き取りより作成
（聞き取りは、2012年11月～2013年2月にかけて実施）

(2) 被害状況

こうした中で、東日本大震災により発生した津波が大槌町を襲い、多くの人的・物的被害が生じた(表4、表5)。大槌町における死者・行方不明者の人口比率 8.4%は県内一の比率である。全被災自治体の中でも、宮城県女川町の 8.7%に次ぐ(麥倉 2013)。特に安渡地区は、町全体と比較しても人口に占める死者・行方不明者の割合が高い。事業所への被害も大きく、2010年3月11日時点の大槌商工会会員 442のうち、387が被災した(87.6%)。被災した会員のうち、2013年1月1日時点で 128が廃業した(33.1%)。

表4 大槌町および安渡地区における被害概要

	大槌町全体	安渡地区
死者・行方不明者 (2010年国勢調査の人口に対する割合)	1,286人 (8.4%) (うち、関連死者 50人) (うち、消防団員 16人、 婦人消防協力隊員 15人)	218人 (11.2%) (うち、高齢者 60%)
倒壊家屋数 (2010年国勢調査の世帯数に対する割合)	3,717棟 (65.3%)	535棟 (64.9%)

出典：大槌町全体：岩手県総合防災室資料(2013年9月30日時点)、安渡地区：第2回安渡町内会防災計画づくり検討会配布資料(2012年7月29日)、消防団・婦人消防協力隊の死者行方不明者数：大槌町消防団への聞き取り(2013年9月4日)

表5 大槌町における漁業への被害と再開状況

2008年漁業センサス 経営体数	再開した経営体数	再開した経営体/ 被害のあった経営体	再開した経営体/ 被害のあった経営体 (平成24年3月11日)	再開していない 経営体	被害のなかった経営 体
225	180	80.0%	10.0%	60	0

出典：農林水産省(2013)より

(3) 復興状況

大槌町では、表6のような経緯で復興計画を策定・事業化していった。まず、2011年4月1日に災害復興室を立ち上げ、復興に関する業務を執り行う部署を設置した。その後、5月31日に震災復興計画準備室を立ち上げ、震災復興基本方針、震災復興構想、震災復興計画の策定準備のための庁内検討会議を開催していった。そして、6月9日には震災復興計画準備委員会を立ち上げ、震災復興基本方針、震災復興構想、震災復興計画を審査審議する委員会を開催していった。8月28日に、津波により亡くなった前町長に代わり、碓川現町長が就任すると、復興に向けた動きは本格化していく。9月30日には復興基本方針を策定し、10月10日には地域復興協議会(全体会)を開催し住民へ津波防御の方針を説明した。そして10月16日から11月26日にかけて、2週間に一度のペースで地域復興協議会を各地区で開催し、町から住民へ直接、津波防御の方針や地域別の復興計画案を説明していった。12月26日には「大槌町東日本大震災津波復興計画(基本計画)」が策定され、

2012年5月には2013年度までの実施計画として「大槌町東日本大震災津波復興計画実施計画（第1期 復旧期）」（以下、「実施計画」）が策定された。2012年度中は、復興まちづくり事業（防災集団移転促進事業、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）の内容と進捗状況を町から住民へ説明する懇談会を、町外および町内各地区にて実施していった。2013年度末現在、来年度から実施される第2期実施計画の策定と、基本計画改定に向け、各地区で二度目の復興協議会が順次開催されている。

表6 大槌町における復興計画

2011年4月1日	災害復興室設置
2011年8月28日	新町長就任（碓川豊氏）
2011年9月30日	復興基本方針策定
2011年10月10日～11月26日	地域復興協議会開催
2011年12月26日	大槌町東日本大震災津波復興計画（基本計画）策定
2012年1月19日～1月27日	住宅再建に関する意向調査の実施
2012年5月22日～7月17日	各地区で第1回地域復興まちづくり懇談会
2012年5月23日	大槌町東日本大震災津波復興計画実施計画（実施計画）（第1期 復旧期）
2012年7月23日～8月27日	居留意向調査の実施
2012年7月28日～8月3日	町外復興まちづくり懇談会 （遠野市、紫波町、北上市、盛岡市、花巻市）
2012年9月4日～10月30日	各地区で第2回地域復興まちづくり懇談会 （※第3回以降は各地区で順次実施）
2013年1月4日～1月17日	大槌都市計画震災復興 土地区画整理事業計画（案）の縦覧
2013年2月25～3月11日	大槌都市計画各案の縦覧
2013年3月1日	復興まちづくり大槌株式会社設立
2013年8月21日～	大槌町復興戦略会議開催
2013年11月～	各地区で地域復興協議会開催 （2014年度以降の実施計画（第2期）策定と基本計画改定に向け）

出典：大槌町ホームページ（2014年1月15日閲覧）

安渡地区では、実施計画の中で、図6のような土地利用計画が示された。つまり、(I)より高い防潮堤の建設、(II) 防災集団移転促進事業、(III) 区画整理事業という三つの事業が行われる計画になっている。(I) は多重防御の一環として、震災以前は6.4mだった防潮堤を14.5mまで高くしようという事業である。新しい防潮堤にゲートは設置せず、スロープによって越えられる形状にする計画となっている。(II) では災害危険区域を非常に広大な産業用地にする計画が示されている。

水産業の分野では、復興や生活再建に向け早期から主体的に動く層があったが、そうした層の主体性を中心にして総意を形成する仕組みを、上手く構築できずにこれまで推移している。例えば、震災から約4か月後の7月末、漁協組合員のF氏を先頭に、ワカメの種付けが行われた。安渡地区全体で船が4隻（サップ船を除けば1隻のみ）しか残らなかった中で養殖漁業を再開したF氏の動きは、当時の水産業再開に向けた動きを見る中で非常に重要と言えよう。F氏はこの動きを評価され、漁協で責任ある立場を与えられた。しかし、責任ある立場について、F氏は自分の生活再建のために費やす労力や時間が減少した。悩んだ末、F氏は与えられた立場を返上するに至った（2012年8月、F氏への聞き取りより）。



出典：第2回安渡地域復興まちづくり懇談会配布資料に太枠部分を加筆

図6 安渡地区の土地利用計画案

水産業の復興状況についてももう少し詳しく見ておく。まず、漁業者の再開状況を見る。(2)の表5で示した漁業経営体数だけを見れば、2012年度までに80%が再開しているように見えるが、実際はそうではない。漁協の組合員数の変化を見ると、組合員数が減少している。震災前859人¹⁰だった組合員は、2012年初めの漁協再編¹¹直前には約800人に減っており、再編を通じ2012年11月末時点で280人までさらに減少している。特に、本業として漁業を営む人が多い養殖漁業の組合員数(延べ数)を見ると、震災直前に123人だった組合員数が、2012年12月末時点で55人まで減少している。このように、漁業においては、震災後の過程を通じ廃業者が増加していることが読み取れる。次に、水産加工業の状況を見る。かつて安渡地区の低地にあった大規模な水産加工場の多くは、釜石市の内陸部へ移転しながらも、本設の工場で事業を再開した。しかし、どの加工場においても従業

¹⁰ ただし、本業として漁業を行っていた組合員は、約320人ほどであるという(2012年8月、おおつち漁協組合員G氏への聞き取りより)。

¹¹ 震災前、大槌漁業協同組合(旧漁協)は5億円前後の債務を抱えていた(ただし、震災以前に返済計画はすでに作成されており、2011年から4-5年で返済を完了する予定だったという(2012年8月、G氏への聞き取りより)。東日本大震災後には震災前の負債と合わせて約11億円の負債を抱えることになった旧漁協は、2012年1月13日に自主解散を決定した。

員は募集定員の8割程度しか集まっていない状況であるという（2012年11月、D氏への聞き取り、2013年12月、H氏への聞き取りより）。小さな水産加工場も含め、町内の小規模な事業所が多く加入する大槌町商工会の会員は2012年12月時点で325であるのに対し、大槌町で再開した事業所は188軒（震災前の24.0%¹²）であることから、事業再開を望みながらも再開できていない事業者が多いことが予想される。

4. 大槌町の水産業が持つ復興課題とその背景

以上の状況を基に、大槌町の水産業が持つ復興課題を挙げ、その背景を考察していく。

大槌町の水産業が持つ復興課題は三つあると考えられる。第一に、廃業者が増加していることである。これは、漁業において特に見られた課題である。第二に、事業再開を望みながらも再開できていない事業者が多いことである。これは、小さな水産加工場において起こっていると予想される課題である。第三に、事業を再開したとしても従業員が集まらず、望み通りの事業展開がしにくいことである。これは、大規模な水産加工場において見られた課題である。

これらの課題が生じている背景には、非常に多くの理由が考えられるが、特に重要な理由は、従事者の犠牲が非常に大きかった、そうでなかったとしても従事者の家族の犠牲が非常に大きかったからである。さらに、従事者あるいはその家族の犠牲がなかったとしても、十分な防災対策がなされずに、従事者やその家族が低地で働くことへのトラウマを抱えたまましていると、同じような状況が生じてくるであろう。第3節（1）の表3で見たように、安渡地区の漁業や小さな加工場は家族経営が多く、家族が一人でも欠けてしまうと労働力不足となり休廃業せざるを得なくなる¹³。また、零細な仕事を組み合わせで成り立つ家計のあり方も見直さざるを得なくなる。こうした経緯で、廃業者や再開できずにいる事業所が多いこと、大規模な加工場が低地で事業を再開したとしても従業員が集まらない¹⁴が生じているのではないかと指摘できる。つまり、少しでも犠牲者が出てしまうことが、過疎地域に多い零細な事業体（漁業も含まれる）と、それを組み合わせで成り立つ家庭にとっては、予想以上の痛手となりうるのである。

では、犠牲者が多くなった背景にはどのようなことがあるか。安渡地区では、2012年6月よりほぼ月1回の頻度で、町内会を中心に、地区の防災計画を見直す検討会（安渡地区津波防災計画づくり検討会）が実施されている。この検討会では、東日本大震災前後の住民の防災意識や地域の支援体制、避難行動や避難生活における課題と改善点が、実体験を基に毎回深く議論されている。そうした議論を整理していくと、防災対策上の課題が、震

¹² 「経済センサス基礎調査」（2009年実施）と、「経済センサス活動調査」（2012年実施）との比較より。

¹³ F氏によれば、震災後、漁業の再開を漁協組合員（17名）に打診する中で、周囲の漁業者が休廃業せざるを得なくなっている大きな理由の一つとして、こうした状況を聞いたという（2012年8月、F氏への聞き取りより）。

¹⁴ 震災前は町内の加工場で、現在は釜石市の高台に再建した加工場で働くD氏に、町内の低地に加工場ができた場合そこで働きたいかどうかを尋ねたところ、「子どももいるので、町内で働くことに魅力を感じるが、安全対策が徹底できなければ働きたくない」という回答が返ってきた（2012年11月、D氏への聞き取りより）。

災前の地域発展の状況と深く結びついてくる。多くの犠牲者やトラウマを抱える者が生じた背景として、避難所運営の困難さから来る避難生活の厳しさ（特に3月11日当日）や、避難行動時に被災した、もしくは危険な目に遭ったことが挙げられている。さらに、避難所運営が困難になった背景として、地域の中核メンバーの犠牲が多かったことがあり、さらにその背景には少子高齢化に伴う要援護者の多さ、要援護者の数に対して中核メンバーの多くが受け持つ支援の役割を行う者が少なかったことが挙げられている。支援者不足の背景には、町内の産業の衰退により、釜石市など町外で勤務する住民が多く、発災当時安渡地区に支援者がいられなかったことがある。そして、こうして生じた休廃業は、高齢層にとって生きがいとしての仕事を奪うことにつながり¹⁵、さらなる要援護者の増加とそれにもなう支援者の負担増につながっていく。このように、生活再建上の課題が、防災上の課題を通じて、震災以前の地域問題や住民の生活実態にまでリンクしていく（図7）。

ところで、高台に移転した加工場においても、なぜ従業員が集まらないのか。移転により職住近接の生活スタイルが崩れてしまっていることへの不満があると考えられる。釜石市の高台に再建した加工場で働くD氏は、「もともと、自宅から近い職場に勤め始めたのは、病気の母を介助するためだった。母が亡くなった後は、育児と仕事両立させるために加工場に勤め始めた。家族に何かあったさいにすぐ家に戻れるのは、すごく安心できる。しかし今は帰宅時間も遅い。」と述べている（2012年11月、D氏への聞き取りより）。防災のロジックを重視したとしても、住民の生活実態に合った生活再建につながる産業配置でなければ、事業所の再建は難しいといえる。

5. 結論

以上より、復興課題の背景の検証から、第2節（3）で挙げた三つの視点が、過疎地域における災害復興を考える上で重要となる視点であることが分かる。

①防災のロジックと生活再建のロジックを上手く組み合わせることが重要という視点については、少しでも犠牲者が出てしまうこと（＝防災対策の不十分さ）が、過疎地域に多い零細な事業体（漁業も含まれる）と、それを組み合わせ成り立つ家庭にとっては大きな痛手となり、休廃業を招くこと（＝生活再建の停滞）から、その重要性を指摘できる。しかし同時に、大規模な水産加工場の例で見たように、防災のロジックを重視したとしても、住民の生活実態に合った生活再建につながる産業配置でなければ、事業所の再建は難しい。

②災害以前から続く過疎状態に由来する復興上の課題が顕在化することに留意すべきという視点については、図7で見たように、事業の休廃業など生活再建上の課題が、犠牲者の拡大等防災上の課題を通じて、高齢化にもなう要援護者の増加や経済停滞にもなう町外での支援者の就労等の、震災以前の地域問題や住民の生活実態にまでリンクしていく。このため、この視点の重要性を指摘できる。

¹⁵ 2011年4月から5月にかけて全戸家庭訪問を実施した保健師らは、「いろんな家庭で、特に男性から...震災で休職になり昼に飲むようになった、これくらいしか楽しみがないので飲むようになった、先の見通しができず飲む量が増えてきた等、飲酒する機会が増えていくことがうかがわれた」と報告している（村嶋・鈴木・岡本 2012: 140）。

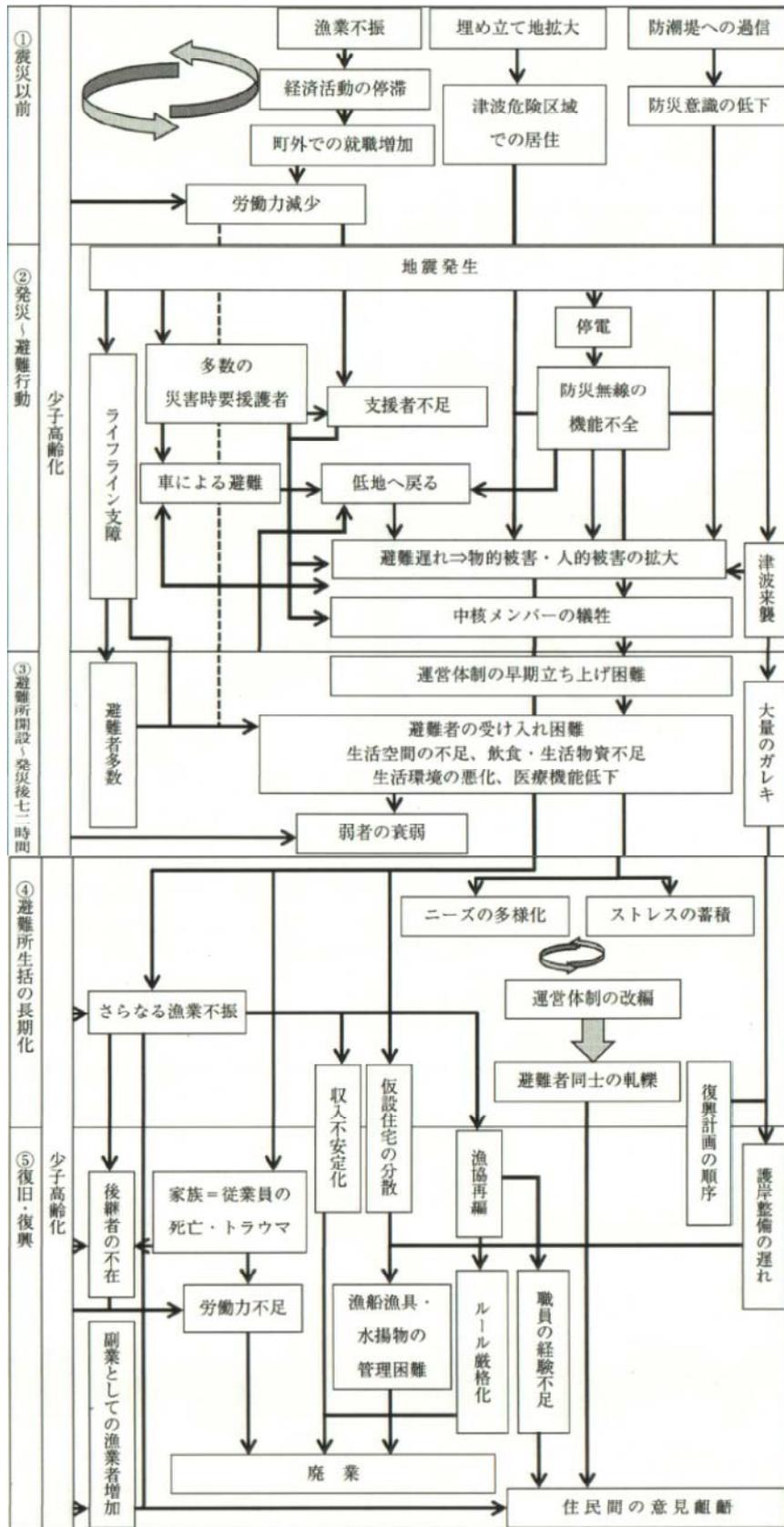


図7 安渡における震災以前⇒避難行動⇒避難生活⇒復旧・復興の災害サイクル（野坂 2013 より抜粋）

①、②の視点から分かるように、防災のロジックと生活再建のロジックをどのように組み合わせれば適切かは、地域によって、時代によって、住民層によって異なっている（例えば、基本的に行き詰まることなく埋立地の開発が進んでいた1990年代までは、防災のロジックを真剣に考えられる者は少なかったであろう）。また、震災以前から続く過疎状態に由来する復興上の課題がどのような形で顕在化するのか、およびそうした課題にどのような形で対処できるのかも、同じように、地域によって、時代によって、住民層によって異なる。このため、やはり被災者が主体となり、一定の空間的ないし組織的範囲の中での総意として防災のロジックと生活再建のロジックの組み合わせ方や、復興課題への対応方法を判断し、発信していくことが重要といえる。しかし、大槌町におけるこれまでの復興過程（第3節（3）で挙げた、A氏およびB氏の認識、F氏の例など）では、住民が主体となって復興や自身の生活再建に取り組める環境整備が十分にできていないことがうかがえる。

今後は、復興課題を緩和している要素や仕組みを探求する視点から、本稿で挙げたような復興課題への対応方法も検討していく予定である。

【文献】

- 広瀬忠弘, 1981, 「災害過程」 広瀬忠弘編『災害への社会科学的アプローチ』新曜社: 3-48.
- 伊藤正昭, 2003, 『新版 地域産業論——産業尾の地域化を求めて』学文社.
- 岩手県, 1988, 『岩手県沿岸漁業構造改善事業基本方針』.
- 岩手県林業水産部漁港課, 1982, 『岩手県漁港30年史』.
- 松永桂子, 2012, 『創造的地域社会——中国山地に学ぶ超高齢社会の自立』新評論.
- 水谷武司, 2012, 「地方太平洋沖地震の津波による人的被害と避難対応」独立行政法人 防災科学技術研究所編『防災科学技術研究所主要災害調査』48: 91-104.
- 森嶋幸代・鈴木るり子・岡本玲子編著, 2012, 『大槌町 保健師による全戸家庭訪問と被災地復興』明石書店.
- 麥倉哲, 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』54: 269-288.
- 新沼星織, 2009, 「『限界集落』における集落機能の維持と住民生活の持続可能性に関する考察——東京都西多摩郡檜原村M集落の事例から」『E-journal GEO』Vo.4: 21-36.
- 農林水産省, 2013, 「震災による漁業経営体の被災・経営再開状況（平成25年3月11日現在）」.
- 野坂真, 2012, 「地域産業論から見る過疎地域の災害復興——能登半島地震後の輪島市市街地を中心として」『関東都市学会年報』14: 72-79.
- , 2013, 「大槌町安渡（1）過疎・高齢化する津波被災地の地域生活の再生とは」浦野正樹・野坂真・吉川忠寛・大矢根淳・秋吉恵共著『〈早稲田大学ブックレット「震災後」に考える〉シリーズ 29 津波被災地の500日——大槌・石巻・釜石にみる暮らし復興への困難な歩み』早稲田大学出版部: 19-44.
- 大槌町, 1971, 『大槌町新総合開発計画』.
- 大江正章, 2008, 「『限界集落』の挑戦——中山間地に息づく『地域の力』」『世界』781: 247-257.

- 大矢根淳, 2006, 『災害（多発）社会』と人間生活の再生』古城利明・新原道信・広田康生監修編『地域社会学講座第2巻 グローバリゼーション／ポスト・モダンと地域社会』東信堂: 193-208.
- , 2007, 「被災地におけるコミュニティの復興とは」浦野正樹・大矢根淳・吉川忠寛編『シリーズ災害と社会2 復興コミュニティ論入門』弘文堂: 18-23.
- 関幸子, 2013, 「＜研究ノート＞岩手県大槌町の震災復興の現状と課題」『東洋大学 PPP 研究センター紀要』3.
- 下平尾勲, 1996, 『地場産業——地域からみた戦後日本経済分析』新評論.
- Storper, M., 1997, *The Regional World*, New York: The Guilford Press.
- 高橋英博, 2006, 「グローバリゼーションと日本の地場産業」古城利明・新原道信・広田康生監修編『地域社会学講座第2巻 グローバリゼーション／ポスト・モダンと地域社会』東信堂: 143-159.
- 徳野貞雄, 2007, 『農村(ムラ)の幸せ、都会(マチ)の幸せ——家族・食・暮らし』日本放送出版協会.
- 渡辺兵力, 1967, 「過疎概念と過疎問題」山村振興調査会編『山村地域人口流動の諸問題——統計分析と実態調査』:25-29.
- 山下祐介, 2012, 『限界集落の真実』筑摩書房.
- 吉川忠寛, 2007 「「事前復興」の到達点と災害教訓から見た課題」浦野正樹・大矢根淳・吉川忠寛編『復興コミュニティ論入門』弘文堂.
- , 2012, 「地域防災計画見直しの論点——東日本大震災の津波被災地と首都圏の教訓」『月刊 自治研』630: 31-40.