

# 町村合併と災害からの回復力

## —東日本大震災被災自治体での再生への差異について—

水谷史男

### はじめに

本稿は、東日本大震災の被災地を対象とした社会学的研究として取り組まれた明治学院大学社会学部附属研究所の特進プロジェクト「大震災被災地の調査研究」の一環として、進めてきた一連の研究のひとつである。われわれの研究の狙いの一つは、大震災前に町村合併を行っていた自治体に注目して、被災地自治体の震災後5年を経た現状を、おもに自治体財政をてがかりに考察を行なうことにある。それは何よりもこれらの地域に暮らす人々の、過去・現在・未来を含めた生活の展望にかかわる。

この5年あまり、被災地では、めまぐるしいほどの「復興」のためのインフラ整備という大規模土木工事が進行する一方で、家を失った人々の仮設住宅等での避難生活が、当初の3年程度という期限をとうに過ぎても、完全に解消されるに至っていない。自治体ごとの現地の状況は、たがいに類似している側面と相違している側面が現われてきた。原発事故のため帰還困難とされる地域のある福島県浜通りの場合は、やや事情が異なるので、本稿では三陸沿岸地域の被災地を念頭に、地域社会の再生という可能性を社会学の視点から考えてみたい。

大震災後の緊急避難段階で、茫然自失の時期を克服して再建を担う地元行政当局が考えたおおまかな計画見通しは、3段階論ともいべきものであった。まずは最初の3年間は、がれき・

廃棄物の片付け、被災者の保護支援、土地整備や生活基盤の確保といった「緊急対処復旧期」、次の4年間で防潮堤や高台移転の基盤整備の上に住民の住宅や商店の再建、交通・物流など生活再建の本格始動をすすめる「生活再生期」、そしてそれに続く3年間は新たなまちづくりが軌道にのり、人が戻って広域的な連携も密接になり活気あるまちが活性化する「復興発展期」というビジョンである。25兆円から30兆円ともいわれる国や県からの復興予算が、被災自治体の復興計画に合わせてつぎ込まれた。大規模な基盤整備工事が各地で実施され、三陸地区の場合、それもほぼ終了しようとしている。当初のとおりプランが実現しているならば、5年半を過ぎた現時点は、被災地住民は新たな生活を歩む「生活再生期」の半ばに達していることになる。しかし、被災地の現実はどうであろうか？

この間、震災関連の諸問題に取り組む専門家・研究者のさまざまな共同調査研究が行われた。復興計画はまずは、都市計画プランナーや都市工学エンジニアによって図面が引かれた。街の中心市街地が壊滅した自治体(女川町、南三陸志津川地区、歌津地区、大槌町、山田町など)では、復興計画は比較的早期に作成された。プランにもとづいて大規模な予算がつく。次は土木・建築の専門家の仕事になり、中心は海岸の防潮堤建設と、土地のかさ上げ工事、そして高台宅地整備である。ここでは工学的な技術で地

震・津波にどこまで対処するか、環境影響評価も含めエンジニアの腕の見せ所になる。そのプロセスにおいて、地元住民の計画への参加と合意形成が求められたけれども、津波で家族や住宅・仕事といった生活基盤を奪われた多くの住民には、とりあえず日々を生きるだけに懸命で、5年先10年先のまちの将来像を思い描く余裕はなかった、というのが実情だったであろう。行政の機能も、はじめの1年は役場や職員を失った状態で緊急対応に追われるなかで、「復興計画」作成を外部のプランナーに委託する形で進んだと考えられる。国や県は上から一律に計画を指導するようなことはせず、あくまで地元自治体の計画に沿って巨額の資金・復興予算を配分するという姿勢をとった。

社会科学者のできることはこの段階では限られていたともいえる。一方で、被災地以外でも大震災や大規模災害の可能性を強く意識するようになり、全国の自治体で防災や減災への取り組みが始まったが、日本は周囲を海に囲まれている国土である以上、地震と津波を100%防衛できる海岸を作るなどというのは現実的ではない。その間も毎年のように水害、土砂崩れ、といった災害が続き、福島第一原発の廃炉終息は先が見えず、2016年4月に熊本で大きな地震の被害が生じた。いまや防災や安全な国土形成が国民的課題とされているわけだが、東北の場合、工学的な「復興計画」がほぼ終了する段階に至って、この5年被災地に入ってさまざまな角度から調査研究を行ってきた社会科学の仕事がこれから意味をもってくると思いたい。自然科学の対象はおもに「モノ」であるが、社会科学は「ひと」の生命・生活に焦点をあてて研究を行なうのであるから。

そこで、以下では、三陸被災地の「復興」の状況を概観しつつ、地元自治体の「回復力」の差異という点についてデータを参照しながら考

察したい。

## 1 「復興計画」のコンセプト

東北の被災地各地に共通する側面と異なる側面があると述べたが、共通する側面とは、ある意味で日本全国の地方地域にも共通する、人口の減少と高齢化、それにとまなう産業とコミュニティの衰弱、伝統文化の維持保存の危機といった問題が、災害を機に一気に加速化表面化したという側面である。これは災害がなくても確実にやってくる危機なのだが、中小規模の自治体の力でたやすく克服できる問題ではない。また、異なる問題とは、それぞれの地域がもつ個性、自然と歴史と社会にかかわる固有の条件の違いからくる問題であるが、これは行政上の市町村という区域とは必ずしも重ならない。

いうまでもなく、三陸沿岸の被災地はいずれも背後を山林に囲まれ、正面を太平洋にむけたリアス式の複雑な地形に形成された小規模都市あるいは村落であって、交通網が縦横に走る平野部の自治体のように近隣市町村と連続した地理的条件にない。いわばそれぞれ孤立した小地域に漁業や農業を基幹産業として発展してきた場所である。人々の生活圏は自動車中心の移動範囲が広がった今日でも、都市部のように広くはなく移動の方向も線的である。人々の「わがまち」の範囲は車で30分を超えないし、日常生活世界もその中にはほぼ収まっていると思われる。

われわれがこの三陸被災地の研究で、「平成の町村合併」に注目したのは、このような独立した生活圏のありようと合併で成立した新自治体での住民間の齟齬が、大災害への対応・復興過程においても影を落とす可能性があるのではないかと考えたからである。ただ、今のところそれは、われわれには明確に捉えきれていない。とりあえず、遠回りではあるが、自治体行政レ

ベルで現状をみておこう。

大震災・津波発生後の救援・避難そしてがれきや交通再建などの緊急対応が一応の目途がつき、国や県からの支援予算を獲得するために「復興計画」策定が求められた段階で、どのような将来構想が描かれたのか、を振り返ってみると、そこでまず基本コンセプトとなっていた基盤整備の方策は、おそらく次のような2点であろう。これにはもちろん工学的専門家が関与しているはずである。

- 1) 安全な避難場所の確保：今回の大規模災害(マグニチュード9、最大震度7、高さ15m以上の津波)は従来の想定をはるかに超えたもので、とくに海岸に接した地区では最高遡上高40mを記録するなど津波の被害が甚大であること。それは過去に最高を記録した明治三陸地震の36mを上回っていた。再びこのような災害が起こる可能性がある以上、防災・津波からの防御という観点からは、まず人命の安全救助のために今回の津波が襲った場所には人の住む住宅を作らない、地震発生から30分以内で避難できる場所を確保するような都市計画の必要性。つまり低地には市街地を作らないで、施設の建設は盛り土をした上で耐震設計とし、住宅は集団高台移転する。
- 2) 防潮堤の高度化：海岸に従来作られていた7～8m程度の堤防は、今回の津波に対しては防御の役目を果たせなかった。したがってこの規模の津波を防ぐには10～15mの高さが必要であり、その高さで堅牢な堤防にするには高さ1に対して基底幅が4倍必要になる。つまり14mの高さの堤防には56mの基底幅が必要で、従来の海岸部の土地利

用そのものが大きく変わり、景観も海の見えない隔絶されたものになるが、やむをえない。

当初の計画通り防潮堤を海岸部に張りめぐらすとすると、宮城県で248.1km、福島県で74.6km、岩手県で66.6kmと試算され、一番長い宮城県では4,600億円ほどの防潮堤建設費用が見積もられたという<sup>(1)</sup>。しかし、高い防潮堤によって大津波を防ぎきれると信じるのであれば、内側の市街地をかさ上げしたり住宅の高台移転をする必要はないわけで、逆に堤防は従来並みに低くても、津波の来ない場所に住宅や施設を作るならば被害は少なく、早期避難さえ徹底すれば人命の損失も防げることになる。しかし、この1)と2)はどちらかを選択するものではないと考えられ、結局多くの地区で両方が追求されることになった。

次頁の図1は、被災地のひとつ、岩手県山田町で策定された「復興計画」の住民向け説明に載せられたイメージ図を少し加工したものである。山田町も海岸部にあった中心市街地は津波でほぼ壊滅した。

ただ、このような工事は大規模で費用も多額なものであり、大災害発生が予知できないものであるとすると、防潮堤の高度化か高台移転かという問題に選択の余地はなかったのかといえ、気仙沼の一部などいくつかの事例では住民の意見をまとめ優先度を考慮して、堤防を低くした地点もある。しかし、大津波への防災という課題がなにより優先されて、それ以外の問題がじゅうぶんに検討されたとはいえない。つまり、津波から守られた安全な空間を予算と技術で作り出せたとしても、そこに生活する人がいなければ社会は機能しない以上、住民が定着できる条件をどう確保するか、という問題は工学土木エンジニアは考えないし、彼らの仕事は設計し工事をして完成した所で終るのである。

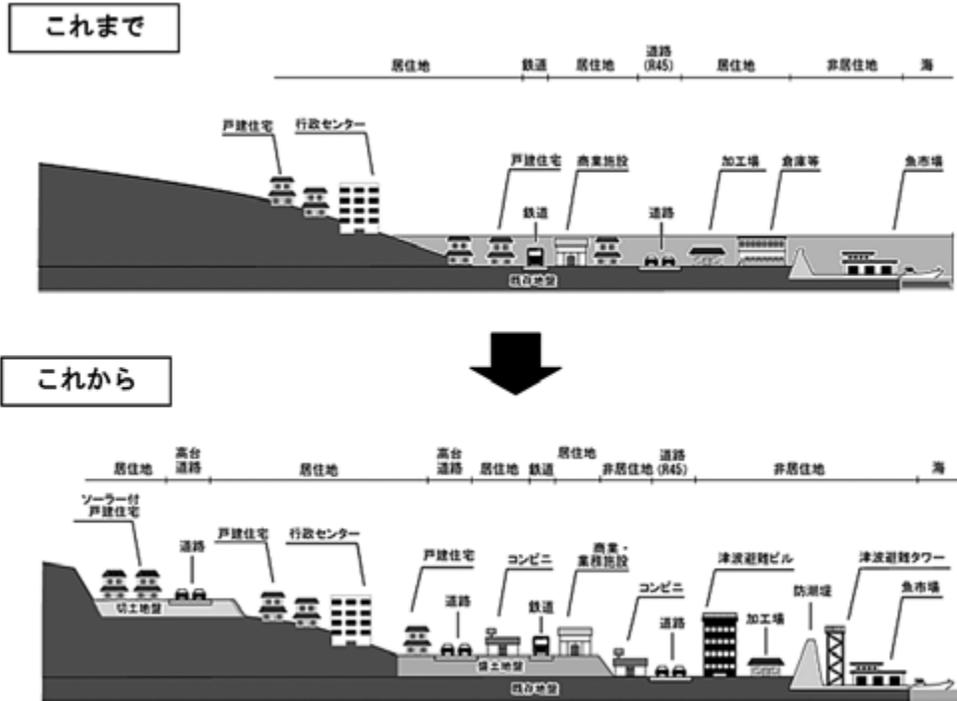


図1 防災施設配置イメージ

このことを具体例で考えてみよう。次頁の図2の地図は、岩手県山田町の柳沢・北浜地区の復興計画イメージを示したものである。東側が太平洋から入り込んだ山田湾、そこに西から流れ込む関口川の河口に広がるわずかな平地から内陸にむけて農地があり、この地区の南部から山田の町が続き、鉄道山田線の陸中山田駅周辺に形成された中心市街地は津波で壊滅した。JR山田線は内陸を走る盛岡―宮古間は通常営業しているが、海岸部を走っていた宮古―釜石間は大震災以来不通で再開の見通しはない。

山田町が2011年12月に策定した復興計画に沿って、住民に防災対策を説明する際に、以下の5点を基本方針として、示されたのが図2である。津波は海岸の堤防を越えて、川添いにはるか谷の奥まで達したので、海岸には防潮堤を作り、後背地の高台や町役場への避難経路を示してある。復興計画の骨子は以下の5点であっ

た。

- ① 既往第2位の津波(明治三陸大津波)に耐えられる防潮堤を整備する
- ② 東日本大震災津波レベルに対しては、地盤のかさ上げや避難対策の強化によって対応する
- ③ 避難場所は、津波によって被災しない場所に配置する
- ④ 津波による被災の危険性がある区域には、緊急避難施設を整備する
- ⑤ 広域間・地域間の連絡性に優れた三陸縦貫自動車道沿いに災害時の緊急輸送及び支援助物資等の貯蔵・分配が可能な防災拠点を整備する

この中で①の明治三陸大津波のレベルというのは、L2津波と呼ばれる今回の東日本大震災級の津波、発生頻度が1000年周期とされる大津波より一段低いもので、数十年から百数十年に

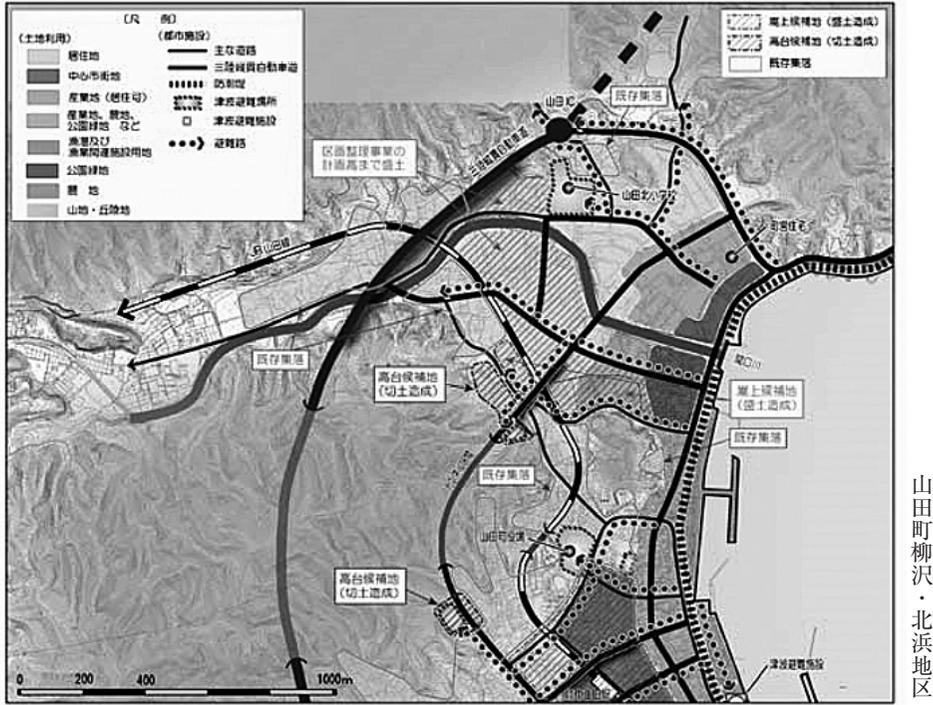


図2 地区別復興イメージ

一度発生するとされるL1津波である。このレベルの防潮堤を作る場合、L2津波はそれを越えて来るから、内側のかさ上げや安全な避難施設が必要となる。ただ住宅の集団移転や災害復興住宅の建設までは言及していない。既存の小学校と町営住宅団地は、防災耐震整備をして維持し、土地区画整理事業内の都市計画道路は計画を変えず、堤防内側にできる空き地は緑地や公園にするというものである。

結果的にはこれに従って、海岸には防潮堤と、高台の宅地建設をすすめるとともに、津波が襲った区域への住居再建は不可能となり、丘陵部分に開削される高台に移転をすすめる。図中を縦断する三陸縦貫自動車道は最終的には仙台から太平洋岸を縦貫して宮古にいたる自動車専用道路だが、現在南三陸町志津川より北は部分的にしか完成しておらず、図中の山田IC前後は開通しているが、その先が繋がっていない

め無料走行となっている。人口2万人を切っていた山田町の主要産業は、山田湾でのかき・ほたてなどの養殖漁業だったが津波で大きく被害を受け、食品工場などの製造業、若干の農業や商店なども打撃を受けた。こうした特徴は、三陸沿岸の被災地にはほぼ共通する。

ここで、考えるべきは端的に人とお金の問題であろう。

## 2 自治体財政と震災復旧・復興課題

東日本大震災をおもに経済学の立場から包括的に研究した一連の日本学術振興会の学術調査のうち、「持続可能な発展」sustainable developmentの観点から、震災復興の問題を検討した植田和弘は研究の枠組としてこう述べている。

「震災復興とは人間復興を目指すものでなけ

ればならない。また生活再建とは被災者の享受する生活の質を被災前の水準に回復する取り組みとすることができる。つまり、生活再建と震災復興は、「人間の生活の質の回復・向上」の取り組みであると把握することができる。(中略)東日本大震災・原発事故による被害はきわめて多様で広がりをもつものではあるが、それらは全体としては被災(害)者の生活の質の低下として把握できるからである」<sup>(2)</sup>

植田はダスグプタらの「持続可能な発展理論」モデルをここに適用し、一人当たりの福祉(well-being)が持続的に向上していくことを実践的指針として活用できるのではないかと考える。しかし、経済学はこの福祉をどのようにあつかえばよいのか? ダスグプタによれば、福祉の決定要因は、生活の質を決める財・サービスをつくり出す生産的基盤である。つまり生活の質の実現を可能にする基盤のことであり、それは資本資産と制度の組み合わせであるという<sup>(3)</sup>。資本資産としては、人口資本、人的資本、知識に加えて自然資本が位置づけられる。これらを世代を超えて維持することが、持続可能性の条件となる。制度の方は、市場、共同体、企業、家計、政府等を含む全体として資源配分メカニズムがそれにあたる。資本資産が適切な制度と組み合わせられなければ、生産的基盤の価値は小さくなる。

「東日本大震災・原発事故は、福祉の決定要因たる生産的基盤の破壊でもあった。まず資本資産の点では、人口資本、人的資本、自然資本の大規模で急激な減耗が生じたと見ることができる。また制度の点では、自治体やコミュニティの機能が破壊され、制度の機能が大幅に劣化させられたと見ることができる」<sup>(4)</sup>

経済学的思考においては、財やサービスのよ

計測可能な形で分析しようとするので、ここで「福祉」の概念をGDPでは測れないが複合的な「生活の質」という生活水準のようなものに置き換えれば、あるいは計測は可能かもしれない。そしてこの実現の基盤となる資本資産は、数量化できるから、災害の被害額を計上するように、被災者の福祉もコストと投資のような関係で分析できると考えるのだろう。

その場合、大震災の「復興のコスト」を考えるために、被害の計量と回復にかかる費用のバランスを、当事者のウェル・ビーイングまで含めて考えるのは誰の仕事になるのだろう。本稿がここで考えるのは、もっとある意味で些末だが具体的なお金の話である。たとえば次の図3の数字を見てみよう。

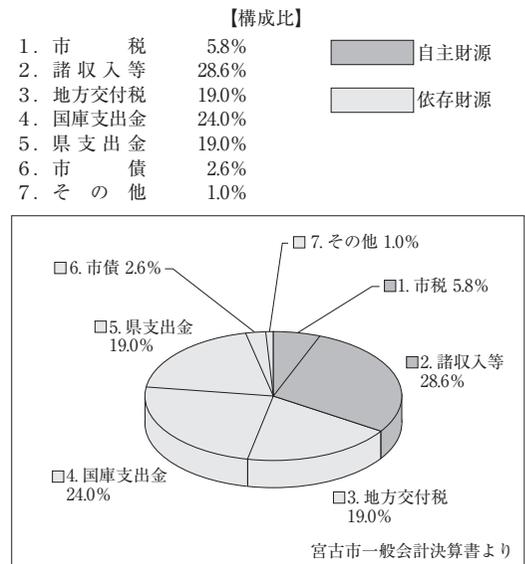


図3 宮古市の収入内訳 2013年度

これは山田町の隣の宮古市で震災後2年の2013年度の収入内訳を表示している。自主財源が市税、諸収入合わせて34.4%、それ以外の依存財源、おもに国や県から交付される補助金・助成金などである。これは震災被災地ゆえの特別な資金交付ではなく、従来からもらっていた

町村合併と災害からの回復力

ものである。これは、宮古市が特別な例なのではなく自主財源が3割程度という財政構造を示したいため、他の市町村もほぼ似たり寄ったりの全国的傾向(従来も「3割自治」といわれている)にあることは変わらない。ではここには震災の影響はないのか？比率だけで見ると変化はないように見えるが、この間の金額と内容を見れば被災地自治体にとってやはり大震災はとんでもない出来事であったのである。

次の図4は、震災前の2009年度の宮古市の歳出内訳と震災後の2012、2013、2014年度のそれとを並べてみたものである。2012年度は、震災前の2009年の財政規模(約28億7千万円)の3.4倍に膨らみ、その増加分はおもに総務費48億2千万円と衛生費15億5千万円、そして災害復旧費11億7千万円である。これは総務省の貸借対照表や行政コスト計算書などの財務書類作成方式に従って公的会計システムでカウントされるも

ので、総務費が膨らんでいるのは、総務管理費として計上される災害対策本部設置、避難所開設、医療体制整備、がれき・廃棄物撤去、ボランティア受け入れなど、災害対応の業務費用がおもにここにカウントされたためであると考えられる。総額は震災2年目の2012年度がピークで、2013、2014年度と減少してゆくが、震災後の予算規模と市役所の業務量は、震災前には想像もできないほどのものであったことがわかる。これをこなすためには当然、市職員では足りず、全国から応援を仰いだわけであるが、その人件費も含まれる。民生費はおもに社会福祉関連、生活保護費などである。災害復旧費は災害の時だけ使われるので平時は予備費的なものだが、今回は大災害なので、農水産業施設復旧費と道路、橋、公共施設の復旧土木工事に使われる。

もう少し、この自治体規模の震災前後の金額を比較してみよう。次の図5は、宮城県南三陸

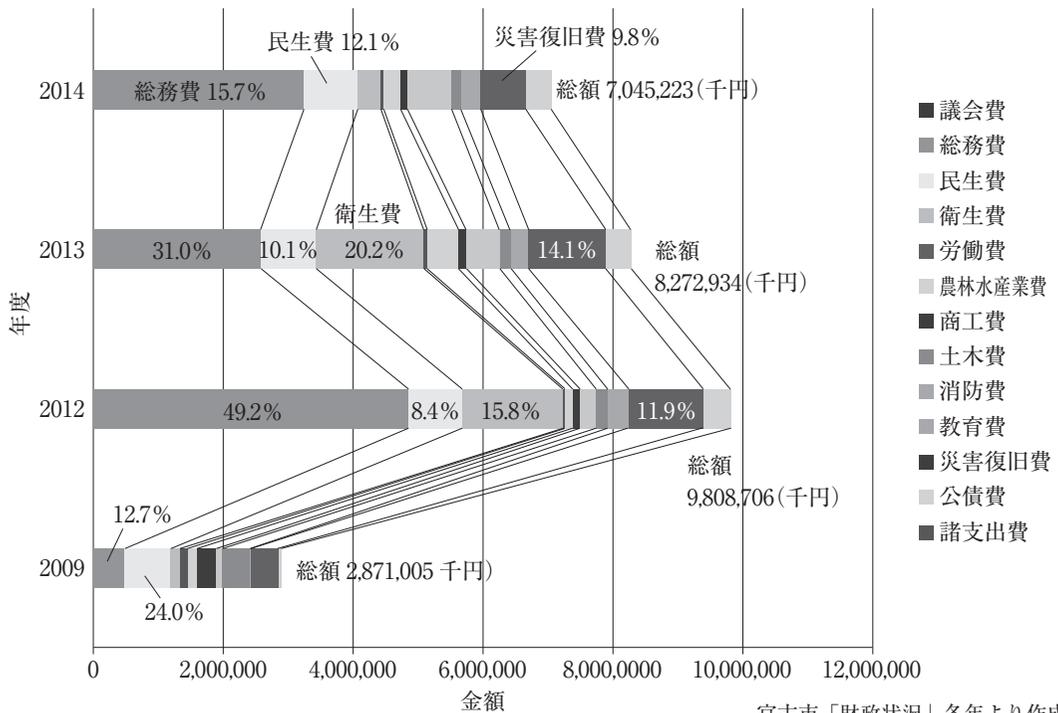


図4 宮古市歳出内訳2009～2014

宮古市「財政状況」各年より作成

町、図6は女川町の一般会計歳出額の構成を示してある。約6万人の人口をもつ宮古市に比べて、南三陸町は約1万7,000人(2010年国勢調査)、女川町は同1万人と人口規模は小さいが、中心市街地が津波で壊滅した被災地として全国に知られた町である。そして南三陸町は、2005年に旧志津川町と歌津町が合併してできた自治体であるが、女川町は合併せずに単独で存続してきた町である。

歳出内訳で気がつくことは、どちらも震災翌年度に総額がはねあがり、その増加分は国や県からの震災復興支援の予算や交付金なのだが、南三陸町は通常予算に組まれた災害復旧費の項目に繰り入れず、別途「復興費」というカテゴリーを設けたために、2013~2014年度で「復興費」が大きく上乘せされているのと民生費が大幅に増えているのがわかるが、女川町の方も災害復旧費と復興費を分けているが、それよりも巨額に増加しているのが「総務費」として計上されている震災関連の諸経費である。

がれきの処理、避難所や仮設住宅建設、医療や福祉の手当てなど震災以後のさまざまな対応

は、もともと1万人規模の町村が自力でできるものではなく、人的支援のみならず、財政的な公的支援も当然必要になっていた。その公的資金は被災地自治体の手に渡され有効に使われるという形が基本であるから、その業務に対応した支出は膨大なものになったであろうが、用途が特定されないものであれば、それを総務費に計上するか、民生費に計上するかは使い勝手が良いればよかったのであろう。

これに対応した両町の歳入のほうも内訳を並べてみたのが表1である。これは予算ベースの数字なので、実際に収入として町に入った金額より多くなる。のちに問題も出たように、国が用意した震災関連の多額の予算は現場の処理や十分な計画が整わなかったために、使われずに残ったり繰り越されたりしたものも多い。南三陸と女川の歳入規模は大差はないが、女川は東北電力の原発立地自治体なので、税収の構造が異なり、町税のなかに固定資産税等が含まれている。南三陸では繰入金比率が高いが、この中にも復興交付金の300億円あまりが基金に繰り入れられている。

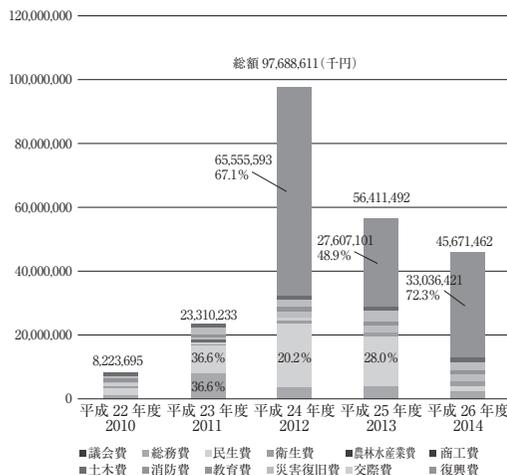


図5 一般会計歳出額(決算)構成・南三陸町2010~2014

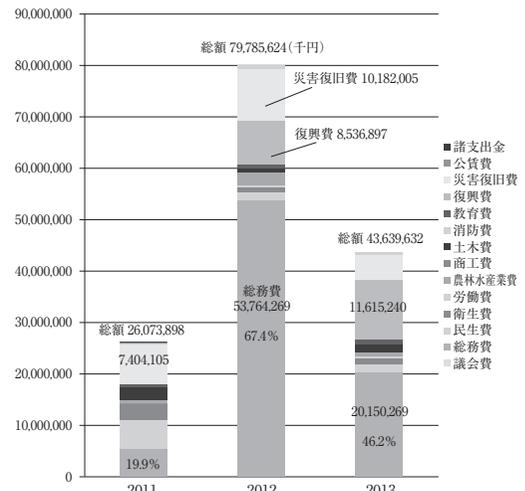


図6 一般会計歳出額(決算)構成・女川町2011~2013

町村合併と災害からの回復力

表1 2013年度歳入内訳 (単位:百万円)

	南三陸町2013	女川町2013
項目	金額	金額
町税	712	3,316
地方譲与税	67	31
地方交付税	12,780	7,136
国庫支出金	15,766	24,510
県支出金	3,193	3,770
財産収入	87	206
繰入金	31,834	14,731
町債	1,290	599
その他	741	4,615
合計	66,470	58,914

国庫支出金は国から自治体に交付される補助金などであるが、用途が特定されているもので、これも大半は震災関連である。ここから災害廃棄物処理委託料や漁港、道路橋梁、河川災害復旧等の費用が充てられた。国庫支出金の中の国庫負担金と国庫補助金を充てた残額に震災復興特別交付税が措置されるので、どの事業も自治体の負担はない。つまり、震災復旧・復興の事業に関しては地元自治体の財政負担はないようにしてあり、被災自治体以外の自治体にそのつけが回ることはないよう、通常収支とは別枠で予算を確保し、内容に合わせて配分するためのものが、この震災復興特別交付税(震災特交)なのである。地方交付税も用途が特定されずに自治体が執行できるお金である。いってみれば被災自治体は、とりあえず自分の懐を心配することなく、災害復興という名目であれば、通常では考えられないような額の予算を使えることになったのが、震災翌年からの3年間ほどであった。もちろん、津波に破壊された町を再建するために何から手をつけるかは、自治体と住民がよく考えて決めなくてはならないが、前期の復興計画が大規模な防潮堤とかさ上げと高台移転と港湾や道路整備に、思い切ったプランを描け

たのも、こうした予算の裏付けが期待できると思ったからだ、とはいえそうである。計画が大きければそれだけ予算がつくような状況があったともいえる。

そこで参考までに、津波被災地である宮古市、南三陸町、女川町、陸前高田市の4つについて基本的な数字を比較しておく、表2のようになっている。ただ、人口については震災前のものであり、現在の人口について2015年の国勢調査結果はまだ確認できないので、おそらく人口の減少と流出がすすんでいると予想される、住民基本台帳の登録数でも震災後の移動は正確にはつかめないと思われる。この4つの市町を比べてみても、そこには類似点と相違点が見出せる。東北の中心都市である仙台や盛岡への距離は遠く、その間の交通も大震災で大きな被害を受け、回復していない。他方で、この大震災の被災地となったことで、多額の資金と労働力がどっと投入された。

だが、「震災復興」という掛け声で国が東北被災地に集中的に支援し予算を投入した「集中復興期間」は2015年度をもって終了し、2016年度からは復興事業の一部に地元自治体の負担が生じることとなった。被災地を歩いてみると、防潮堤と盛り土かさ上げと高台の宅地開発はほぼ完成に近づいており、かつての町の姿は遠い過去の記憶としても忘却される一方で、震災自体の風化と新しく整地された広々とした空間にこれから何を作っていくのか、戸惑いを感じる人は多いのではないだろうか。

震災直後、全国から支援と義援金やボランティアが被災地に集った。そのひとつの象徴ようになったのが、陸前高田の海岸にあった高田松原を津波が襲って一面の荒野になった中、一本だけ残った奇跡の松は、結局生き残るのは難しく形だけを残して立っている。この松にからんだ基金が陸前高田市の管理下に5つもあ

表2 南三陸町・女川町・宮古市・陸前高田市の概要

	南三陸町		女川町	
	人口	2010年国調(人)	17,429	2010年国調(人)
住民基本台帳人口	2015.01(人)	14,169	2013.03(人)	7,885
	2014.01(人)	14,683	2012.03(人)	8,335
	増減率(%)	-3.5	増減率(%)	-5.4
産業構造	22年国調	17年国調	22年国調	17年国調
第1次	1932(23.4)	2303(26.0)	747(15.2)	838(15.8)
第2次	2312(28.0)	2611(29.5)	1,594(32.6)	1,795(33.8)
第3次	3999(48.5)	3937(44.5)	2,566(52.3)	2,677(50.4)
歳入総額	2014年度(千円)	2013年度(千円)	2014年度(千円)	2013年度(千円)
歳出総額	51,622,984	60,576,795	83,896,141	28,393,809
実質単年度収支	45,470,434	56,172,529	79,783,823	26,072,690
一般職員数	-1,323,459	3,768,675	-1,979,241	845,126
一人当たり平均給料月額(百円)	147	154	2,858	
	2,928			
	宮古市		陸前高田市	
	2010年国調(人)	59,430	2010年国調(人)	23,300
住民基本台帳人口	2015.01(人)	56,795	2011.02(人)	24,128
	2014.01(人)	57,459	2010.03(人)	24,277
	増減率(%)	-1.2	増減率(%)	-0.6
産業構造	22年国調	17年国調	22年国調	17年国調
第1次	2,548(10.0)	3,378(11.8)	1,602(15.1)	1,900(16.4)
第2次	6,486(25.4)	7,218(25.3)	3,013(28.5)	3,681(31.7)
第3次	16,534(64.7)	17,883(62.7)	5,972(56.4)	6,031(51.9)
歳入総額	2014年度(千円)	2013年度(千円)	2014年度(千円)	2013年度(千円)
歳出総額	75,237,331	88,174,977	108,922,026	131,539,942
実質単年度収支	70,381,363	82,644,459	105,424,629	125,538,421
一般職員数	-988,428	2,313,911	940,342	2,288,300
一人当たり平均給料月額(百円)	559	194	2,986	
	3,096			

る。基金と2014年時点の金額をあげておくと以下のようになる。

高田松原再生基金

- ・(H26決算)前年度末現在高23,834千円、  
決算年度末現在高26,841千円

東日本大震災復興基金

- ・(同現金)前年度末現在高6,630,890千円、  
決算年度末現在高5,532,837千円

- ・(債務)前年度末現在高1,105,053千円、  
決算年度末現在高1,073,051千円

東日本大震災復興交付金基金

- ・(同現金)前年度末現在高44,443,860千円、  
決算年度末現在高36,623,977千円

- (債権)前年度末現在高34,913,755千円、  
決算年度末現在高32,976,967千円

- (債務)前年度末現在高18,106,816千円、  
決算年度末現在高11,094,743千円

東日本大震災絆基金

- ・(同現金)前年度末現在高543,554千円、  
決算年度末現在高605,300千円

## 町村合併と災害からの回復力

(債権)前年度末現在高66,527千円、  
決算年度末現在高55,654千円

(債務)前年度末現在高5,292千円、  
決算年度末現在高6,200千円

奇蹟の一本松保存基金

・(同現金)前年度末現在高46,846千円、  
決算年度末現在高13,643千円

(債権)前年度末現在高65,721千円、  
決算年度末現在高4,375千円

(債務)前年度末現在高98,927千円、  
決算年度末現在高495千円

一本の松を保存するためにこうした基金が寄せられた一方で、現在の陸前高田のかつての市街地は周辺の山林丘陵を切り崩して全面的なかさ上げ工事を行ない、まだ何もない荒野である。ここに人が戻って賑わいを取り戻す日はいつ来るのだろうか。

工学系の研究者グループが、東日本大震災の津波被災地を「レジリエンス」という概念を軸に地球観測データを利用して防災への全国的な被害推定をするモデルを試みている<sup>(5)</sup>。「レジリエンス」という言葉は大地震だけでなく、近年の火山噴火や台風など気象災害の激化に対して、社会全体として危機に対処する「復元力」あるいは「回復力」というような意味になるかと思う。日本政府はこれを「強靱化」と訳し、国土強靱化という政策のスローガンに使いたいようだが、どこまでも強固な防潮堤を張り巡らすような土木的発想を免れないような印象を受ける。その研究の助言にこういう文章があった。

「かつて経済成長期においては、インフラの整備計画と土地利用が、その時々プロジェクトごとに目的や方向性は不統一なまま「足し算」されることが一般的であったが、国が縮小傾向にさしかかった今日においては、その事実を目を背けず、共通の目的を能動的に設定し、バク

トルを合わせた総合的施策が必要である。そのためには、ジオ・ビッグデータとも呼ばれる環境情報を分析・評価して、インフラによる災害緩和策と土地利用による適応策のいわば「掛け算」によって初めて実現できる。最適な国土デザインを見極めることが重要である」<sup>(6)</sup>

さきに触れた経済学的震災研究についても感じることだが、こうした分析に欠けているのは、そこに生きて生活している人間への関心が、たんに一般化されたQOL、どこにでも人がいて幸福に生きる条件は同じであるという前提以上のものがない、ということだ。それは一定の尺度で計量可能なものであり、その「福祉」水準を維持し、災害のようなダメージに対して回復する条件、インフラを作ることができるという楽観主義を感じてしまう。社会学から見ると、被災地の現状をみればみるほど、莫大なお金と労力を費やした防潮堤もかさ上げも高台移転も、そこに人間が戻ってこなければ意味がない、ということを見無視しているように思える。発展途上地域の大規模災害は、被災者と被害の数が桁違いに大きいのが、国家はそれにかかる十分な予算も人力もなく、復興も場当たりの対処しかできない。それに比べれば、日本の復興支援は贅沢といわれるかもしれない。もちろん、災害に備えてしておくべきこと、できることは社会としてしなければならぬのは当然である。しかし、東北の経験が忘れられかけていくなかで、そこに現に暮らしている人々の生活と将来展望を見ずに防災を計測できると思うのは疑問である。なによりも若い世代が地元に残って地域社会を支える条件が、どれほどあるのかを考えないプランは、空想的「絵に描いた餅」だろう。

## おわりに

われわれが当初考えた、町村合併をした自治

体とそれをしなかった自治体とで、今回の震災への対処に違いがあったのかどうか、という点について、現時点で明確な結論は残念ながら得られていない。ある意味でメリットはあったし、同時に異なる地域がひとつの自治体を作る軋轢や利害対立もあった。現地に通っているいろいろな話を聞いても、果たして合併が成功だったのかどうか、当事者の明確な答えは聞けなかった。ただ合併して新しい自治体誕生からもう10年が経過し、その間に大震災という未曾有の災害があり、以後5年という時間は一種の非常時だったから、冷静な評価はこれからの問題になるのだろう。われわれも、少し視点を変えてとりあえずの総括をしなければならない。そこで、まとめとして2つのことだけを記しておきたい。

ひとつは、やや抽象的だが人が暮らす地域の空間的範囲ということについて。もうひとつは、人の記憶にかんする時間の問題である。

第一の点、三陸沿岸という地域の空間的特徴は、人々の日常生活圏が海と山の間の限られた空間に定位しているということである。もともとは漁業と農林業で生活を支える人々を中核に自律的な共同体を形成してきた穏やかで密度の濃い社会であった。それは20世紀後半に飛躍的経済発展を遂げた日本のなかで、「後進的」地域に分類されはしたが、住民の生活の質は確実に向上していった。そして2011年3月に想定外・未曾有の津波に襲われた。当たり前にあった風景と町が一瞬で流されてしまい、家と人が失われてしまった。自然の猛威に泣き言を言っても無力な人間にはどうすることもできない。気を取り直してこれからどう自分の生活を立て直していくか、それは理屈としては自助・互助・公助の効果的な利用を求めることになるが、現実的には住宅・仕事・家族の生活を支える安定した条件確保に求められる。

そこで問題になるのが、見える範囲のコミュ

ニティの価値と再建につながる。東日本大震災と津波の経験で見直されたことは、人が生命の危機に際して生き延びることの空間的範囲は、自動車ではなくせいぜい自転車の範囲ではないかということである。

南三陸の歌津地区でわれわれが行なった被災者インタビューの一節を引用する。

「震災前は不自由なく暮らしていた。震災で津波が来たとき感じたことは、やっぱり多くの人が亡くなった悲しみと、この町が全滅になってもう終わったということと二度と笑えなくなるということ。これからどうやって生きていくのかということ。今まで三回津波が来たけれど今回が一番恐ろしかった。震災が来たらもうパニックになって慌ててしまう。避難訓練とか防災の日にやるけれど、そういう時は頭が普通になってんだよね。ただ、やらないよりはやったほうがいい。」(50歳男性)

「地震すごかったからねえ。地震でね、あー少し、まず高い、高い塔てか流されたんだけど、そこまで来ねえと思ったのさ、地震でびっくりしてね。高台さ上がったの、少し、ね。高台さ上がったけれども、あと一えさ来ねえで、そっち見たりこっち見たりしてたけどね。あの一ほら第一波で流れて、2、3人流れてるの。ほしたけねー、1回流れたら今度は2波であの沢になってんです、館浜というところ。そこをさ、いっぱいになってきたから逃げこうじたんげて(逃げこんだふりをして)、山さ、山ッてがあったから、、うん、で、まず助かりました。」(90歳女性)<sup>(7)</sup>

自分が長い間生きてきた場所が、突然のように津波で破壊され、親しい人々が巻き込まれて死ぬという事態が起こる。このようなことのリアリティは、そう容易く理解したり共感したりできるものではない。しかし、他方で人間は明日のことも考えなければならない。日々の生活

を満足して過ごすためには、三陸のような土地では遠くに行ったり高価な消費をする必要はなく、自分たちの生きている空間で充実した人生を味わえればよいので、それがじつは災害に対して強靱なレジリエンスの基盤になることを考えるのは意味がある。

もう一つの問題は、生命の時間感覚の問題である。ここにも南三陸での被災者インタビューの一部を引用しておく。

「いま一番心配なことは人口減。だから小学校の入学を見ても子どもの数かなり少なくなっている。で、そうすると我々いまがピークではないか。だから今以上に増えるっていうのはもうないと思う。復興が完了しても、むしろ今までの減り方以上に拍車かかると思う。これから5年後にはある程度見えてくるだろう。ここは田舎町だから、過疎の町だから、これから踏ん張ろう、頑張ろうっていてももうこれ以上の何物も望めないと思う。だから、のんびりとした昔のような歌津には私は戻ればいいなって。昔のようにね。だから変にここにキンキラキラしたら全然合わないでしょ。そして、賑わい云々というよりは、昔のように戻ればいいなど。願っている。」(66歳男性)<sup>(8)</sup>

この発言には、ただたんに現状への突き放した感想を超えた、より深い時間意識が投影されている。幼い子どもから年老いた高齢者まで、ひとつの空間と時間を親密に共有した「のんびりとした」世界がかつてあり、便利で効率的な生活と引き換えにそれは震災がなくても確実に失われていくことをこの人は確実に知っている。東日本大震災という激甚災害は、それを体験し生き残った人にとっていかなる意味をもつのか？ 10年後、50年後、100年後の世界をわれわれは構想できない。たぶん50年後にわれわれの大半はこの世にいないか、いたとしても人としてまっとうな活動ができる条件にいないだ

ろう。

もし50年後に再び東北三陸沿岸を大津波が襲っても、そこには廃墟のような防潮堤の内側に人は誰も住んでおらず、死者も被害もない！それを文明の勝利といえるのだろうか？

#### 【注】

- (1) 大沼あゆみ・朱宮文晴「東日本大震災復興旧計画としての防潮堤と被災地復興をめぐる諸問題」(植田和弘編『大震災に学ぶ社会科学第5巻 被害・費用の包括的把握』東洋経済新報社) 2016. p.210
- (2) 植田和弘「持続可能な発展から見た被害評価」(植田編『被害・費用の包括的把握』東洋経済新報社、2016. p.9.
- (3) Dasgupta, Partha (2004) Human Well-Being and the natural Environment, Oxford N.P (植田和弘監訳『サステイナビリティの経済学—人間の福祉と自然環境』岩波書店、2007年)
- (4) 植田和弘『前掲書』2016. p.11.
- (5) 林良嗣・鈴木康弘編著『レジリエンスと地域創生 伝統知とビッグデータから探る国土デザイン』2015. 明石書店。
- (6) 林・鈴木編著『同書』2015. p.4.
- (7) 以上の発言は、2015年南三陸の仮設住宅での聞き取りインタビューの記録から抜粋、明治学院大学社会学部社会調査実習報告書「東日本大震災の津波被災地避難住民の現状と課題～宮城県南三陸町歌津地区でのインタビュー調査～、2016年。
- (8) 明治学院大学社会学部、社会調査実習報告書「同書」、2016年。

#### 【参考文献】

- 植田和弘・神野直彦・西村幸夫・間宮陽介編『岩波講座都市の再生を考える2 都市のガバナンス』2005. 岩波書店。
- 植田和弘編『大震災に学ぶ社会科学 第5巻 被害・費用の包括的把握』2016. 東洋経済。
- 林良嗣・鈴木康弘編著『レジリエンスと地域創生 伝統知とビッグデータから探る国土デザイン』2015. 明石書店。
- 小熊英二・赤坂憲雄編著『ゴーストタウンから死者は出ない 東北復興の経路依存』2015. 人文書院。

浦野正樹・大矢根淳・吉川忠寛編『復興コミュニティ  
論入門』2008. 弘文堂。  
管磨志保・山下祐介・渥美公秀編『災害ボランティア  
論入門』2008. 弘文堂。  
小原隆治「平成大合併の現在」『世界』2005. 第744号、

岩波書店。  
室崎益輝・幸田雅治編著『市町村合併による防  
災力空洞化 東日本大震災で露呈した弊害』  
2013. ミネルヴァ書房。