

東日本大震災における集落の被災と再建

—その持続性に注目して—

Damage and Reconstruction of Village Communities in the Great East Japan Earthquake and Tsunami:
Focusing the Sustainability

広田 純一*

Junichi HIROTA

1 はじめに

言うまでもなく、集落は農村計画学の一貫した関心の対象であり、研究の対象であった。筆者が研究代表者を務めた文部科学省科学研究費による総合研究「連携と持続に着眼した東日本大震災の農村復興に関する総合的農村計画研究」（課題番号 24248039, 研究期間 2012-2016）でも、関心の中心は東日本大震災における集落の持続性であったし、科研研究の成果を出版した「震災復興から俯瞰する農村計画学の未来」（農林統計出版, 2019年）¹⁾でも、集落の持続性に関する複数の論考が収められている²⁾。また東日本大震災の津波被災地のレジリエンスについては、すでに事例を踏まえた分析も登場しており、いずれも集落の持続性への肯定的評価が見られる^{2), 3)}。

他方、復興政策においても、政府の復興総会議による「復興への提言」（2011年6月）⁴⁾では、農業の復興とともに農村コミュニティの復興の重要性が説かれ、政府の「基本方針」（同年7月）⁵⁾にも盛り込まれている。

集落の持続性に関しては多くの研究の蓄積があり、それらのレビューが不可欠であるが、本稿では、東日本大震災から10年を迎えるに当たって、集落の持続性に関する今後の議論に基礎的な知見を提供するために、農林業センサスの農業集落調査および漁業センサスの漁業集落調査の結果と現地調査を基に、津波被災集落の被災と再建の実態を明らかにすることを目的とする。

なお、2つのセンサスでは集落の総戸数がわからないため、集落の被災状況を捉えるのに、本稿では農業経営体数と漁業経営体数の増減を使っている。これで十分と考えているわけではないが、やむを得ない。また、集落のコミュニティが維持されているかどうかは、本来であれば集落の活動や組織に立ち入って調べる必要があるが、本稿では複数の住民が元の集落に居住していれば、

コミュニティは存在するという前提で記述を進めている。本稿が被災地全体を対象とした俯瞰的な論考であることをお断りしておきたい。

また、2つのセンサスでは、それぞれ農業集落、漁業集落という表記がされているが、実体としては同じ集落を対象としているので、本稿では「集落」という表記で統一する。ただし、同調査の結果を記述するさいには、農業集落、漁業集落という表記も用いるものとする。

最後に、集落の持続性に関しては、原発被災地は極めて重要な示唆を与えてくれるが、問題の様相が大きく異なるので、本稿では津波被災地に絞って述べることとする。

2 沿岸集落の被災状況

(1) 農業経営体の被災状況

表1は、2010年の世界農林業センサスの農業集落調査結果を基に、農林水産省が津波被害のあった農業集落数を推計したものである。岩手、宮城、福島県の被災3県の農業集落数は2010年調査時点で10,737、うち津波被害のあった集落は1,021で、3県全体の13.1%に上る。県別では、岩手県が11.4%、宮城県が22.4%、福島県が6.1%と、宮城県の被害が大きい。

表1 津波被害のあった農業集落数

		単位 実数・経営体、構成比：%			
		2010年 (平成22年2月1日現在)	状況確認の 対象とした 農業集落	被害のあった 農業集落	うち津波被害 のあった 農業集落
3県計	実数	10,737	7,804	4,058	1,021
	構成比		100.0	52.0	13.1
岩手県	実数	3,652	2,369	1,307	270
	構成比		100.0	55.2	11.4
宮城県	実数	2,797	2,570	1,565	576
	構成比		100.0	60.9	22.4
福島県	実数	4,288	2,865	1,186	175
	構成比		100.0	41.4	6.1

出所) 大臣官房統計部「被災3県における農業経営体の被災・経営再開状況(平成26年2月1日現在) - 農林業センサス結果の状況確認の概要 -」, 平成26年3月

*岩手大学(名誉教授) Iwate University (emeritus professor)

キーワード：1) 東日本大震災, 2) 東日本大震災からの復興, 3) 集落, 4) コミュニティの再建, 5) 住宅再建

表2は、被災3県の沿岸市町村について、2010年と2015年の農業経営体の増減率に応じて農業集落を分類したものである。表中で-100%とあるのは、農業経営体が震災後に0（ゼロ）となった集落、つまり全経営体が被災したことを示しており、以下、農業経営体の減少率を70～100%、50～70%、30～50%、0～30%、0%未満(増加)に分けて集計してある。なお、この集計では、2010年の農業経営体数が0であった集落は除いている。

表2 被災3県沿岸市町村における農業経営体増減率別農業集落数

増減率	全体		津波被災地		原発被災地	
	集落数	構成比	集落数	構成比	集落数	構成比
合計	2,278	100.0%	2,001	100.0%	277	100.0%
-100%	397	17.4%	209	10.5%	188	67.9%
-70～-100%	143	6.3%	138	6.9%	5	1.8%
-50～-70%	280	12.3%	270	13.5%	10	3.6%
-30～-50%	325	14.3%	321	16.1%	4	1.4%
0～-30%	727	31.9%	682	34.1%	45	16.2%
～0%	405	17.8%	380	19.0%	25	9.0%

注1) 集落数には、2010年時点で農業経営体がゼロの集落(242)を除いてある。

注2) 津波被災地は、岩手県と宮城県沿岸市町村、および福島県の新地町、相馬市、いわき市

注3) 原発被災地は、福島県南相馬市、浪江町、双葉町、大熊町、富岡町、楢葉町、広野町

出所) 農業センサス農業集落調査(2010年、2015年)より筆者が集計

この表より、震災後に農業経営体がゼロになった(-100%)のが397集落(津波被災集落の17.4%)、以下、減少率が70%を超えたものが143集落(6.3%)、50～70%が280集落(12.3%)、30～50%が325集落(14.3%)あり、-100%の集落も合わせると、農業経営体が5年間で30%以上減少した集落は1,145集落到り、沿岸市町村の全集落の50%に達する。ちなみに、被害を受けていない内陸の農業集落の減少率は概ね30%未満なので、減少率30%を被災の目安にするのは妥当と考える。

また、津波被災地と原発被災地を比較すると、津波被災地では、経営体数ゼロが209集落(10.5%)、これを含み農業経営体が30%以上減少したのが938集落(47.0%)であるのに対し、原発被災地では、経営体数ゼロが188集落(67.9%)、30%以上減少が248集落(89.5%)にも達し、ここでも原発被害の深刻さが窺われる。

(2) 集落の立地条件と津波被害の態様

集落の津波被害の態様は、集落の立地条件によって異なる。

三陸沿岸は、宮古市を境にして北部の隆起海岸と南部のリアス海岸に分けられる。三陸北部では陸地が海岸まで迫り、海沿いの平地はごく限られている。農地は主に隆起海岸の台地上にあって津波の被害を免れている場合が多い。海沿いの集落は漁業が基幹産業であって、農業経営体の数そのものが少ない集落が多い。このため津波被害は漁業と漁業経営体が主であり、農業および農業経営体の被害は限定的であった。ただし、久慈市や野田村

のように、小河川の河口部に農地が広がっていた地域では、農業および農業経営体の被害も小さくはなかった。

これに対して三陸南部は、入り組んだ湾と小さな半島が形成されていて、集落は湾の奥の平地や半島部の海沿いに立地していた。農地は全般的に狭く、農業経営体も少数で規模も小さかった。ただし、気仙川河口の陸前高田市と、北上川河口の石巻市旧北上町および旧河北町は例外で、いずれも河口部には広い水田地帯が形成され、集落が立地していた。今回の津波はこのような河口部の集落に壊滅的な打撃を与えた。

他方、仙台湾岸では、沿岸部に広大な農地が広がり、海岸に平行する自然堤防沿いに集落が形成されていた。大津波はこれらの農地と集落を襲い、全戸が流失した集落が続出した。

3 立地条件ごとの集落の被災状況

(1) 三陸北部の集落(岩手県田野畑村)

三陸北部の例として田野畑村を取り上げる。表3は田野畑村の沿岸集落ごとの農業経営体および漁業経営体の増減を示している。

表3 三陸沿岸北部・田野畑村の農業集落と農業経営体の増減

	農業・漁業集落名	2010年の農業経営体数(A)	2015年の農業経営体数(B)	増減数 B-A	増減率 (B-A)/A	2008年の漁業経営体数(C)	2013年の漁業経営体数(D)	増減数 D-C	増減率 (D-C)/C
1	久春内	-	-	-	-	-	-	-	-
2	北山	4	2	-2	-50.0%	1	1	0	0.0%
3	机	-	-	-	-	10	8	-2	-20.0%
4	明戸	21	19	-2	-9.5%	1	1	0	0.0%
5	羅賀	2	2	0	0.0%	50	39	-11	-22.0%
6	和野	-	1	1	-	1	1	0	0.0%
7	島ノ越	8	1	-7	-87.5%	49	38	-11	-22.4%
8	切牛	-	-	-	-	10	9	-1	-10.0%
9	真木沢	12	7	-5	-41.7%	-	-	-	-

(注)「-」は該当する農業経営体または漁業経営体なかった集落

出所) 農業センサス農業集落調査(2010年、2015年)、および農業センサス漁業集落調査(2008年、2013年)より筆者が集計

田野畑村の場合、沿岸集落は9つあり、うち4つ(久春内、机、和野、切牛)は農業経営体がそもそも存在しない。ちなみに、久春内と和野、切牛は地図上では海岸に接しているが、集落は隆起海岸の台地上にあって、住宅もすべて台地上にある。残りの5集落のうち、北山も台地上にあり、農業経営体の減少は津波によるものではない。明戸は明戸川流域に立地する集落で、この地域には珍しく川沿いに平地があって、農地が多く、農業経営体の数も多い。過去の大津波で集落は内陸に移転していたため、人的被害も農地被害も最小限に止まっており、農業経営体も概ね維持されている。

他方、羅賀と島ノ越はいずれも沿岸集落であり、過去の大津波を契機に住宅の高台移転も一部行われていたが、依然として沿岸部にも多数の住宅が立地していた。このため津波被害は甚大で、羅賀集落では7人、島ノ越集落では27人の死者行方不明者を出している。田野畑村の死者行方不明者の大半はこの2集落だった。このう

ち羅賀については、農地が高台にあったため、農業経営体は維持されたが、島ノ越は農地も低地にあったため、農業経営体も激減している。ただ、この2集落については、漁業被害が甚大だった。表3に示すように、羅賀と島ノ越は農業経営体に比べて漁業経営体の数がはるかに大きく、震災によって漁業経営体の数は2割以上も減少している。

以上、三陸北部の農業集落は、過去の高台移転もあって、集落の壊滅は免れており、かつ一部を除けば、元々農地も農業経営体が少なく、今回の津波被害も限定的であった。ただし、漁船および漁港と関連施設は甚大な被害を受けており、漁業集落として見れば津波の被害は甚大であった。

(2) 三陸南部の農業集落 (1) (岩手県釜石市鵜住居地区)

三陸南部の例として釜石市鵜住居地区を示す。本地区は鵜住居川の河口に位置する小市街地と、大槌湾に面する箱崎半島の漁村集落から成り、津波で600人近くの死者・行方不明者を出している。

表4は釜石東部地区の農業集落・漁業集落の一覧である。農業集落としては12あるが、2010年時点で農業経営体が存在したのは6集落のみである。片岸、鵜住居、およびその上流の新田・神ノ沢、川目・田郷は、鵜住居川の下流部に位地し、比較的平坦地が多かった。これらは一集落当りの農業経営体も概ね10以上あり、農村と言ってよい集落である。

今回の津波は鵜住居川の堤防を越えて、これらの集落にも甚大な被害を及ぼした。新田・神ノ沢集落は全経営体が流失、鵜住居集落で60%以上、片岸集落でも80%近くが被災を受けた。これに対して、最上流の川目・田郷にも津波は来たが、経営体の減少率は30%強に止まっており、下流の集落に比べれば

被害は軽かった。

他方、大槌湾を取り囲む半島部に立地する室浜、根浜、箱崎・桑ノ浜、白浜、仮宿は漁村集落であり、農地もほとんどなく、箱崎・桑ノ浜を除いて、農業経営体が存在しない。南部の両石と水海も同様である。ただし、集落自体は甚大な被害を受けており、根浜集落などは全世帯が流失し、14名者犠牲者が出ている。また、これらの集落では漁業経営体の減少が30~60%にも及んでいる。

なお、外山は鵜住居集落の奥に位置する山間集落であ

表4 釜石市鵜住居地区の農業集落と農業経営体の増減

	農業・漁業集落名	2010年の農業経営体数(A)	2015年の農業経営体数(B)	増減数 B-A	増減率 (B-A)/A	2008年の漁業経営体数(C)	2013年の漁業経営体数(D)	増減数 D-C	増減率 (D-C)/C	備考
1	室浜	-	-	-	-	19	11	- 8	-42.1%	
2	片岸	9	2	-7	-77.8%	19	7	- 12	-63.2%	
3	鵜住居	11	4	-7	-63.6%	-	-	-	-	
4	根浜	-	-	-	-	8	6	- 2	-25.0%	
5	箱崎, 桑ノ浜	3	2	-1	-33.3%	82	46	- 36	-43.9%	箱崎
						26	18	- 8	-30.8%	桑ノ浜
6	白浜	-	-	-	-	83	50	- 33	-39.8%	
7	仮宿	-	-	-	-	18	12	- 6	-33.3%	
8	新田, 神ノ沢	9	0	-9	-100.0%	-	-	-	-	
9	川目, 田郷	17	11	-6	-35.3%	-	-	-	-	
10	外山	2	2	0	0.0%	-	-	-	-	
11	両石	-	-	-	-	89	62	- 27	-30.3%	
12	水海	-	-	-	-	-	-	-	-	

(注)「-」は該当する農業経営体がなかった集落
出所) 農業センサス農業集落調査(2010年, 2015年)より筆者が集計

表5 石巻市旧北上町・旧河北町の農業集落と農業経営体の増減数

旧町名(平成合併前)	旧町村名(昭和合併前)	農業集落名	2010年の農業経営体数	2015年の農業経営体数	増減数	増減率	2008年の漁業経営体数(C)	2013年の漁業経営体数(D)	増減数 D-C	増減率 (D-C)/C	
北上町	十三浜村	1 小滝	1	1	0	0.0%	14	14	0	0.0%	
		2 大指	-	-	-	-	26	18	- 8	-30.8%	
		3 小指	-	-	-	-	16	12	- 4	-25.0%	
		4 相川	8	-	-8	-100.0%	23	12	- 11	-47.8%	
		5 小泊	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		6 大室	1	-	-1	-100.0%	8	6	- 2	-25.0%	
		7 小室	-	-	-	-	9	7	- 2	-22.2%	
		8 白浜	6	-	-6	-100.0%	6	4	- 2	-33.3%	
		9 長塩谷	1	-	-1	-100.0%	-	-	-	-	-
		10 立神	2	-	-2	-100.0%	-	-	-	-	-
		11 月浜	13	-	-13	-100.0%	-	-	-	-	-
		12 吉浜	14	-	-14	-100.0%	-	-	-	-	-
		13 追波	32	-	-32	-100.0%	-	-	-	-	-
橋浦村	橋浦村	14 二丁谷地	4	1	-3	-75.0%	-	-	-	-	-
		15 大上	15	8	-7	-46.7%	-	-	-	-	-
		16 要害	2	1	-1	-50.0%	-	-	-	-	-
		17 中原	10	6	-4	-40.0%	-	-	-	-	-
		18 泉沢	12	5	-7	-58.3%	-	-	-	-	-
		19 長尾	14	6	-8	-57.1%	-	-	-	-	-
		20 行人前	6	2	-4	-66.7%	-	-	-	-	-
		21 釜谷崎	3	-	-3	-100.0%	-	-	-	-	-
		22 大須	46	35	-11	-23.9%	-	-	-	-	-
		23 本地	13	7	-6	-46.2%	-	-	-	-	-
河北町	大川村	24 尾の崎	22	-	-22	-100.0%	-	-	-	-	-
		25 長面	54	-	-54	-100.0%	25	17	- 8	-32.0%	
		26 釜谷	35	4	-31	-88.6%	-	-	-	-	-
		27 間垣	6	-	-6	-100.0%	-	-	-	-	-
		28 針岡第二	25	13	-12	-48.0%	-	-	-	-	-
		29 針岡第一	40	13	-27	-67.5%	-	-	-	-	-
		30 谷地	16	4	-12	-75.0%	-	-	-	-	-
		31 横川	9	1	-8	-88.9%	-	-	-	-	-
		32 福地	46	34	-12	-26.1%	-	-	-	-	-

(注)「-」は該当する農業経営体がなかった集落
出所) 農業センサス農業集落調査(2010年, 2015年)より筆者が集計

り、農業経営体の数も少なく、今回の津波被害は受けていない。

(3) 三陸南部の集落 (2) (宮城県石巻市旧北上町・旧河北町)

三陸南部のもう1つの例として、宮城県石巻市旧北上町・旧河北町を挙げておく。本地区は北上川の河口に広がる水田農業地域で、今回の津波により甚大な人的被害および農地被害を被った。

表5に本地区の農業集落の一覧を示す。旧北上町は北上川の左岸(北側)に位置し、昭和の大合併前は十三浜村と橋浦村に分かれていた。表から明らかのように、旧十三浜村の13集落は、小滝集落を除き、すべての農業経営体が流失するという大被害を受けた。その上流部にあった旧橋浦村でも、10集落の大半で農業経営体が50%以上の減少となっている。また、旧十三浜村の小滝集落ほか6集落は漁業中心の集落であり、小滝集落を除くと漁業経営体が大幅に減少しており、集落の津波被害が大きかったことがわかる。

一方、北上川右岸(南側)の河口部にあった旧河北町大川地区でも、河口近くの尾ノ崎、長面、間垣集落が100%の被災、その上流部で北上川沿いの釜谷、谷地、横川集落でも80~90%の被災という甚大な被害を受けている。これらの集落はいずれも農業が盛んで農業経営体も多く、しかも大震災直前の2011年3月に、大規模圃場整備事業が完了したばかりだった。

(4) 仙台湾岸の農業集落 (1) (宮城県仙台市若林区七郷・六郷地区)

仙台湾岸の例として、仙台市若林区の七郷・六郷地区を取り上げる。仙台市街地と海岸との間に広大な水田地帯を有し、震災前は大規模農業法人も含めて農業経営体が多い地区だった。海沿いの荒浜集落(七郷)、井土集落(六郷)および藤塚集落(六郷)が壊滅的な被害を受け、仙台市街地に近いこともあって、よくマスコミ等で取り上げられた地区である。

表6に農業集落の一覧を示す。七郷地区では、海に面した荒浜集落が津波の直撃を受け、すべての農業経営体が被災し、減少率は92%に達した。これに対して、そのすぐ内陸側の荒井集落にも津波は到達したが、経営体の減少率は45%に留まった。さらに仙台東道路の西側に位置する長喜城集落および霞目集落まで来ると、津波による海水の浸入はあったが、農地の区画や道水路は残ったし、がれきの堆積は軽微だった。農業経営体の減少率もそれぞれ20%、12.5%と比較的小さかった。なお、そこからさらに内陸側の六丁目、伊在、蒲町集落では、農業経営体が大幅に減少しているが、これはこの地区で集団移転事業や土地区画整理事業が実施されたためと考

えられる。

他方、六郷地区でも、海沿いの集落の壊滅的な被害に対して、内陸に向かうほど被害が軽くなっている実態が見られる。すなわち、海に面した井土集落と藤塚集落では、全経営体が被災し減少率が100%に達している一方で、1つ内側の三本塚、二木、種次集落では30~70%程度、さらに内側の仙台東道路より西側にある下飯田、今泉集落では30%を下回っている。

表6 仙台市若林区七郷・六郷地区の農業集落一覧

市区町村名	旧町村名 (昭和合併前)	農業集落名	2010年の 農業経営 体数	2015年の 農業経営 体数	増減数	増減率
仙台市 若林区	七郷	1 荒浜	76	6	-70	-92.1%
		2 荒井	119	65	-54	-45.4%
		3 長喜城	10	8	-2	-20.0%
		4 六丁目	22	9	-13	-59.1%
		5 伊在	4	2	-2	-50.0%
		6 蒲町	14	8	-6	-42.9%
		7 霞目	8	7	-1	-12.5%
	六郷	8 井土	39	0	-39	-100.0%
		9 藤塚	30	0	-30	-100.0%
		10 三本塚	40	20	-20	-50.0%
		11 二木	33	22	-11	-33.3%
		12 種次	37	10	-27	-73.0%
		13 下飯田	48	34	-14	-29.2%
		14 今泉	61	45	-16	-26.2%
		15 沖野	43	40	-3	-7.0%
		16 上飯田	15	11	-4	-26.7%
		17 日辺	53	51	-2	-3.8%

(注)「-」は該当する農業経営体が多かった集落
出所) 農業センサス農業集落調査(2010年、2015年)より筆者が集計

(5) 仙台湾岸の集落 (2) (宮城県岩沼市玉浦地区)

仙台湾岸の農業集落として、もう一つ岩沼市の玉浦地区の例を示す。本地区は仙台空港の南側に位置し、岩沼市の中心市街地と海岸との間に広がる水田地帯であった。仙台湾岸の集落はどこも津波によって壊滅的な被害を受けたが、本地区はその後の復興のやり方に特徴がある。他の多くの地区では個別移転が主流であったのに対して、本地区では岩沼市が主導して集落単位の集団移転を果たしたのである。

表7のうち、No.1の相の釜からNo.8の新浜までは海に面した集落であり、ほぼ全世帯が流失し、農業経営体の減少率は100%に達した。これらの集落から一歩内陸に入った林一から早股下二も、海沿いと変わらないほど大きな被害を受けており、農業経営体の減少率は80%を超えている。ただし、早股下一と早股上は海からの距離はほぼ同じぐらいだが、経営体の減少率は50%強に留まっている。

他方、相の釜の内陸側の矢の目下から矢の目上は、海からの距離がやや遠いこともあって経営体の減少率は40%前後に収まっている。そして一番内陸側の下野郷下、下野郷上、押分まで来ると、経営体の減少率は30%を下回り、被災地以外の集落と変わらない水準になっ

表7 岩沼市玉浦地区の農業集落と農業経営体の増減数

市区町村名	旧町村名 (昭和合併前)	農業集落名	2010年の 農業経営 体数	2015年の 農業経営 体数	増減数	増減率
岩沼市	玉浦村	1 相の釜	37	0	-37	-100.0%
		2 藤曾根	14	0	-14	-100.0%
		3 二の倉	33	0	-33	-100.0%
		4 長谷釜	38	0	-38	-100.0%
		5 寺島	26	3	-23	-88.5%
		6 蒲崎北	21	0	-21	-100.0%
		7 蒲崎南	21	2	-19	-90.5%
		8 新浜	24	3	-21	-87.5%
		9 林一	33	2	-31	-93.9%
		10 林二	10	2	-8	-80.0%
		11 早股下二	12	2	-10	-83.3%
		12 早股下一	41	19	-22	-53.7%
		13 早股中	38	17	-21	-55.3%
		14 早股上	28	16	-12	-42.9%
		15 矢の目下	24	13	-11	-45.8%
		16 矢の目中	28	19	-9	-32.1%
		17 矢の目上	29	15	-14	-48.3%
		18 下野郷下	24	16	-8	-33.3%
		19 下野郷上	28	20	-8	-28.6%
		20 押分	36	30	-6	-16.7%

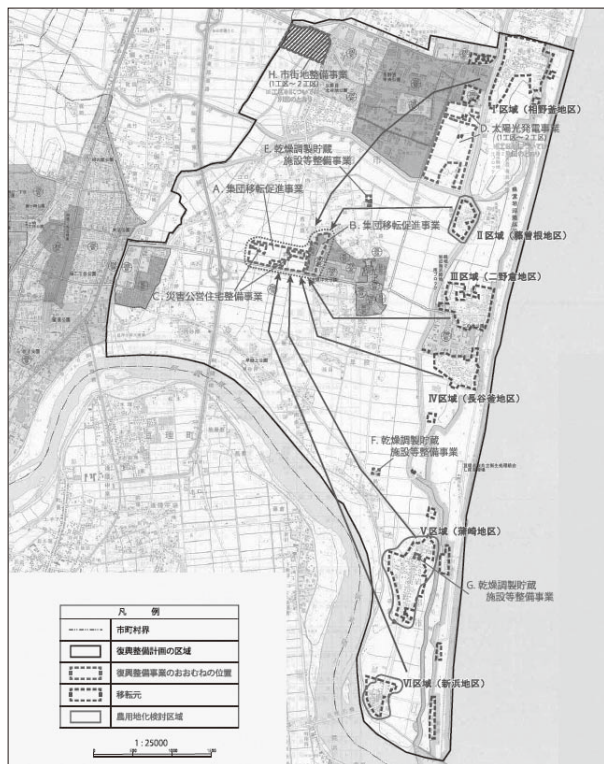


図1 岩沼市の復興整備計画図

出所) 岩沼市復興整備計画(第12回変更:平成29年12月25日)より

ている。

なお、水田が壊滅的被害を受けた本地区でも、震災後に大区画圃場整備事業が導入され、既に工事は完了し、営農が再開している。

4 被災集落の再建状況

次に、津波で壊滅的な被害を受けた集落の再建状況を見ておこう。集落再建の形態としては、次の4つのタイプが見られる。

プが見られる。

(1) 地区内再建タイプ

集落の全部または一部が被災し、既存集落内に住宅地を再建するタイプである。集団移転と個別移転とが混じる場合が多い。三陸沿岸の漁村集落の多くはこのタイプに属する。前述の釜石市鶴住居地区(の半島部)がその例である。元の集落内に住宅を再建するので、従前のコミュニティは維持されたが、集団移転事業に時間がかかり、それを待たずに、若い世代を中心に市街部に転出してしまふ例も見られた。

(2) 一部地区外再建タイプ

集落の全部または一部が被災し、一部の被災世帯が集落外に集団移転したタイプである。地形の関係で地区内にすべての移転先を確保できない場合にこのタイプとなる。三陸沿岸の漁村集落の一部で見られる。前述の例で言えば、岩手県田野畑村の羅賀集落や島ノ越集落がこれに当たる。これらの集落では、地区内に適当な移転先が確保できなかったために、既存集落から離れた海岸段丘上に移転団地が造成され、津波で流されなかった集落エリアと高台の移転団地エリアとが物理的に離れてしまい、地域コミュニティの維持という面で大きな課題を背負ってしまっている。

(3) 地区外集約タイプ

集落のほぼ全部が被災し、集落外に集団移転したタイプである。地形が平坦で集落全体が災害危険区域となった仙台湾岸の集落や、北上川河口部の集落に見られる。集落単位の移転であるため、従前のコミュニティの維持は可能だが、元の住民すべてが集団移転に参加したわけではないので、元住民との関係維持や移転先の地域との関係づくりが課題となった。

なお、一つの集落がまとまって一つの場所に集団移転するという例はあまり見られない。実際には、複数の被災集落が内陸の集団移転地にまとまって移転したり、逆に一つの被災集落から複数の集団移転地に移転する例が多い。

集落単位の集団移転がある程度実現できているのは、東松島市や岩沼市、あるいは石巻市旧河北地区のように、自治体側に集落単位の集団移転の姿勢や方針があり、また集落の側にもその強い希望があった場合である。

たとえば、前述の岩沼市玉浦地区(図1)では、沿岸の相の釜、藤曾根、二の倉、長谷釜、寺島、蒲崎北、蒲崎南、新浜の7集落でほぼ全戸が流出したが、内陸の押分集落内の水田に2団地の集団移転先(玉浦西地区と三軒茶屋地区)を確保し、多くの世帯がそこに入った。災害公営住宅もその団地内に建設されている。

(4) 地区外分散タイプ

集落のほぼ全部が被災し、集落外の内陸部に個別に移転するタイプである。(3)の地区外集約タイプと同様、地形が平坦で集落全体が災害危険区域となった仙台湾岸の集落や、北上川河口部の集落に見られる。(3)との違いは、集落単位の集団移転が実現できたかどうかという点である。

仙台湾岸の被災集落の多くはこのタイプである。たとえば、前述の仙台市若林区荒浜集落では、従前の約400世帯が住んでいたが、震災後は各自の希望に合わせて、七郷地区内の神屋敷団地(30数戸)、笹屋敷団地(11戸)、荒井東・西・南団地等に分散して移転している。それでも従前世帯の8割ぐらゐは、同じ七郷地区内にいるという^{注2)}。また、仙台市若林区井土地区では、従前103世帯あり、地元で「移転を考える会」を組織して集団移転を図ろうとしたが、仙台市との協議が不調に終わり、最終的には10戸だけが内陸に集団移転したのみで、あとはバラバラの移転になったという^{注3)}。仙台市以南の名取市、亶理町、山元町なども同じような形で内陸移転が進んでいる。

集落単位の集団移転にならなかった背景には、(3)とは違い、自治体側に集団移転に対する明確な姿勢や方針が乏しかったり、あるいは集落側にまとめ役がいなかったり、また住民自身が必ずしも集落単位の集団移転にこだわらなかつたといった事情がある。住民意向という点では、とりわけ農業後継者も含めて若い世代には、コミュニティへの帰属意識が弱く、集団移転にあまり関心がなかつたとも言われている。

5 農村コミュニティ再建に向けた動き

前項の(4)地区外分散タイプ場合、元の住民が分散して移転先のコミュニティに属することになるため、元のコミュニティの維持は困難である。ただし、集落内の元の農地は圃場整備されて残るし、また地域によっては共同墓地等も残されるので、それらの維持管理は誰かが行わなければならない。

実際には、水路・農道等の管理については、再建された農地の耕作を担う農業経営体が、多面的機能支払制度を活用して行っている地域が多いようである。たとえば、前述の仙台市若林区荒浜地区では、震災後に設立された農事組合法人せんだいあらはまと、震災前からあった生産組合を引き継いだ、あらはまアグリパートナーズという2つの営農組織が担っている。

また、一部の営農組織では、こうした資源管理を元の集落住民に呼びかけて共同で行っているだけでなく、元の住民同士が交流できる機会を積極的に作っている例もみられる。

仙台市若林区六郷の井土地区(井土、藤塚、二木、種次の4集落)では、前述のように海に面した井土、藤塚集落のほぼ全世帯が津波で流出し、その大半が地区外に移転したが、震災後の2013年に設立された農事組合法人井土生産組合(構成員16名、100ha)が中心となって、多面的機能支払の地域組織「井土農地保全組織」(農地権利者全員が加入)を立ち上げ、道水路の維持管理作業には全員に声がけして、地域の一体感を醸成に努めている。また、「収穫祭」と名を打った交流イベントを毎年開催し、200名ぐらゐの参加者があるという。同組合の組合長は、生産組合を立ち上げた理由の一つとして、「井土」という名前を残したかったと述べている。地名が残れば、コミュニティも継承できるし、元住民が集まれる場所も作れるとのことだった^{注4)}。

さらに踏み込んだ活動を行っているのが、東松島市野蒜地区中下集落にある有限会社人アグリナード鳴瀬(2007年設立)である。同法人は中下集落の全農家が加入する生産法人で、震災前から地域農業の中核を担っていた。2014年、東松島市が推進する自治組織の再編施策(行政区を廃止して自治会を設立)に応える形で、同法人が中心となって、それまでの中下行政区を廃止し、新たに、のびる多面的機能自治会(全48戸が参加)を立ち上げた。多面的機能支払交付金の受け皿にもなるため「多面的機能」の名称を冠しているが、既存の地域団体・活動を全面的に見直して設立した包括的な住民自治組織である。同自治会は、多面的機能支払交付金に関わる水路維持活動等に加えて、地域コミュニティ活動、生涯学習、健康づくり、防犯・防災など、住民の暮らしを支える共同活動を行っている。

ちなみに、本自治会の立ち上げの動機となったのは、震災によって地元を離れていった人たちに「年に1回は地元に戻って来て欲しい」という気持ちだったという。実際、年に一回、復幸祭と呼ばれる交流イベントを続けており、毎年地区内外から多数の参加者を集めている。また、敬老会や伝統芸能のほか、多面的機能支払交付金による水路の草刈りや泥上げ等においても、元の住民の参加があるという^{注5)}。

6 集落の持続性

以上、やや詳しく見てきたように、東日本大震災の沿岸集落は激甚な被害を受け、その後の復興もままならない状況に置かれた。とりわけ全戸が流失した仙台湾岸の集落では、集落単位の集団移転ができず、元住民の住宅再建が分散してしまったことがコミュニティの存続には致命的であった。農業は大規模化・組織化によって再建されても、農村コミュニティは再建できなかつたのであ

る。こうなった個々の事情については前章でも触れたが、ここでは集落の被災の程度、集落の立地条件、そして集団移転の可否に着目して、集落の持続性について改めて考察しておきたい。

(1) 被災の程度

集落の一部が被災した地区と全戸が被災した地区では、再建の難度は当然異なる。

前者の場合は、被災していない世帯、および被災が軽度で元の住宅に住める世帯が相当数いれば、基本的に集落コミュニティは維持される。加えて被災世帯が同じ地区内に住宅再建できれば、集落維持の可能性はさらに高まる。三陸沿岸の被災集落の多くはこのタイプであった。

集落の持続性が本当の意味で問われたのは、全戸もしくはそれに近い世帯が流失した地区である。流失世帯が元と同じ集落内に住宅再建できれば、集落コミュニティは維持されるが、それができなければ維持は難しくなる。この点は次に述べるように、地形に大きく左右された。

(2) 集落の立地条件

全戸が流失した集落は、三陸沿岸にも仙台湾岸にもあったが、集落の再建が可能だったのは三陸沿岸が多かった。これには地形条件が影響している。

山地が海に迫る三陸沿岸では、全戸が流失した集落でも、同じ地区内の高台に移転先を確保することができたのに対して、平野部が広がる仙台湾岸では、集落内に安全な高台が確保できないために、津波が届かない内陸に移転せざるをえなかったのである。

ただし、三陸沿岸でも、宮古市より北部では、田野畑村の例のように、地形的に集落内に移転先を確保するのが難しい地区もあった。このような地区では高台に移転先を確保しようにも、明治・昭和の大津波で海に近い高台にはすでに住宅があり、かなり離れた台地上まで行かないと土地の確保が難しかった。

これに対して宮古以南はリアス海岸で、被災した集落の近くに移転先の高台を確保しやすかった（ただし、立地条件の良い高台にはたいてい縄文遺跡があり、遺跡調査のために宅地造成が長引くケースが頻発した）。

もっとも、今回三陸沿岸で高台移転が可能だったのは、土地造成に対する国の手厚い支援（復興支助金）があったためである。これがなければ、地区内での移転先の確保はかなり困難だったと予想され、集落の存続にも影響したと推察される。

(3) 集団移転の可否

集落内に住宅再建ができない場合でも、地区外に集団移転できればコミュニティ維持の可能性は高まる。

ただし、集団移転といっても、一つの集落だけで独立した自治組織を形成できるだけの世帯規模がある場

合は、元のコミュニティの維持は可能だが、そうでない場合もある。たとえば、複数の被災集落の住民が一つの集団移転地に入るような場合は、元の集落コミュニティの維持は難しいし、また仮に一つの集落だけで単独の集団移転がなされた場合でも、世帯数が少なければ移転先の自治組織に編入されることが多いので、この場合も元の集落コミュニティをそのまま維持することは難しかった。

もっとも、少数になっても元の集落世帯がまとまっていれば、その範囲の人間関係は維持されるので、まったく意味がなかったわけではない。とくに、人間関係が近隣に限られがちの高齢者等にとっては重要だった。

では、集団移転の可否はどのような要因で決まったのだろうか。

①集落住民の意思と集落の地域力

どこに住宅再建するかを決めるのは基本的に個々の世帯である。この際により生活が便利な土地に住宅を求めようとする住民も当然あるだろうし、別居する家族の元に移る住民もいるだろう。あるいは、経済的に住宅再建をあきらめ、災害公営住宅を選ばざるを得ない住民もあり、仮に集団移転先に災害公営住宅が計画されなければ、他の住民とは離れざるをえない。

様々な考えや不安を抱く住民をまとめ、集落全体として集団移転の意思決定するのは決して容易なことではない。とくに、集団移転が問題となるような集落は、ほとんどの世帯が被災し、分散して避難生活を送っていることが多く、集まって協議すること自体が難しかった。

集落住民の意向集約に当たっては、震災前からの集落運営の在り方が影響した可能性がある。集落活動が盛んで、住民の参加率が高く、また普段から地域の課題解決にも住民が協力して当たっていたような集落（いわゆる地域力が高い集落）では、集落の存続への欲求が高く、集団移転実現への推進力となった。ただし、まとめ役であったリーダーが亡くなったような場合は、求心力が失われた例もあった。逆に、集落活動が全般的に低調で、集落への帰属意識が薄いような地域では、そもそも集団移転への欲求が乏しかった。

②市町村の姿勢

前述のように、被災者自身による集団移転の意思決定が難しい状況では、市町村が集落コミュニティの維持にどのような姿勢で臨むかが、集団移転の実現に大きく影響した。コミュニティ維持への意識が高く、集団移転の実現を早い段階から目標にしていたような市町村と、そうでない市町村の差は大きかったように思う。

③震災前からの市町村と集落との関係性

行政と住民との協働による地域課題解決（いわゆる「協

働のまちづくり」)の経験を積んでいた市町村では、活動や事業の進め方について、ある程度の共通認識があった。また行政職員と地域役員が顔見知りだった場合も少なくなかった。震災後の過酷な状況にあっても、こうした両者の関係性が生きた。

さて、集団移転の可否に関わる要因は、相互に関係しあっていることは言うまでもない。たとえば、集落住民が集団移転を望んでも、それを受け止める市町村の姿勢が弱ければ、実現は難しかったのであろうし、逆に集落住民がそれほど積極的でない、あるいは意向集約が難しかったとしても、市町村が積極的に主導すれば集団移転は実現しやすかったはずである。また、両者ともに意欲があっても、両者の関係性がぎくしゃくすれば、反発やすれ違いによって実現しづらい状況が生まれた可能性がある。

(4) まとめ

以上をまとめると、集落コミュニティの維持が可能だったのは、①被災した世帯が一部で、多くの世帯が集落内に留まった場合、②大部分の世帯が被災しても、集落内に住宅再建が可能だった場合(集落の立地条件が大きく寄与)、③大部分の世帯が被災したが、集落外に集団移転できた場合である。逆に、集落コミュニティが失われたのは、④大部分の世帯が被災し、集落内に住宅再建ができず、かつ集落外に集団移転できなかった場合である。

なお、④の場合でも、5で紹介したように、旧集落の住民が集まる場を設けて、関係性を維持している例が見られる。関係をつなぎ止めている主体は、多くの場合、再建された農地を経営する農業生産組織である。当該組織が主体となっている、元集落住民を農地の維持管理や親睦行事等に誘うことによって、関係性を維持しているのである。これは一つの拡大コミュニティ^{注6)}であり、こうした関係性がどれだけ持続的であるか、今後の推移が注目される。

7 おわりに

はじめにも述べたように、集落がどれだけ持続的であるかは、集落の組織や活動(運営)の状況や、その歴史的变化、構成員である住民の意識等、多面的な分析が必要である。複数の世帯が同じ場所に居住しているからと

いって、コミュニティが存在しているとは限らないことを考えれば、明らかであろう。

本稿は、住宅再建に絞って集落の持続性の一面を明らかにしたもののだが、今後は集落の構造や活動に踏み込んだ事例研究を進めて行ければと考えている。

最後になるが、筆者が本テーマに取り組むきっかけを作っていただいた前述の科研の総合研究のメンバーの方々に付記して謝意を表する次第である。

注釈

注1) たとえば、「第1章 震災復興と農村計画学研究」所収の「2 集落の存続と再生の論理」(広田純一)、「第2章 設計科学論-設計科学と農村計画学の土台」(山崎寿一)、「第4章 生態系減災論」(一ノ瀬友博)、「第5章 平常時計画論から破局時計画論へ」(糸長浩司)、「第7章 三陸沿岸漁村における明治・昭和・平成の大津波被災史」(月館敏栄)、「第8章 集落移動の歴史から事前復興へ」(沼野夏生)、「第10章 大震災前・後の津波被災漁業集落の実態変容」(斎尾直子)、「第12章 被災地コミュニティの持続性」(広田純一)、「第16章 住民参加による復興まちづくりの展開とコミュニティ復興」(鈴木孝雄)、「第19章 高台住宅地における「暮らしのデザイン」の試み」(三宅論)。

注2) 2017年9月22日、現地での筆者聞き取りによる。

注3) 前掲注2)

注4) 前掲注3)

注5) 2017年9月21日、現地での筆者聞き取りによる。

注6) 居住者と非居住者でつくる地域コミュニティ。両者がともに地域運営に関わる仕組みがあることが特徴。詳細は文献1)所収の広田純一「拡大コミュニティ試論」参照。

引用文献

- 1) 広田純一他(2019):震災復興から俯瞰する農村計画学の未来、農村統計出版、東京。
- 2) 矢ヶ崎太洋(2017):津波災害に対する地域社会のレジリエンス-宮城県気仙沼市舞根地区における東日本大震災と防災集団移転を事例に、地学雑誌, 126(5), 533-556。
- 3) 藤田昌弘(2017):コミュニティのレジリエンスとは~津波災害復興の現場から問う、2017年度「コミュニティ・デザイン論研究」レクチャー・ドキュメント, 1-6。
- 4) 東日本大震災復興構想会議(2011):復興への提言~悲惨のなかの希望~, 平成23年6月25日。
- 5) 東日本大震災復興対策本部(2011):東日本大震災からの復興の基本方針, 平成23年7月29日。

Keywords: 1) The Great East Japan Earthquake, 2) recovery from the Great East Japan Earthquake, 3) settlements, 4) reconstruction of affected areas, 5) house reconstruction