

東日本大震災における 支援活動と地域社会

—岩手県大船渡市を中心に—

「社会と基盤」研究会・岩手調査班 報告書

山本 唯人 編

日本学術振興会科学研究費 基盤研究（B）（平成 23～26 年度）
「グローバル化以降における資本制再編と都市
— 〈ヒト・モノ〉 関係再編と統治性の研究」
研究代表者 町村敬志（一橋大学）

2014年 3月

はしがき

本報告書は、「社会と基盤」研究会・岩手調査班のメンバーが実施してきた岩手県大船渡市を中心とする東日本大震災とその社会的対応に関する調査の報告書です。

東日本大震災の研究は、ジャンルを超えてさまざまな角度から行われてきましたが、本共同研究の特徴をひとつあげるとすれば、研究メンバーが共同で地域の中に滞在し、フィールドワークや現地の資料調査を駆使し、総合的な角度から地域社会の性格を浮き彫りにする共同地域調査の手法をとっていることです。

もともと、変化の激しい現代社会では、地域とは固定的な共同体の範囲にとどまらず、外部との関係の中で変容し、作り直されていくものでもあります。東日本大震災とはまさに災害の渦中におかれた地域とそれをとりまく外部の社会との関係、被害が生み出される真の意味での「フィールド」とはどこなのかを問いかけた出来事でもありました。地域社会を調査する営みもまた、こうした、現代社会を取り巻く複雑な論理と無関係ではられません。

本研究が、あくまでも、現場に身を置く体験を重視しながら、同時に、公表された大量のデータを通じて災害後の重層的な時間の経過に迫ろうとしたこと、あるいは、内陸を経由して被災地と全国の都市を結ぶ後方支援のネットワークに焦点を当てようとしたことなども、こうした課題への対応のひとつの試みといえることができるでしょう。

調査は継続中ではありますが、震災から3年目という時点におけるドキュメントとして、それなりに意味のある記録になっているのではないかと考えています。東日本大震災が地域社会に何を刻み、そのことがまた地域社会のどのような再創造をうながすのか、揺れ動く現実と地続きの場所に立つ記録者として、これからも、見つめ続けていきたいと思えます。

本報告書は、困難な状況の中、調査に応じてくださった、多くのひとびとの協力がなければ決してありえませんでした。そのみなさまに、この場を借りて心から感謝を申し上げます。

なお、調査実施にあたっては、独立行政法人日本学術振興会科学研究費・基盤研究(B)「グローバル化以降における資本制再編と都市<ヒト・モノ>関係再編と統治性の研究」(2011～14年度)(研究代表者・町村敬志)を使用したことを付記しておきます。

2014年 3月

「社会と基盤」研究会・岩手調査班
統括 山本唯人

●お問い合わせ先

「社会と基盤」研究会

〒186-8601 東京都国立市中2-1 一橋大学大学院社会学研究科 町村研究室内

電話・ファクス 042-580-8642 電子メール t.machimura@r.hit-u.ac.jp

URL <http://sgis.soc.hit-u.ac.jp/>

もくじ

はしがき	1
もくじ・執筆者一覧	2
第1章 大船渡市の概況と東日本大震災の被害状況（丸山真央）	3
第2章 東日本大震災クロニクル——大船渡 2011. 3. 11 - 2011. 4. 30——（植田剛史）	9

第 I 部 支援活動の展開

第3章 岩手県大船渡市における東日本大震災の被災者支援活動 ——ボランティアネットワークの形成を中心に——（山本唯人）	25
資料 岩手県大船渡市における被災者支援活動年表（山本唯人）	48
第4章 「後方支援」の空間とユニオニズム ——遠野ユニオンボランティアセンターの事例から——（岩舘豊）	63
資料紹介1 『遠野ボランティア日記』（岩舘豊）	75
資料紹介2 インタビュー映像「災害ボランティアの後方支援 ——共生ユニオンいわての試み——」（岩舘豊）	76

第 II 部 地域社会の重層的対応

——岩手県大船渡市三陸町地域の事例——

第5章 平成三陸大津波をめぐる合併自治体の対応（丸山真央）	79
第6章 平成三陸大津波と「旧村」の自治（丸山真央）	95
第7章 平成三陸大津波と漁村の自治（丸山真央）	107

執筆者一覧（五十音順）

岩舘 豊（一橋大学・大学院社会学研究科・博士後期課程在籍）	第4章
植田剛史（愛知大学・文学部・助教）	第2章
丸山真央（滋賀県立大学・人間文化学部・准教授）	第1・5・6・7章
山本唯人（公益財団法人政治経済研究所・主任研究員）	第3章

第1章 大船渡市の概況と東日本大震災における被害状況

丸山 真央

1 大船渡市の概況

1-1 地勢

岩手県大船渡市は岩手県沿岸南部に位置する。陸前高田市と気仙郡住田町とともに気仙地方と呼ばれることもある。大船渡市はその気仙地方の中心都市である。なお、かつて気仙郡三陸町があったが、2001年11月に旧大船渡市に編入合併された（図1-1）。

大船渡市は太平洋に面しており、市街地は、南東から北に深く切れ込んだ大船渡湾に沿って形成されている。市の南部と旧三陸町地域は、岩手県三陸沿岸南部に典型的なリアス式海岸の特徴がみられる。入り組んだ海岸の背後に山がそそり立ち、湾奥のわずかな平地に漁港と集落が点在するという地形である。北上山地の山裾が海岸線まで迫り、平地はきわめて少ない。市の北西部は北上山地の一部であり、中山間地域が広がる。気候は温暖であり、冬季でも積雪は多くない。

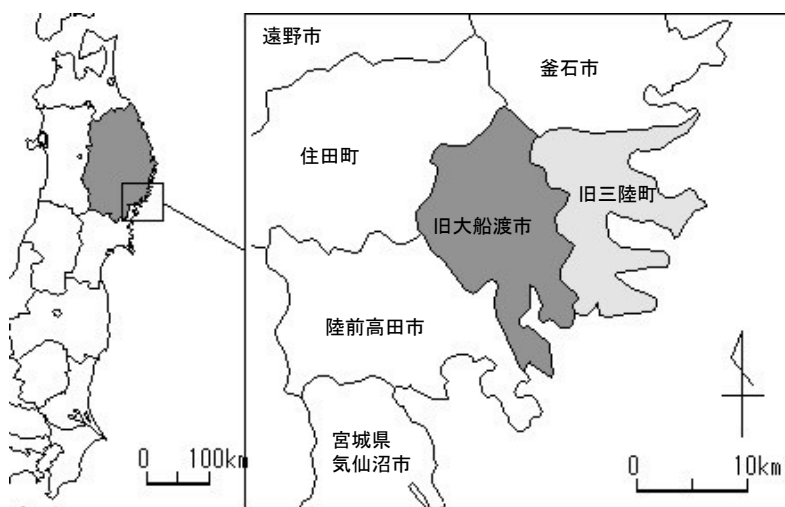


図1-1 大船渡市（旧大船渡市、旧三陸町）の位置

2001年に施行された旧大船渡市と旧三陸町の合併については第5章で述べるが、ここでは、それ以前の1950年代の旧大船渡市、旧三陸町の成立について一言しておく。

旧大船渡市は1952年に2町5村が合併して成立した。これに先立つ1950年、国土総合開発法に基づいて「北上特定総合開発計画」が策定され、「北上川南部特定開発地域」が指定された。この国家的開発事業の受け皿として、大船渡湾周辺の2町5村（盛町、大船渡町、末崎村、日頃市村、立根村、猪川村、赤崎村）では合併による工業都市化を進めようとの機運が盛り上がり、1952年にこの2町5村が合併して旧大船渡市が誕生した（大船渡市史編集委員会編 1980 :

326-39；金野監修 2002：720-4)。

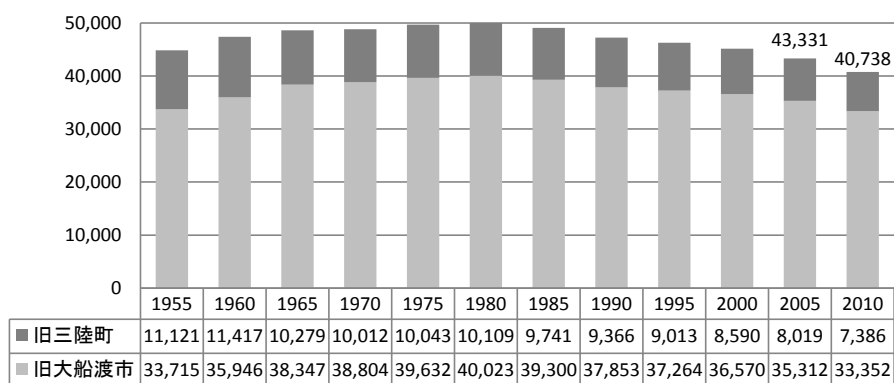
旧三陸町は、1956年に、「昭和の大合併」のなかで、綾里、越喜来、吉浜の3村が合併して三陸村として成立した。三陸村は1967年に町制を施行して、三陸町となった(三陸町史編集委員会編1992：第12～16章)。

なお、旧大船渡市、旧三陸町地域のいずれにおいて、1950年代の合併以前の旧町村という地域的まとまりは、現大船渡市では「地区」と呼ばれている(第6章で後述)。

1-2 人口

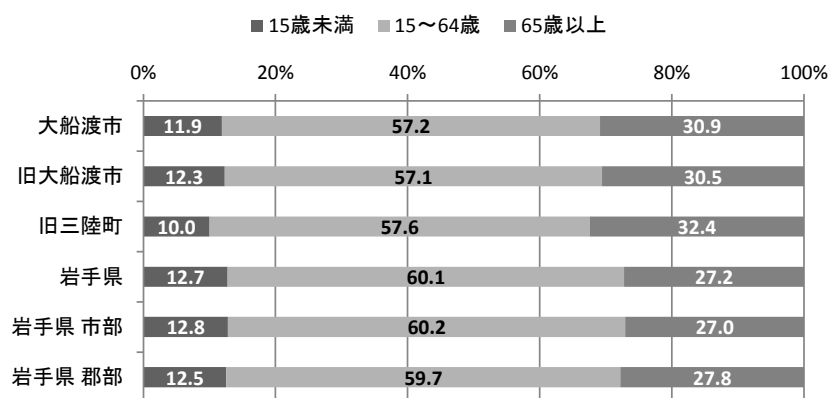
大船渡市の人口(2010年)は4万738人であり、旧大船渡市地域は3万3352人、旧三陸町地域は7386人である(国勢調査)。旧大船渡市は、人口のピークは1980年の約4万人で、その後減少傾向が続いてきた。旧三陸町は、1960年の約1万1千人が最も多く、その後はほぼ一貫して減少してきた(図1-2)。

旧大船渡市、旧三陸町のいずれも、人口減少に加えて、高齢化が進んでいる。大船渡市の高齢化率(2010年)は30.9%であり、岩手県全体、市部の平均より若干高い。旧大船渡市は30.5%、旧三陸町32.4%である。旧三陸町は岩手県の郡部平均より5ポイント近く高い(図1-3)。



注：国勢調査各年版から作成。合併後については、大船渡市の人口を付した。

図1-2 大船渡市(旧大船渡市・旧三陸町)の人口の推移



注：国勢調査から作成。

図1-3 年齢別の人口構成(2010年)

1-3 産業構造

大船渡市の眼前に広がる太平洋は、暖流と寒流の交流海域にあたり、世界有数の豊饒な水産資源を産する三陸漁場となっている。大船渡市はこの地理的条件を生かして、まずもって漁業が地域産業の柱となっている。また水産加工をはじめ食品加工業も発展してきており、漁業とともに産業複合体を形成している。

漁業は個人の漁業者によって営まれるのが大半であるが、企業や組合による経営もある。事業所で多いのは、サービス業（卸・小売、宿泊・飲食、医療・福祉等）のほか、建設業、食品製造業である（表1-1）。

表1-1 産業別にみた大船渡市の事業所数と従業者（2009年）

	事業所数	従業者数
農林業	19 (0.7%)	218 (1.1%)
漁業	14 (0.5%)	301 (1.5%)
鉱業	4 (0.1%)	104 (0.5%)
建設業	252 (9.2%)	1,814 (9.3%)
食料品製造業	81 (3.0%)	1,785 (9.1%)
繊維工業	14 (0.5%)	229 (1.2%)
木材・木製品製造業(家具を除く)	15 (0.5%)	274 (1.4%)
窯業・土石製品製造業	7 (0.3%)	326 (1.7%)
その他の製造業	82 (3.0%)	786 (4.0%)
運輸・郵便業	76 (2.8%)	1,053 (5.4%)
卸・小売業	785 (28.7%)	4,238 (21.6%)
宿泊・飲食サービス業	280 (10.2%)	1,344 (6.9%)
医療・福祉	145 (5.3%)	2,021 (10.3%)
その他のサービス業	927 (33.9%)	4,337 (22.2%)
公務(他に分類されるものを除く)	33 (1.2%)	750 (3.8%)
全産業	2,734 (100.0%)	19,580 (100.0%)

注：経済センサス基礎調査から作成。

旧大船渡市では、セメント製造業も主産業のひとつである。これは背後の北上山地に産する石灰岩を利用した資源産業であり、昭和戦前から産業化され、現在は旧市内赤崎町に太平洋セメント大船渡工場が立地しているほか、関連産業・関連事業所が市内各地に立地している。

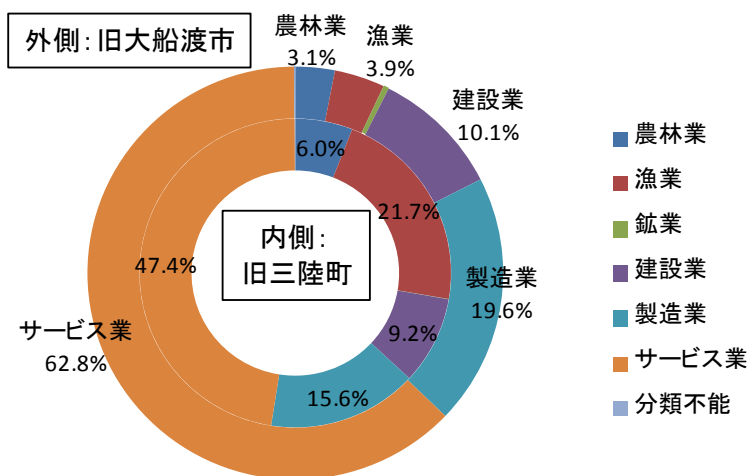
旧三陸町地域についていえば、漁業が圧倒的な主産業といえ、農林畜産業はあまり目立たない。とくに農業は自給的な位置を脱するほどにはなっていない。

産業大分類別の就業人口は、大船渡市全体でみると、県平均より構成比が大きいのが、漁業、鉱業、建設業、製造業などである。就業人口の構成でいうと、旧三陸町は漁業をはじめ第一次産業が主産業である。目立った第二次産業や第三次産業には乏しい（表1-2、図1-4）。

表 1 - 2 産業大分類別にみた大船渡市の就業人口 (2010 年)

	大船渡市	旧大船渡市	旧三陸町	参考: 岩手県
総数	18,663 (100.0%)	15,404 (100.0%)	3,259 (100.0%)	631,303 (100.0%)
A 農業, 林業	668 (3.6%)	473 (3.1%)	195 (6.0%)	68,988 (10.9%)
うち農業	570 (3.1%)	398 (2.6%)	172 (5.3%)	65,744 (10.4%)
B 漁業	1,314 (7.0%)	607 (3.9%)	707 (21.7%)	7,015 (1.1%)
C 鉱業, 採石業, 砂利採取業	67 (0.4%)	66 (0.4%)	1 (0.0%)	566 (0.1%)
D 建設業	1,854 (9.9%)	1,555 (10.1%)	299 (9.2%)	55,170 (8.7%)
E 製造業	3,528 (18.9%)	3,019 (19.6%)	509 (15.6%)	97,743 (15.5%)
F 電気・ガス・熱供給・水道業	70 (0.4%)	58 (0.4%)	12 (0.4%)	2,985 (0.5%)
G 情報通信業	83 (0.4%)	75 (0.5%)	8 (0.2%)	6,608 (1.0%)
H 運輸業, 郵便業	858 (4.6%)	764 (5.0%)	94 (2.9%)	31,434 (5.0%)
I 卸売業, 小売業	2,989 (16.0%)	2,627 (17.1%)	362 (11.1%)	100,515 (15.9%)
J 金融業, 保険業	285 (1.5%)	256 (1.7%)	29 (0.9%)	12,396 (2.0%)
K 不動産業, 物品賃貸業	136 (0.7%)	121 (0.8%)	15 (0.5%)	6,657 (1.1%)
L 学術研究, 専門・技術サービス業	275 (1.5%)	242 (1.6%)	33 (1.0%)	12,222 (1.9%)
M 宿泊業, 飲食サービス業	887 (4.8%)	758 (4.9%)	129 (4.0%)	34,063 (5.4%)
N 生活関連サービス業, 娯楽業	728 (3.9%)	640 (4.2%)	88 (2.7%)	23,291 (3.7%)
O 教育, 学習支援業	890 (4.8%)	785 (5.1%)	105 (3.2%)	27,423 (4.3%)
P 医療, 福祉	2,065 (11.1%)	1,721 (11.2%)	344 (10.6%)	71,354 (11.3%)
Q 複合サービス事業	354 (1.9%)	244 (1.6%)	110 (3.4%)	7,537 (1.2%)
R サービス業 (他に分類されないもの)	869 (4.7%)	752 (4.9%)	117 (3.6%)	31,464 (5.0%)
S 公務 (他に分類されるものを除く)	725 (3.9%)	625 (4.1%)	100 (3.1%)	25,218 (4.0%)
T 分類不能の産業	18 (0.1%)	16 (0.1%)	2 (0.1%)	8,654 (1.4%)
(再掲) 第1次産業	1,982 (10.6%)	1,080 (7.0%)	902 (27.7%)	76,003 (12.0%)
(再掲) 第2次産業	5,449 (29.2%)	4,640 (30.1%)	809 (24.8%)	153,479 (24.3%)
(再掲) 第3次産業	11,214 (60.1%)	9,668 (62.8%)	1,546 (47.4%)	393,167 (62.3%)

注: 国勢調査から作成。



注: 国勢調査から作成。

図 1 - 4 旧大船渡市と旧三陸町の就業人口構成 (2010 年)

2 東日本大震災における大船渡市の被害状況

2-1 市全体の被害状況

2011 年 3 月 11 日に発生した東北地方太平洋沖地震によって、大船渡市では震度 6 弱の地震を観測した¹。またこれに伴う平成三陸大津波では、大船渡市では最大波 11.8 メートルの津波

¹ 以下、被害状況は大船渡市のまとめ (「東日本大震災での被害状況等について (2013 年 9 月

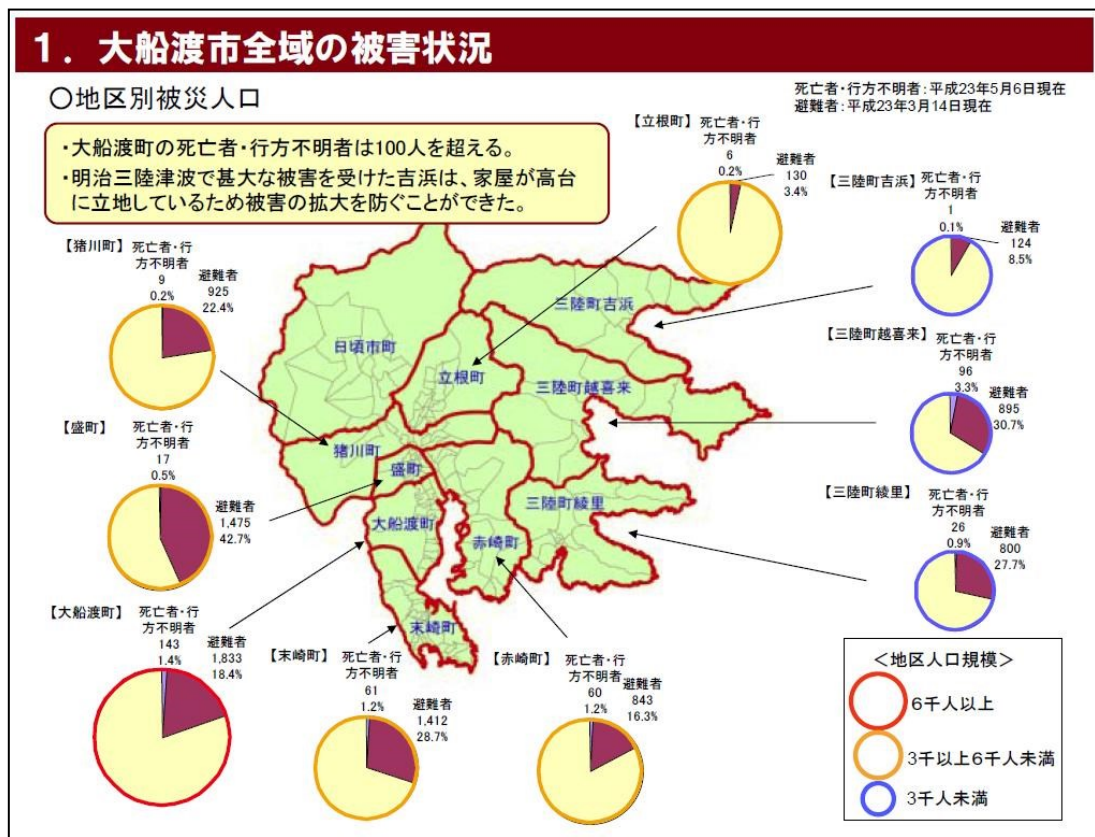
を観測した（気象庁現地調査）。

この津波によって、大船渡市では死亡 340 人、行方不明 79 人の人的被害が発生した。また建物被害は 5556 世帯（全壊 2789 世帯）にのぼり、物的被害は総額約 1077 億円と推計されている。発災直後の避難所への避難者は最大 8737 人にのぼった（2011 年 3 月 15 日時点）。

2-2 地区別の被害状況

大船渡市内の被害状況は、地区によって大きく異なる。リアス式海岸の複雑な地形、集落や家屋の立地状況などによって、人的被害も建物被害も、地区や集落で大きく異なるものとなった（図 1-5）。

旧三陸町地域では、綾里、越喜来、吉浜の各地区で大きな被害が発生したが、やはり地区ごとによって状況はかなり異なる。越喜来地区では地区中心部をはじめとして死亡者・行方不明者が 96 人を数えた。綾里地区でも死亡者・行方不明者計 26 人の被害を出した。被災家屋も、越喜来地区では全体で 3 分の 1 以上、綾里地区でも 2 割以上にのぼった。他方、吉浜地区では、人的被害は行方不明者 1 人、被災家屋もわずかにとどまった。これは、同地区で、「明治」「昭和」の三陸大津波のあとに高台移転が進められたことが奏功したためといわれている（旧三陸町地域の地区ごとの被害状況は第 6 章を参照）。



注：大船渡市第2回復興計画策定委員会（2011年6月2日）の資料から。

図 1-5 東日本大震災における大船渡市の地区別の被災人口

30日現在)」による。

2-3 震災後の人口変化

震災の前後で、大船渡市の人口と世帯数は大きく変化している。2010年9月末時点では4万896人、1万4722世帯（1世帯あたり2.78人）だったが、震災から約半年後の2011年9月末時点では3万9461人（2010年9月末より1435人減）、1万4412世帯（同310世帯減）（1世帯あたり2.74人）に減った。2013年9月末時点では3万9174人（同1722人減）、1万4793世帯（同71世帯増）（1世帯あたり2.65人）であり、2014年1月末時点では3万9118人（同1778人減）、1万4810世帯（同88世帯増）（1世帯あたり2.64人）となっている。人口の減少は、落ち着いたもののまだ続いているとみられる。また1世帯あたりの人口の減少が顕著である（いずれも住民基本台帳による）。

旧三陸町地域については、震災直前の2011年2月末時点での人口は7263人、2450世帯だったが、震災から1年後の2012年3月末時点では、6763人、2265世帯となっており、人口は500人減、世帯数は185世帯減である（同前）。地区や行政区によって減少率はかなり異なる。地区別にみると、減少が最も著しいのは、被害が旧町内で最も大きかった越喜来地区であり、2011年2月末と2012年3月末を比べると310人減、149世帯減である。次いで綾里地区は161人減、27世帯減であり、被害が最も小さかった吉浜地区でも29人減、9世帯減となっている（詳しくは第6章を参照）。

文献

金野静一監修，2002，『大船渡市史 第6巻 通史編』大船渡市。

大船渡市史編集委員会編，1980，『大船渡市史 第2巻 沿革編』大船渡市。

三陸町史編集委員会編，1992，『三陸町史 第2巻 歴史編』三陸町史刊行委員会。

第2章 東日本大震災クロニクル

——大船渡 2011. 3. 11 - 2011. 4. 30——

植田 剛史

1 「東日本大震災クロニクル——大船渡 2011. 3. 11 - 2011. 4. 30」の作成について

「社会と基盤」研究会では、2011年3月11日から5月11日の間に東日本大震災に関連して生じたと考えられる出来事 10777 件を掲載した「東日本大震災クロニクル——2011. 3. 11 - 2011. 5. 11」を2011年に作成し、英文電子ジャーナル『Disaster, Infrastructure, and Society』1号で公開した。しかし資料上の制約に加え、クロニクルの作成自体が東京での震災経験に基礎づけられていたことから、たとえば大船渡市のような岩手県沿岸部のローカルな空間をめぐって同時期に何が起きていたのか、必ずしも十分に描けてはいなかった。今回、東海新報やその後の現地調査で収集した資料（具体的には資料一覧の●印）を新たに加え、大船渡というローカルな空間をめぐって2011年3月11日から2011年4月30日の間に起きた出来事 891 件を掲載する「東日本大震災クロニクル——大船渡 2011. 3. 11 - 2011. 4. 30」を作成した。

作成過程では、地震・津波の発生とそれに伴って大船渡市で起きた出来事、関連する国・県の対応など 284 件を2011年作成のクロニクルより抜粋し、新たな資料から抽出した 607 件の出来事に加えて、「地震/津波」、「国」、「東北/岩手」、「大船渡」の項目に整理した。大船渡で起きた出来事の一部は、さらに「救助・捜索」、「インフラ」、「産業/経済活動」、「市民生活/支援活動」の項目に整理した。本クロニクルの読解にあたっては、これが当該期間に大船渡で起きた出来事の網羅的データベースではなく、大船渡における震災経験を想像させる象徴的な出来事群であること、また参照した資料に情報が大きく制約されていることに注意する必要がある。

2 凡例・注釈および注釈

- ◆各出来事の発生時刻を特定できた場合、原則として、3月11日～3月12日の間に限って記載した。ただし地震・津波の発生や、関連する警報や注意報、避難指示や勧告などについては、3月13日以降も発生時刻記載した。
- ◆各欄内に記載された出来事は、必ずしもその発生時刻の順に配列されているとは限らない。
- ◆各出来事に関する出典は、それぞれの末尾に略号を[]で括って示した。略号と用いた資料の詳細との対照は、末尾の資料一覧を参照。
- ◆Webサイトを参照した場合、当該団体・組織・機関などの名称を[Web(団体・組織・機関名)]として示した。Webサイトを参照した団体・組織・機関などの詳細については、末尾の資料一覧を参照。

地域/津波	国	東北/岩手	大船渡	インフラ	産業/経済活動	市民生活/支援活動
<p>4月14日(木)</p> <p>国土地理院、岩手県沿岸公団 大震災被災地の水源地や三角 点の高さの調査結果を公表。陸 前高田市内小支庁で、調査地点で 最大となる84cmの地盤沈下を記 録【Web 岩手日報】 大船渡で最高気温が22度まで 上昇、初夏を思わせる陽気【T</p>	<p>東北/岩手</p> <p>岩手県議会、東日本大震災への対応を協議する連絡本部 会議を開催。9月をめぐり仮設住宅を完成させるの方針に、 船体出身の議員からは「運すべき」と批判の声【Web 岩手日 報】 岩手県、震災で倒壊した家が分かれなくなったなど、動物病院など で保護された犬や猫が計57匹(4月10日時点)いると発表。 ホームページで情報公開【Web 岩手日報】</p>	<p>大船渡</p> <p>大船渡市内で、被災した市内に在住約500人に宛て、が れき撤去や分別作業をすすめる事業を開始したと 報じた。市が希望する取り組み、発注した各建設業者 の意向を聞きながら分け分け【T】 岩手県、震災で倒壊した家が分かれなくなったなど、動物病院など で保護された犬や猫が計57匹(4月10日時点)いると発表。 ホームページで情報公開【Web 岩手日報】</p>	<p>救助/被害</p> <p>大船渡市では、消防団 員ら80人が捜索活動を実施【T】 大船渡市によると、15日 16:30時点の死者数は293 人、行方不明者は195人 で死亡が確認されたため3 人減【T】</p>	<p>インフラ</p> <p>大船渡市、風立大船渡病院などと 各地を結ぶ無料バスに、外口線と備 線・砂子浜線が新たに追加。1日4 往復。朝/午/夜/夜が営業。小石底 面からのアクセスが容易【T】 三陸国道事務所、三陸復興自動 車道、大船渡三陸道路の緊急車線 急ぎ出発を、14日から通常運用【T】</p>	<p>産業/経済活動</p> <p>大船渡市三陸町の線里漁船、流 出させた船の回収作業を開始。大 船渡市が所有していた漁船600隻が津波で 流失していた【T】 IAI、いわてグループ、被災した車 内組合員向けに無利息の緊急資金 を創設したとの報道【T】 大船渡市赤松町の太平洋センター から出たがけの焼却が行われる見 通しとの報道【T】 大船渡商工会議所、2011年に 行方不明の船主などとの報道【T】</p>	<p>市民生活/支援活動</p> <p>大船渡市では、災害ボランティアに90人が参加。累計は2246人。 市民災害義援金は156件2681万円が寄せられている【T】 大船渡市末崎町の避難所となった末崎中学校に、同町小初級 地区と交流のある奥州市水沢の秋成公民館から救護物資が届いたと の報道【T】 日本フットボールリーグのステレオ・ゴーイワで花巻の2選手、大船渡 市猪川町の猪川小学校を訪問【T】</p>
<p>4月15日(金)</p>	<p>東北/岩手</p> <p>大船渡市内の仮設住宅で、大船渡市に Web 大船渡市では、15日までに9万7897戸の仮設住宅 大船渡市に、15日までに9万7897戸の仮設住宅 ガソリンスタンドなど経営する丸富石油、大船渡市に 義援金として347万円を寄付【T】 大船渡市によると、大船渡市に 尾崎町でも始まる【Web 大船渡市】</p>	<p>大船渡</p> <p>大船渡市内の仮設住宅で、大船渡市に Web 大船渡市では、15日までに9万7897戸の仮設住宅 大船渡市に、15日までに9万7897戸の仮設住宅 ガソリンスタンドなど経営する丸富石油、大船渡市に 義援金として347万円を寄付【T】 大船渡市によると、大船渡市に 尾崎町でも始まる【Web 大船渡市】</p>	<p>救助/被害</p> <p>大船渡市では、消防団 員ら80人が捜索活動を実施【T】 大船渡市によると、15日 16:30時点の死者数は293 人、行方不明者は195人 で死亡が確認されたため3 人減【T】</p>	<p>インフラ</p> <p>大船渡市、風立大船渡病院などと 各地を結ぶ無料バスに、外口線と備 線・砂子浜線が新たに追加。1日4 往復。朝/午/夜/夜が営業。小石底 面からのアクセスが容易【T】 三陸国道事務所、三陸復興自動 車道、大船渡三陸道路の緊急車線 急ぎ出発を、14日から通常運用【T】</p>	<p>産業/経済活動</p> <p>大船渡市三陸町の線里漁船、流 出させた船の回収作業を開始。大 船渡市が所有していた漁船600隻が津波で 流失していた【T】 IAI、いわてグループ、被災した車 内組合員向けに無利息の緊急資金 を創設したとの報道【T】 大船渡市赤松町の太平洋センター から出たがけの焼却が行われる見 通しとの報道【T】 大船渡商工会議所、2011年に 行方不明の船主などとの報道【T】</p>	<p>市民生活/支援活動</p> <p>大船渡市では、災害ボランティアに90人が参加。累計は2246人。 市民災害義援金は156件2681万円が寄せられている【T】 大船渡市末崎町の避難所となった末崎中学校に、同町小初級 地区と交流のある奥州市水沢の秋成公民館から救護物資が届いたと の報道【T】 日本フットボールリーグのステレオ・ゴーイワで花巻の2選手、大船渡 市猪川町の猪川小学校を訪問【T】</p>
<p>4月16日(土)</p>	<p>東北/岩手</p> <p>大船渡市の被災者用仮設住宅の仮設住宅 約2000戸に引き上げる方針を固める。7月末までに全1万8 000戸の完成を目指す【Web 岩手日報】 震災で生じた岩手内の廃棄物の総量を800万トンと推計。処 理費用は310億7千万円の見込み。連絡関係が明らか 【A】 松本防災担当相、岩手県の連絡関係事項を訪問【A】</p>	<p>大船渡</p> <p>大船渡市内の仮設住宅で、大船渡市に Web 大船渡市では、15日までに9万7897戸の仮設住宅 大船渡市に、15日までに9万7897戸の仮設住宅 ガソリンスタンドなど経営する丸富石油、大船渡市に 義援金として347万円を寄付【T】 大船渡市によると、大船渡市に 尾崎町でも始まる【Web 大船渡市】</p>	<p>救助/被害</p> <p>大船渡市では、消防団 員ら80人が捜索活動を実施【T】 大船渡市によると、15日 16:30時点の死者数は293 人、行方不明者は195人 で死亡が確認されたため3 人減【T】</p>	<p>インフラ</p> <p>大船渡市、風立大船渡病院などと 各地を結ぶ無料バスに、外口線と備 線・砂子浜線が新たに追加。1日4 往復。朝/午/夜/夜が営業。小石底 面からのアクセスが容易【T】 三陸国道事務所、三陸復興自動 車道、大船渡三陸道路の緊急車線 急ぎ出発を、14日から通常運用【T】</p>	<p>産業/経済活動</p> <p>大船渡市三陸町の線里漁船、流 出させた船の回収作業を開始。大 船渡市が所有していた漁船600隻が津波で 流失していた【T】 IAI、いわてグループ、被災した車 内組合員向けに無利息の緊急資金 を創設したとの報道【T】 大船渡市赤松町の太平洋センター から出たがけの焼却が行われる見 通しとの報道【T】 大船渡商工会議所、2011年に 行方不明の船主などとの報道【T】</p>	<p>市民生活/支援活動</p> <p>大船渡市では、災害ボランティアに90人が参加。累計は2246人。 市民災害義援金は156件2681万円が寄せられている【T】 大船渡市末崎町の避難所となった末崎中学校に、同町小初級 地区と交流のある奥州市水沢の秋成公民館から救護物資が届いたと の報道【T】 日本フットボールリーグのステレオ・ゴーイワで花巻の2選手、大船渡 市猪川町の猪川小学校を訪問【T】</p>
<p>4月17日(日)</p>	<p>東北/岩手</p> <p>大船渡市に、被災した市内に在住約500人に宛て、が れき撤去や分別作業をすすめる事業を開始したと 報じた。市が希望する取り組み、発注した各建設業者 の意向を聞きながら分け分け【T】 岩手県、震災で倒壊した家が分かれなくなったなど、動物病院など で保護された犬や猫が計57匹(4月10日時点)いると発表。 ホームページで情報公開【Web 岩手日報】</p>	<p>大船渡</p> <p>大船渡市内の仮設住宅で、大船渡市に Web 大船渡市では、15日までに9万7897戸の仮設住宅 大船渡市に、15日までに9万7897戸の仮設住宅 ガソリンスタンドなど経営する丸富石油、大船渡市に 義援金として347万円を寄付【T】 大船渡市によると、大船渡市に 尾崎町でも始まる【Web 大船渡市】</p>	<p>救助/被害</p> <p>大船渡市では、消防団 員ら80人が捜索活動を実施【T】 大船渡市によると、15日 16:30時点の死者数は293 人、行方不明者は195人 で死亡が確認されたため3 人減【T】</p>	<p>インフラ</p> <p>大船渡市、風立大船渡病院などと 各地を結ぶ無料バスに、外口線と備 線・砂子浜線が新たに追加。1日4 往復。朝/午/夜/夜が営業。小石底 面からのアクセスが容易【T】 三陸国道事務所、三陸復興自動 車道、大船渡三陸道路の緊急車線 急ぎ出発を、14日から通常運用【T】</p>	<p>産業/経済活動</p> <p>大船渡市三陸町の線里漁船、流 出させた船の回収作業を開始。大 船渡市が所有していた漁船600隻が津波で 流失していた【T】 IAI、いわてグループ、被災した車 内組合員向けに無利息の緊急資金 を創設したとの報道【T】 大船渡市赤松町の太平洋センター から出たがけの焼却が行われる見 通しとの報道【T】 大船渡商工会議所、2011年に 行方不明の船主などとの報道【T】</p>	<p>市民生活/支援活動</p> <p>大船渡市では、災害ボランティアに90人が参加。累計は2246人。 市民災害義援金は156件2681万円が寄せられている【T】 大船渡市末崎町の避難所となった末崎中学校に、同町小初級 地区と交流のある奥州市水沢の秋成公民館から救護物資が届いたと の報道【T】 日本フットボールリーグのステレオ・ゴーイワで花巻の2選手、大船渡 市猪川町の猪川小学校を訪問【T】</p>

地震/津波	国	東北/岩手	大船渡	救助/構築	インフラ	産業/経済活動	市民生活/支援活動
<p>4月18日(月)</p>	<p>▷埼玉県、東日本大震災の復興計画の推進を担う「復興局」を4月17日午後6時に開設することを明らかに【Web 岩手日報】</p> <p>▷岩手県、津波で浸水した沿岸12市町村の約358万km²で、住宅などの避難を禁止する方針を決定。4月18日に避難準備区域の(災害危険区域)に指定する案の決定を求める【A】</p> <p>▷岩手県、被災者の避難生活支援委員会、東日本大震災で被災した住民に配布する国と県の復興基金(第1次分)について、死亡・行方不明者1人当たりの住宅全壊1戸当たりは各50万円、住宅半壊は1戸当たり25万円と決定。4月20日に総額144億6200万円を23市町村に送金【Web 岩手日報】</p>	<p>▷岩手県、被災した沿岸12市町村に対し、浸水地域に住宅などの建設を制限する条例について説明を開始【Web 岩手日報】</p> <p>▷死亡地方警察員、被災自治体に災害対策本部を支援【A】</p> <p>▷15市町村へ65名派遣【東日本大震災支援活動】</p>	<p>▷大船渡市、被災した沿岸12市町村に対し、浸水地域に住宅などの建設を制限する条例について説明を開始【Web 岩手日報】</p> <p>▷死亡地方警察員、被災自治体に災害対策本部を支援【A】</p> <p>▷15市町村へ65名派遣【東日本大震災支援活動】</p>	<p>▷大船渡市では、被災者支援として大船渡市役所内で特設の相談所を開設。21・26・28日にも開設【A】</p> <p>▷第58回春季東北地区高校野球大会の開催、岩手県内の高野連加盟校による理事会で承認【A】</p>	<p>▷大船渡市では、4月18日から、被災者への支援活動を実施【A】</p> <p>▷大船渡市、被災者支援として大船渡市役所内で特設の相談所を開設。21・26・28日にも開設【A】</p> <p>▷第58回春季東北地区高校野球大会の開催、岩手県内の高野連加盟校による理事会で承認【A】</p>	<p>▷大船渡市では、4月18日から、被災者への支援活動を実施【A】</p> <p>▷大船渡市、被災者支援として大船渡市役所内で特設の相談所を開設。21・26・28日にも開設【A】</p> <p>▷第58回春季東北地区高校野球大会の開催、岩手県内の高野連加盟校による理事会で承認【A】</p>	<p>▷大船渡市では、4月18日から、被災者への支援活動を実施【A】</p> <p>▷大船渡市、被災者支援として大船渡市役所内で特設の相談所を開設。21・26・28日にも開設【A】</p> <p>▷第58回春季東北地区高校野球大会の開催、岩手県内の高野連加盟校による理事会で承認【A】</p>
<p>4月19日(火)</p>	<p>▷岩手県、被災した沿岸12市町村に対し、浸水地域に住宅などの建設を制限する条例について説明を開始【Web 岩手日報】</p> <p>▷死亡地方警察員、被災自治体に災害対策本部を支援【A】</p> <p>▷15市町村へ65名派遣【東日本大震災支援活動】</p>	<p>▷大船渡市、被災した沿岸12市町村に対し、浸水地域に住宅などの建設を制限する条例について説明を開始【Web 岩手日報】</p> <p>▷死亡地方警察員、被災自治体に災害対策本部を支援【A】</p> <p>▷15市町村へ65名派遣【東日本大震災支援活動】</p>	<p>▷大船渡市では、被災者支援として大船渡市役所内で特設の相談所を開設。21・26・28日にも開設【A】</p> <p>▷第58回春季東北地区高校野球大会の開催、岩手県内の高野連加盟校による理事会で承認【A】</p>	<p>▷大船渡市では、被災者支援として大船渡市役所内で特設の相談所を開設。21・26・28日にも開設【A】</p> <p>▷第58回春季東北地区高校野球大会の開催、岩手県内の高野連加盟校による理事会で承認【A】</p>	<p>▷大船渡市では、被災者支援として大船渡市役所内で特設の相談所を開設。21・26・28日にも開設【A】</p> <p>▷第58回春季東北地区高校野球大会の開催、岩手県内の高野連加盟校による理事会で承認【A】</p>	<p>▷大船渡市では、被災者支援として大船渡市役所内で特設の相談所を開設。21・26・28日にも開設【A】</p> <p>▷第58回春季東北地区高校野球大会の開催、岩手県内の高野連加盟校による理事会で承認【A】</p>	<p>▷大船渡市では、被災者支援として大船渡市役所内で特設の相談所を開設。21・26・28日にも開設【A】</p> <p>▷第58回春季東北地区高校野球大会の開催、岩手県内の高野連加盟校による理事会で承認【A】</p>
<p>4月20日(水)</p>	<p>▷大船渡市、被災した沿岸12市町村に対し、浸水地域に住宅などの建設を制限する条例について説明を開始【Web 岩手日報】</p> <p>▷死亡地方警察員、被災自治体に災害対策本部を支援【A】</p> <p>▷15市町村へ65名派遣【東日本大震災支援活動】</p>	<p>▷大船渡市、被災した沿岸12市町村に対し、浸水地域に住宅などの建設を制限する条例について説明を開始【Web 岩手日報】</p> <p>▷死亡地方警察員、被災自治体に災害対策本部を支援【A】</p> <p>▷15市町村へ65名派遣【東日本大震災支援活動】</p>	<p>▷大船渡市では、被災者支援として大船渡市役所内で特設の相談所を開設。21・26・28日にも開設【A】</p> <p>▷第58回春季東北地区高校野球大会の開催、岩手県内の高野連加盟校による理事会で承認【A】</p>	<p>▷大船渡市では、被災者支援として大船渡市役所内で特設の相談所を開設。21・26・28日にも開設【A】</p> <p>▷第58回春季東北地区高校野球大会の開催、岩手県内の高野連加盟校による理事会で承認【A】</p>	<p>▷大船渡市では、被災者支援として大船渡市役所内で特設の相談所を開設。21・26・28日にも開設【A】</p> <p>▷第58回春季東北地区高校野球大会の開催、岩手県内の高野連加盟校による理事会で承認【A】</p>	<p>▷大船渡市では、被災者支援として大船渡市役所内で特設の相談所を開設。21・26・28日にも開設【A】</p> <p>▷第58回春季東北地区高校野球大会の開催、岩手県内の高野連加盟校による理事会で承認【A】</p>	<p>▷大船渡市では、被災者支援として大船渡市役所内で特設の相談所を開設。21・26・28日にも開設【A】</p> <p>▷第58回春季東北地区高校野球大会の開催、岩手県内の高野連加盟校による理事会で承認【A】</p>
<p>4月21日(木)</p>	<p>▷大船渡市、被災した沿岸12市町村に対し、浸水地域に住宅などの建設を制限する条例について説明を開始【Web 岩手日報】</p> <p>▷死亡地方警察員、被災自治体に災害対策本部を支援【A】</p> <p>▷15市町村へ65名派遣【東日本大震災支援活動】</p>	<p>▷大船渡市、被災した沿岸12市町村に対し、浸水地域に住宅などの建設を制限する条例について説明を開始【Web 岩手日報】</p> <p>▷死亡地方警察員、被災自治体に災害対策本部を支援【A】</p> <p>▷15市町村へ65名派遣【東日本大震災支援活動】</p>	<p>▷大船渡市では、被災者支援として大船渡市役所内で特設の相談所を開設。21・26・28日にも開設【A】</p> <p>▷第58回春季東北地区高校野球大会の開催、岩手県内の高野連加盟校による理事会で承認【A】</p>	<p>▷大船渡市では、被災者支援として大船渡市役所内で特設の相談所を開設。21・26・28日にも開設【A】</p> <p>▷第58回春季東北地区高校野球大会の開催、岩手県内の高野連加盟校による理事会で承認【A】</p>	<p>▷大船渡市では、被災者支援として大船渡市役所内で特設の相談所を開設。21・26・28日にも開設【A】</p> <p>▷第58回春季東北地区高校野球大会の開催、岩手県内の高野連加盟校による理事会で承認【A】</p>	<p>▷大船渡市では、被災者支援として大船渡市役所内で特設の相談所を開設。21・26・28日にも開設【A】</p> <p>▷第58回春季東北地区高校野球大会の開催、岩手県内の高野連加盟校による理事会で承認【A】</p>	<p>▷大船渡市では、被災者支援として大船渡市役所内で特設の相談所を開設。21・26・28日にも開設【A】</p> <p>▷第58回春季東北地区高校野球大会の開催、岩手県内の高野連加盟校による理事会で承認【A】</p>

	地域/津波	東北/岩手	大船渡	イフワ	産業/経済活動	市民生活/支援活動	
4月26日(火)	<p>東日本大震災に対する延びたため の特別財政援助及び助成に関する 法律案、閣議決定 [Web/内閣府]</p>	<p>東日本大震災に関する第2回東日本大震災復興復興委員会を開催 [Web/岩手県] 岩手県、東日本大震災被災者に対し、危険物取扱者・部活 指導士の免許交付等に関する申請手続を速やかにする手続料を 免除するの報道。2012年5月31日まで [IT] JICAによる義援金、岩手県に贈呈されたとの報道 [IT]</p>	<p>大船渡市では、被災者支援に向けた「復興復興復興」の申 請226日までに5,149件に、うち86%にあたる4,442件に ついて交付済み [IT] 大船渡市社会福祉協議会が受け付け付ける生活資金の貸し付け手 続きは、累計で700件 [IT] 大船渡市では、大船渡北小学校の応急仮設住宅を完 成 [Web/大船渡市] 大船渡市赤崎町の大立地域では、複数の住民が遊 休地を提供し、応急仮設住宅が5月中旬に61戸完成 予定との報道 [IT]</p>	<p>大船渡市では、被災者支援に向けた「復興復興復興」の申 請226日までに5,149件に、うち86%にあたる4,442件に ついて交付済み [IT] 大船渡市社会福祉協議会が受け付け付ける生活資金の貸し付け手 続きは、累計で700件 [IT] 大船渡市では、大船渡北小学校の応急仮設住宅を完 成 [Web/大船渡市] 大船渡市赤崎町の大立地域では、複数の住民が遊 休地を提供し、応急仮設住宅が5月中旬に61戸完成 予定との報道 [IT]</p>	<p>大船渡市では、被災者支援に向けた「復興復興復興」の申 請226日までに5,149件に、うち86%にあたる4,442件に ついて交付済み [IT] 大船渡市社会福祉協議会が受け付け付ける生活資金の貸し付け手 続きは、累計で700件 [IT] 大船渡市では、大船渡北小学校の応急仮設住宅を完 成 [Web/大船渡市] 大船渡市赤崎町の大立地域では、複数の住民が遊 休地を提供し、応急仮設住宅が5月中旬に61戸完成 予定との報道 [IT]</p>	<p>大船渡市では、被災者支援に向けた「復興復興復興」の申 請226日までに5,149件に、うち86%にあたる4,442件に ついて交付済み [IT] 大船渡市社会福祉協議会が受け付け付ける生活資金の貸し付け手 続きは、累計で700件 [IT] 大船渡市では、大船渡北小学校の応急仮設住宅を完 成 [Web/大船渡市] 大船渡市赤崎町の大立地域では、複数の住民が遊 休地を提供し、応急仮設住宅が5月中旬に61戸完成 予定との報道 [IT]</p>	<p>大船渡市では、被災者支援に向けた「復興復興復興」の申 請226日までに5,149件に、うち86%にあたる4,442件に ついて交付済み [IT] 大船渡市社会福祉協議会が受け付け付ける生活資金の貸し付け手 続きは、累計で700件 [IT] 大船渡市では、大船渡北小学校の応急仮設住宅を完 成 [Web/大船渡市] 大船渡市赤崎町の大立地域では、複数の住民が遊 休地を提供し、応急仮設住宅が5月中旬に61戸完成 予定との報道 [IT]</p>
4月27日(水)	<p>被災被災者を支援する法の減 免率を盛り込んだ税制特例法が国 会で成立 [A] 宮内閣、衆院本会議に経緯4兆 円超える第一次補正予算案を 提出 [A]</p>	<p>岩手県議会、臨時会を開催。復旧・復興に向け、過去最大と なる約2200億円の2011年度一般会計補正予算案を可決 [Web/岩手日報] 民間の信用調査機関「東京商工リサーチ」盛岡支店によると、 3月の岩手県内企業倒産状況(負債1000万円以上、内整理、 民事再生法適用申請含む)は8件、負債総額は44億2600万 円、負債総額は2011年に入って最大 [IT]</p>	<p>大船渡市議会、復興に向けた「復興復興復興」の申 請226日までに5,149件に、うち86%にあたる4,442件に ついて交付済み [IT] 大船渡市社会福祉協議会が受け付け付ける生活資金の貸し付け手 続きは、累計で700件 [IT] 大船渡市では、大船渡北小学校の応急仮設住宅を完 成 [Web/大船渡市] 大船渡市赤崎町の大立地域では、複数の住民が遊 休地を提供し、応急仮設住宅が5月中旬に61戸完成 予定との報道 [IT]</p>	<p>大船渡市では、被災者支援に向けた「復興復興復興」の申 請226日までに5,149件に、うち86%にあたる4,442件に ついて交付済み [IT] 大船渡市社会福祉協議会が受け付け付ける生活資金の貸し付け手 続きは、累計で700件 [IT] 大船渡市では、大船渡北小学校の応急仮設住宅を完 成 [Web/大船渡市] 大船渡市赤崎町の大立地域では、複数の住民が遊 休地を提供し、応急仮設住宅が5月中旬に61戸完成 予定との報道 [IT]</p>	<p>大船渡市では、被災者支援に向けた「復興復興復興」の申 請226日までに5,149件に、うち86%にあたる4,442件に ついて交付済み [IT] 大船渡市社会福祉協議会が受け付け付ける生活資金の貸し付け手 続きは、累計で700件 [IT] 大船渡市では、大船渡北小学校の応急仮設住宅を完 成 [Web/大船渡市] 大船渡市赤崎町の大立地域では、複数の住民が遊 休地を提供し、応急仮設住宅が5月中旬に61戸完成 予定との報道 [IT]</p>	<p>大船渡市では、被災者支援に向けた「復興復興復興」の申 請226日までに5,149件に、うち86%にあたる4,442件に ついて交付済み [IT] 大船渡市社会福祉協議会が受け付け付ける生活資金の貸し付け手 続きは、累計で700件 [IT] 大船渡市では、大船渡北小学校の応急仮設住宅を完 成 [Web/大船渡市] 大船渡市赤崎町の大立地域では、複数の住民が遊 休地を提供し、応急仮設住宅が5月中旬に61戸完成 予定との報道 [IT]</p>	
4月28日(木)	<p>省内部、第一次補正予算案と、 補正の財源確保のための財源補 償法案を国会に提出 [A] 郵政省、震災復興基本法案の 政府案を定める。首相を本部長と する復興対策本部の設置など 加緊を掲げつつ、復興計画の策定 も検討 [A] 民主主義、復興ビジョン検討一 人法案をとりまとめ、復興計画 開始10年、当初3年を復旧・復興 集中期間と位置づけ [A]</p>	<p>大船渡市議会、復興に向けた「復興復興復興」の申 請226日までに5,149件に、うち86%にあたる4,442件に ついて交付済み [IT] 大船渡市社会福祉協議会が受け付け付ける生活資金の貸し付け手 続きは、累計で700件 [IT] 大船渡市では、大船渡北小学校の応急仮設住宅を完 成 [Web/大船渡市] 大船渡市赤崎町の大立地域では、複数の住民が遊 休地を提供し、応急仮設住宅が5月中旬に61戸完成 予定との報道 [IT]</p>	<p>大船渡市では、被災者支援に向けた「復興復興復興」の申 請226日までに5,149件に、うち86%にあたる4,442件に ついて交付済み [IT] 大船渡市社会福祉協議会が受け付け付ける生活資金の貸し付け手 続きは、累計で700件 [IT] 大船渡市では、大船渡北小学校の応急仮設住宅を完 成 [Web/大船渡市] 大船渡市赤崎町の大立地域では、複数の住民が遊 休地を提供し、応急仮設住宅が5月中旬に61戸完成 予定との報道 [IT]</p>	<p>大船渡市では、被災者支援に向けた「復興復興復興」の申 請226日までに5,149件に、うち86%にあたる4,442件に ついて交付済み [IT] 大船渡市社会福祉協議会が受け付け付ける生活資金の貸し付け手 続きは、累計で700件 [IT] 大船渡市では、大船渡北小学校の応急仮設住宅を完 成 [Web/大船渡市] 大船渡市赤崎町の大立地域では、複数の住民が遊 休地を提供し、応急仮設住宅が5月中旬に61戸完成 予定との報道 [IT]</p>	<p>大船渡市では、被災者支援に向けた「復興復興復興」の申 請226日までに5,149件に、うち86%にあたる4,442件に ついて交付済み [IT] 大船渡市社会福祉協議会が受け付け付ける生活資金の貸し付け手 続きは、累計で700件 [IT] 大船渡市では、大船渡北小学校の応急仮設住宅を完 成 [Web/大船渡市] 大船渡市赤崎町の大立地域では、複数の住民が遊 休地を提供し、応急仮設住宅が5月中旬に61戸完成 予定との報道 [IT]</p>	<p>大船渡市では、被災者支援に向けた「復興復興復興」の申 請226日までに5,149件に、うち86%にあたる4,442件に ついて交付済み [IT] 大船渡市社会福祉協議会が受け付け付ける生活資金の貸し付け手 続きは、累計で700件 [IT] 大船渡市では、大船渡北小学校の応急仮設住宅を完 成 [Web/大船渡市] 大船渡市赤崎町の大立地域では、複数の住民が遊 休地を提供し、応急仮設住宅が5月中旬に61戸完成 予定との報道 [IT]</p>	
4月29日(金)	<p>東日本大震災により甚大な被害 を受けた市街地における建築制限 の特例に関する法律、公布・施行 [Web/内閣府] 東日本大震災復興構想会議 討部会、第3回会合 [Web/内閣官 房]</p>	<p>大船渡市議会、復興に向けた「復興復興復興」の申 請226日までに5,149件に、うち86%にあたる4,442件に ついて交付済み [IT] 大船渡市社会福祉協議会が受け付け付ける生活資金の貸し付け手 続きは、累計で700件 [IT] 大船渡市では、大船渡北小学校の応急仮設住宅を完 成 [Web/大船渡市] 大船渡市赤崎町の大立地域では、複数の住民が遊 休地を提供し、応急仮設住宅が5月中旬に61戸完成 予定との報道 [IT]</p>	<p>大船渡市では、被災者支援に向けた「復興復興復興」の申 請226日までに5,149件に、うち86%にあたる4,442件に ついて交付済み [IT] 大船渡市社会福祉協議会が受け付け付ける生活資金の貸し付け手 続きは、累計で700件 [IT] 大船渡市では、大船渡北小学校の応急仮設住宅を完 成 [Web/大船渡市] 大船渡市赤崎町の大立地域では、複数の住民が遊 休地を提供し、応急仮設住宅が5月中旬に61戸完成 予定との報道 [IT]</p>	<p>大船渡市では、被災者支援に向けた「復興復興復興」の申 請226日までに5,149件に、うち86%にあたる4,442件に ついて交付済み [IT] 大船渡市社会福祉協議会が受け付け付ける生活資金の貸し付け手 続きは、累計で700件 [IT] 大船渡市では、大船渡北小学校の応急仮設住宅を完 成 [Web/大船渡市] 大船渡市赤崎町の大立地域では、複数の住民が遊 休地を提供し、応急仮設住宅が5月中旬に61戸完成 予定との報道 [IT]</p>	<p>大船渡市では、被災者支援に向けた「復興復興復興」の申 請226日までに5,149件に、うち86%にあたる4,442件に ついて交付済み [IT] 大船渡市社会福祉協議会が受け付け付ける生活資金の貸し付け手 続きは、累計で700件 [IT] 大船渡市では、大船渡北小学校の応急仮設住宅を完 成 [Web/大船渡市] 大船渡市赤崎町の大立地域では、複数の住民が遊 休地を提供し、応急仮設住宅が5月中旬に61戸完成 予定との報道 [IT]</p>	<p>大船渡市では、被災者支援に向けた「復興復興復興」の申 請226日までに5,149件に、うち86%にあたる4,442件に ついて交付済み [IT] 大船渡市社会福祉協議会が受け付け付ける生活資金の貸し付け手 続きは、累計で700件 [IT] 大船渡市では、大船渡北小学校の応急仮設住宅を完 成 [Web/大船渡市] 大船渡市赤崎町の大立地域では、複数の住民が遊 休地を提供し、応急仮設住宅が5月中旬に61戸完成 予定との報道 [IT]</p>	
4月30日(土)	<p>東日本大震災復興構想会議、 第3回会合 [Web/内閣官房] 復興部会が6月上旬までにまとめる復興ビジョンに議論を反映 させる [Web/岩手日報]</p>	<p>大船渡市議会、復興に向けた「復興復興復興」の申 請226日までに5,149件に、うち86%にあたる4,442件に ついて交付済み [IT] 大船渡市社会福祉協議会が受け付け付ける生活資金の貸し付け手 続きは、累計で700件 [IT] 大船渡市では、大船渡北小学校の応急仮設住宅を完 成 [Web/大船渡市] 大船渡市赤崎町の大立地域では、複数の住民が遊 休地を提供し、応急仮設住宅が5月中旬に61戸完成 予定との報道 [IT]</p>	<p>大船渡市では、被災者支援に向けた「復興復興復興」の申 請226日までに5,149件に、うち86%にあたる4,442件に ついて交付済み [IT] 大船渡市社会福祉協議会が受け付け付ける生活資金の貸し付け手 続きは、累計で700件 [IT] 大船渡市では、大船渡北小学校の応急仮設住宅を完 成 [Web/大船渡市] 大船渡市赤崎町の大立地域では、複数の住民が遊 休地を提供し、応急仮設住宅が5月中旬に61戸完成 予定との報道 [IT]</p>	<p>大船渡市では、被災者支援に向けた「復興復興復興」の申 請226日までに5,149件に、うち86%にあたる4,442件に ついて交付済み [IT] 大船渡市社会福祉協議会が受け付け付ける生活資金の貸し付け手 続きは、累計で700件 [IT] 大船渡市では、大船渡北小学校の応急仮設住宅を完 成 [Web/大船渡市] 大船渡市赤崎町の大立地域では、複数の住民が遊 休地を提供し、応急仮設住宅が5月中旬に61戸完成 予定との報道 [IT]</p>	<p>大船渡市では、被災者支援に向けた「復興復興復興」の申 請226日までに5,149件に、うち86%にあたる4,442件に ついて交付済み [IT] 大船渡市社会福祉協議会が受け付け付ける生活資金の貸し付け手 続きは、累計で700件 [IT] 大船渡市では、大船渡北小学校の応急仮設住宅を完 成 [Web/大船渡市] 大船渡市赤崎町の大立地域では、複数の住民が遊 休地を提供し、応急仮設住宅が5月中旬に61戸完成 予定との報道 [IT]</p>	<p>大船渡市では、被災者支援に向けた「復興復興復興」の申 請226日までに5,149件に、うち86%にあたる4,442件に ついて交付済み [IT] 大船渡市社会福祉協議会が受け付け付ける生活資金の貸し付け手 続きは、累計で700件 [IT] 大船渡市では、大船渡北小学校の応急仮設住宅を完 成 [Web/大船渡市] 大船渡市赤崎町の大立地域では、複数の住民が遊 休地を提供し、応急仮設住宅が5月中旬に61戸完成 予定との報道 [IT]</p>	

資料一覧：

新聞(全国紙)	略号
朝日新聞	A
毎日新聞	M
日本経済新聞	NK
産経新聞	S
読売新聞	Y

新聞(地方紙)	略号
福島民報	FP
岩手日報	IN
河北新報	K
神奈川新聞	KS
●東海新報	T
東京新聞	TS

書籍	略号
福島民報社, 2011, 『M9.0 東日本大震災 ふくしまの30日』福島民報社。 『ふくしまの30日』	
●東日本建設業保証株式会社, 2012, 『東日本大震災 現地レポート——地域建設企業は大震災にどう対応したか』東日本建設業保証株式会社。	『東日本大震災現地レポート』
●岩手県, 2013, 『岩手県東日本大震災津波の記録』岩手県。	『岩手県の記録』
岩手日報社, 2011, 『特別報道写真集 平成の三陸大津波2011.3.11 東日本大震災岩手の記録』岩手日報社。	『平成の三陸大津波』
●日刊岩手建設工業新聞社, 2012, 『復興への道——東日本大震災からの復旧記録』岩手県建設業協会。	『復興への道』
●東北建設協会, 2011, 『東日本大震災支援活動——2011.3.11』東北建設協会。	『東日本大震災支援活動』
●東北建設協会, 2012, 『2011.3.11 東日本大震災記録——「あの日を忘れない」』東北建設協会。	『東日本大震災記録』
●東海新報社, 2011, 『東海新報特別縮刷版2011.3.12・2011.5.1 平成三陸大津波 2011.3.11 東日本大震災』東海新報社。	『平成三陸大津波』
●吉浜地区公民館, 2012, 『平成23年3月11日 平成三陸大津波(東日本大震災) その時私は… 大船渡市三陸町 吉浜の人々の記録』吉浜地区公民館。	『吉浜の人々の記録』

Webサイト	そのほか企業・団体・組織など
政府・官庁	JR 東日本
内閣府	都市再生機構(UR)
文部科学省(文科省)	岩手日報
国土交通省(国交省)	宇宙航空研究開発機構
●国土交通省東北地方整備局	神奈川災害ボランティアネットワーク
国土交通省港湾局	日本業養士会
海上保安庁	日本下水道協会
国土地理院	日本建築士連合会
防衛省/自衛隊	日本公園緑地協会
地方自治体	
●岩手県	
●大船渡市	

雑誌・ムック・ニュースレターなど	略号
『AERAMOOK 震災と鉄道 全記録 鉄道と熱く戦え』朝日新聞出版。	『震災と鉄道全記録』
●気仙市民復興連絡会『復興ニュース(創刊号)〜10号, 2011年4月〜5月。』	『復興ニュース』1〜10
『日経コンストラクション 追跡 東日本大震災 見えてきた被害の全貌』日経BP社, 2011年4月11日号。	『日経コンストラクション』4/11
●大船渡市企画政策部秘書公聴課「広報おおふなと」臨時号①〜⑩, 2011年4月。	『広報おおふなと』臨時1〜14

第 I 部 支援活動の展開

第3章 岩手県大船渡市における東日本大震災の被災者支援活動

——ボランティアネットワークの形成を中心に——

山本 唯人

1 はじめに—岩手県三陸沿岸部の津波被災と被災者支援

本稿では、東日本大震災にともなう津波によって大規模な被害を受けた岩手県大船渡市の災害後の状況と被災者支援活動についてまとめることにする。

東日本大震災では、北海道から千葉県にかけての太平洋沿岸に大きな津波が押し寄せ、沿岸地域一帯に巨大な被害を引き起こした。一方、被災の程度やその様相については、地形や集落のかたち、産業などの状態によってまちまちであり、そのなかでも、岩手県沿岸部は、最も大きく集中的に津波の被害を受けた地域となった。

その要因のひとつとして、山が沿岸部まで迫り、河口に開けた小さな平野部に都市機能が集中しているという岩手県沿岸部の地形的な特徴をあげることができる。そのあり方は、同じ津波被災地でも、例えば、平野を背後にもつ宮城県南部の沿岸被災地とは被害状況や前提となる地理的条件が異なっている。

また、岩手県沿岸の内部においても、細部を観察していくと、湾によって、さらに小さな単位である集落によって、被害や復旧の状況が微妙に異なる。東日本大震災の被害を明らかにするためには、全体的な見通しと被害の地域的な類型を念頭におきながら、具体的なケース（地域）における状況を明らかにし、それをさらに他のケース（地域）と比較しながら、全体状況のイメージを再構成していくという手続きが必要になる。

こうした観点から、本稿では、今回の津波によって大きな被害を受けた岩手県大船渡市の被害と支援活動の状況を記録にとどめるとともに、今後、他地域における研究の成果と照らし合わせ、より包括的な被害状況の解明と復興後のまちづくり、防災対策などの検討を進めるための一つの参考としたい。

2 大船渡市の被害状況—「大規模被災地」と「都市的被災地」の対比から

被害状況を概観しよう。

岩手県大船渡市では、津波の第一波を2011年3月11日14時54分に観測、4月5日、気象庁現地調査によって把握された津波の最大波は11.8mだった。死者・行方不明者数は合計493人、建物被害は全壊・半壊・一部損壊を合わせて5539世帯だった（消防庁資料、2013年9月1日時点）。これを、2011年当時の大船渡市の人口・建物世帯数との比率で表すと、死者・行方不明者数は人口の1.2%、建物の被害世帯数は37.4%になる。

これらの数字を、岩手県沿岸部で津波の被害を受けた12市町村と比較してみる。

まず、死者・行方不明者数では、大船渡市は、12市町村のなかの5位、人口当たりの比率も5位となっている。絶対数と人口比の双方で、突出した人的被害を出したのは陸前高田市と大槌町であり、それに釜石市と山田町が続く。絶対数では、釜石市は大槌町とほぼ並ぶ被害を出したが、人口規模が大きいため比率をとると値が下がる。この4市町が岩手県では最も大きな人的被害を出した地域グループということができよう。

それに次ぐのが大船渡市、宮古市、野田村、田野畑村で、この第2番目の地域グループのうち、絶対数で2位、比率でトップの位置にあるのが大船渡市である。

残りの4市町村が第3番目の地域グループになる。

つまり、大船渡市は、人的被害の面から見ると、岩手県沿岸部では中規模の被害を受けた地域グループに属していたことが分かる。

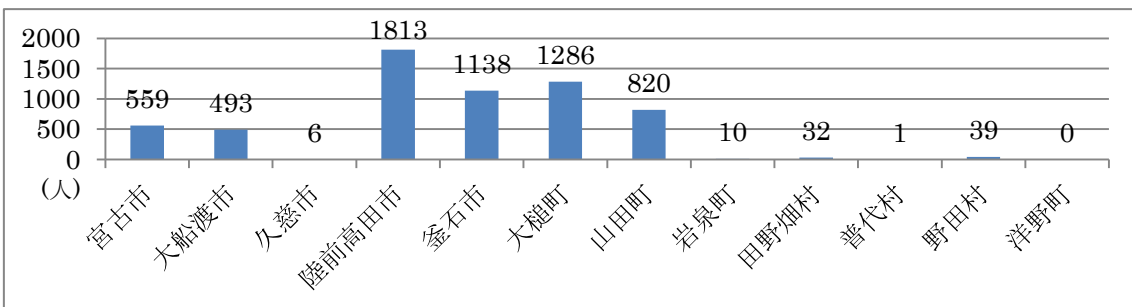
次に建物被害の世帯数を見よう。

まず、全壊・半壊・一部損壊を合わせた建物被害世帯数では、大船渡市が5539世帯でトップを占める。次いで釜石市、宮古市、大槌町、山田町、陸前高田市の順位となる。ここまでが、建物被害の最も大きい第1地域グループといえる。次いで、数100世帯の被害を出した第2番目の地域グループが、上位から久慈市、野田村、田野畑村、岩泉町。残りが小規模な被害にとどまった第3の地域グループである。ただし、被害世帯数では第2のグループ（中規模被害）に属するが、総世帯数との比率で見ると野田村、田野畑村は20～30%台となり、この2村については、比率においては第1のグループと匹敵する被害であったことに注意する必要がある。

ここで、人的被害においては中規模被害のグループに属していた大船渡市、宮古市が、建物被害世帯数においては、釜石市と並んで上位3位を占めている点が注目される。これらの地域は、いずれも人口集中地区を抱え、かつ建物用地の浸水率が高かった地域と一致する。

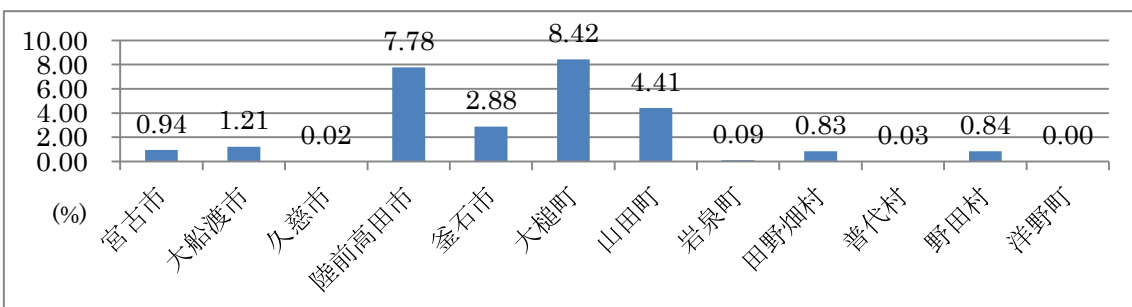
つまり、人的被害の規模が比較的小さかったとしても、一定の産業集積とそれに伴う人口密集地区の集積を伴っていた、大船渡市、宮古市、釜石市のような地域では、人口密集地区の1帯が大規模な浸水を受けた場合には、地域全体が壊滅的な被害を受けた陸前高田市や大槌町を上回るほどの建物被害を生じていたのである。

図3-1 岩手県沿岸12市町村の死者・行方不明者数



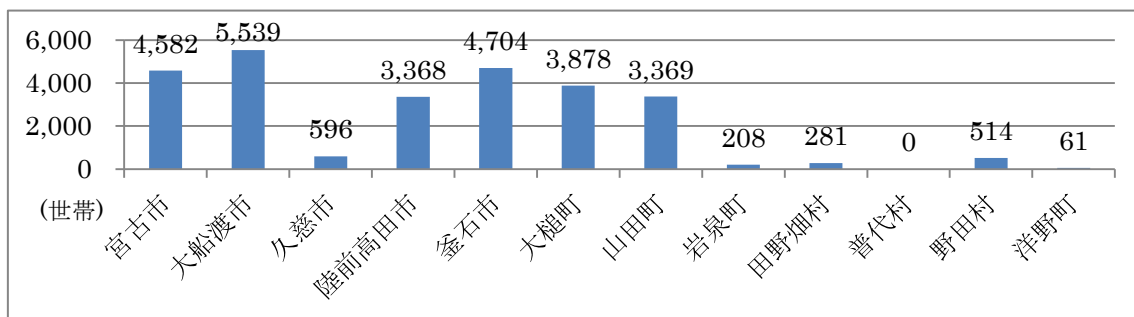
(注) 消防庁資料 (2013年9月1日時点) より作成

図3-2 岩手県沿岸12市町村人口にしめる死者・行方不明者の割合 (%)



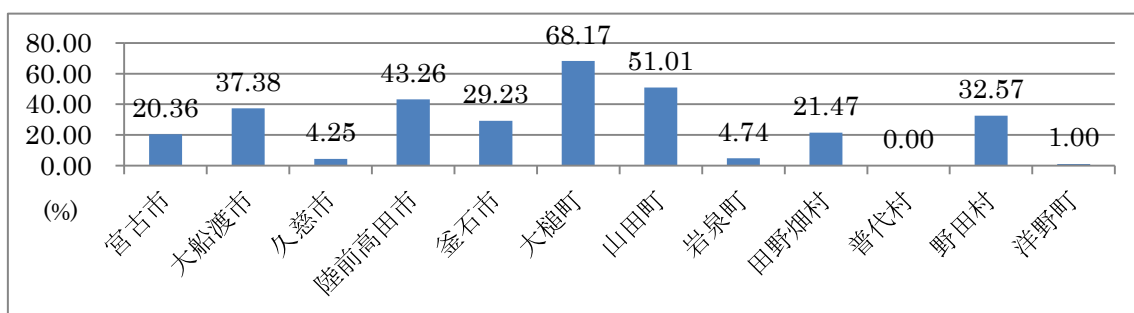
(注) 消防庁資料 (2013年9月1日時点) より作成

図3-3 岩手県沿岸12市町村の建物被害世帯数



(注) 消防庁資料 (2013年9月1日時点) より作成

図3-4 岩手県沿岸12市町村の世帯数にしめる建物被害世帯数の割合 (%)



(注) 消防庁資料 (2013年9月1日時点) より作成

これらを総合すると、今回の岩手県沿岸部で大きな被害を受けた地域には、居住地域における浸水率の巨大さが被害の規模を拡大させる主な要因となった被災地と、居住地域全体での浸水率はそれほど大きくなかったものの内部に密集市街地を抱えており、そこが浸水したために被害の規模が拡大した被災地の2つのパターンがあったことが分かる。前者を「大規模被災地」、後者を「都市的被災地」と呼ぶとすれば、「大規模被災地」の代表が陸前高田市と大槌町であり、「都市的被災地」の代表が大船渡市と宮古市、両者の性格を合わせ持った地域が釜石市と分類することができる。

重要なのは、こうした、被災の規模を押し上げた主要因の違いが、被災のありようや被災者支援、復興を進める上での課題や政策の力点の置き方の違いとなって表れてくるという点だ。

例えば、「大規模被災地」の典型である陸前高田市、大槌町ではいずれも人的・物理的に役場機能が壊滅的被害を受け、災害対応に深刻な障害をもたらした。一方、「都市的被災地」に分類される地域では、市街地のかなりの部分が被災を免れ、役場機能も維持された。その半面、同じ市内に人的・物理的に深刻な被害を受けた世帯とそうでない世帯がまだら状に混在し、さらに被災を受けた世帯の内部でも、家族が被災を免れたかどうか、建物被害の度合いなどによって複雑に被災の様相が異なってくる。こうした入り組んだ被災の様相が、その全体的状況を不透明にし、被災規模の大きさに由来するものとは質的に異なる困難を被災地にもたらしているのである。

大船渡市は、岩手県沿岸部では「都市的被災地」型に分類される地域のひとつであり、そこに表れる課題や被災者支援、復興のあり方を評価する上で、こうした被災要因の特質を踏まえておくことは重要なポイントになると思われる。

3 大船渡市における被災者支援活動の展開—視点と方法

3-1 視点

こうした被災の特性を踏まえながら、大船渡市における被災者支援活動について、被災後の初期段階におけるボランティアネットワークの形成に焦点を当てて、振り返ってみたい。その際、以下、2つの論点に着目したい。

第一に、大船渡市において民間を主体とするボランティアネットワークがどのように立ち上がってきたのかという論点である。

この問いは、さらに、地理的な比較の側面と、歴史的に見た場合、東日本大震災におけるボランティアネットワーク形成の特徴とは何かという側面に分解して捉えることができる。

まず、地理的側面に関していえば、大船渡市のように2011年6月という比較的早い段階でネットワークの基礎がつけられ、それが母体となって、常設の市民活動支援センターにまで発展したケースは、東日本大震災の被災地全体を見渡した場合、決して当たり前のことではなかったという点である。なぜ、大船渡市ではそれが可能だったのかという問いが、検証される必要がある。

次に、歴史的側面については、阪神・淡路大震災から16年が経過し、さまざまな回路で制度化し成熟した災害ボランティアのしくみが、今回の大災害のなかでどのように機能できたのか、あるいは十分機能できずに課題が浮き彫りになったのかという論点である。これについても、さまざまな指摘が出されているが（新 2011；中村編 2012）、大船渡市における活動から一つの事例を提示したい。

第二に、行政や既成の地域住民組織など、さまざまな災害救援機関・組織が並行し、競合して活動が展開されるなか、ボランティアネットワークの果たす役割とは何かという論点である。これについても、災害ボランティアという仕組みが、大規模に、そして、あらたなかたちで現れてきた阪神・淡路大震災以降、多くの知見が積み上げられてきた（山下・菅 2002；西山 2005；菅・山下・渥美 2008；関 2008）。

ここで大切なのは、「ボランティアとは何か」を抽象的に定義することが問題なのではないということであろう。ボランティアの果たすべき「機能」は何かという点と、そのボランティアを地域自治の「しくみ」のなかでどう位置づけるかは絡み合っている問いであり、具体的な文脈のなかで、状況依存的に決定されていくものである。過去の経験から引き出された原則を尊重しながら、それを具体的な場所、時代状況のなかで発生する災害の文脈に照らして検証し、そこから知見を導き直していくことが重要なのである。

そのような観点から、今回の大船渡市におけるボランティアネットワークのでき方を振り返ってみると、個別の活動と「しくみ」をつなぎとめる役割を果たしたテーマとして、「在宅被災者」問題という支援課題があったことが注目される。これについては、以下の記述のなかであらためて説明する。

3-2 方法

本稿は、主に、以下2つのグループの方々への聞き取り調査にもとづく。

第一に、災害発生直後から、地域の末端における被災者支援に中心的な役割を果たした、地域住民組織のリーダーの方々である。具体的には、コミュニティ活動の拠点となっている公民館のリーダーを務めるの方々にお話をうかがった。

第二に、震災後、大船渡市に新たに結成されたボランティアネットワーク（大船渡アクション

ンネットワーク)に参加する民間団体、行政機関スタッフの方々などである。

聞き取りは、2011年11月から2013年1月にかけて行った。

次に、それらのうち13団体・機関の方々への聞き取りについてトランスクリプト(書き起こし)を作成し、その情報をさらに分析して、「大船渡市における被災者支援活動年表」を作成した(資料参照)。この年表をもとに、支援に携わる団体・機関を幅広く結びつけるネットワークが設立された2011年6月、および、そのなかの一団体が大船渡市と正式に委託契約を結び、継続的に支援を進める体制が整った2012年5月という2つの時点を画期として、この間の支援活動の展開を3つの時期に区分した。

最後に、支援の状況を見渡す材料として、トランスクリプトから場所情報をピックアップし、主な団体・機関の拠点空間の変遷を、各時期別に大船渡市の地図に落とした。支援活動の拠点は、それぞれの団体・機関が継続的に活動を展開するための基盤であると同時に、さまざまな活動のネットワークを結びつけ、行政や地元を越えた広域のネットワークから資源を引き出し、現場の活動につなぐ結節点ともなる。

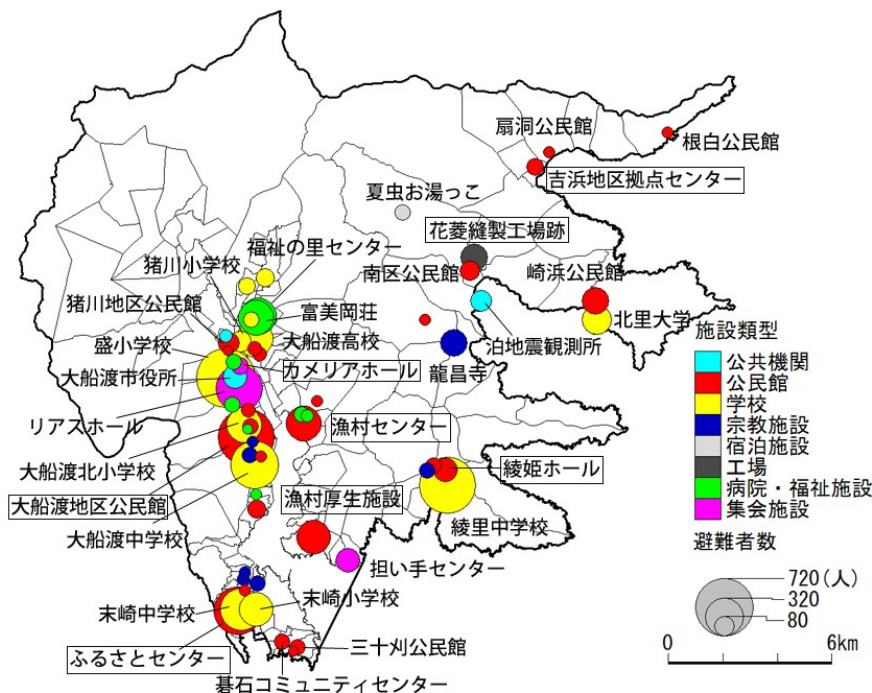
活動拠点の分布や集積をあらわす地図は、刻々と変化する災害状況のなかで、複雑に展開する活動がどのように組織化され、どのような団体がそのネットワークを担っているかを視覚的に表す見取り図のようなものと考えられる。大船渡市の支援のなかで画期となった3つの時期別に、この地図を紹介し、ネットワークがどのように変遷したのかを捉えてみたい。

4 第1期：避難所の形成と初期の対応—2011年3月～6月

4-1 避難所の形成とコミュニティ

第1期は、避難所を中心に支援が展開された時期である。大船渡市内には、3月15日時点の市の調査で、61か所の避難所が形成された。

図3-5 大船渡市の避難所



(注) 大船渡市役所資料(2011年3月15日)より作成

市役所では、地震発生と同時に災害対策本部が設置され、沿岸部では市の地区災害対策本部（以下、地区本部）が設置されるように動きがはじまった。具体的には、大船渡・末崎・赤崎・蛸ノ浦・綾里・吉浜の6地区の地区公民館に地区本部が設立された。地区公民館が流された越喜来では、5月30日まで花菱縫製工場跡地に地区本部が置かれ、同31日から三陸保健福祉センターに移転した。4月25日、内陸の盛地区でもカメラアホールに地区本部が設立された。

地区本部は、それ自身が避難所となり、市役所と各地区避難民の連絡窓口になると同時に、そこから末端の避難所に物資や情報を送り、また末端から情報を持ち寄る各地区単位の救援拠点にもなった。

地区単位に、対策本部の立ち上がり方を見ると、立ち上がりの時期・組織構成に微妙な違いがある。例えば、旧三陸町の吉浜地区では、市の拠点センターに対策本部を置き、本部長は同センター内にある市の出張所長、地区公民館長は本部長の補佐に付き、事務局を公民館主事、そのもとに各部落会長・公民館担当が本部員として結集するというかたちをとり、3月12日に立ち上がった（吉浜地区公民館 2012）。一方、旧大船渡市の赤崎地区では、大津波警報発令後、その日のうちに地区本部員の市役所職員2名が漁村センター（地区公民館）に駆け付け、地区本部を設置した。夕方、地区公民館長と地区本部長が相談し、運営は公民館を主体に、地区本部は事務局の役割を担うと取り決め、そのもとに各地域（部落）の公民館が集うというかたちをとった。こうした組織構成は、赤崎地区がチリ津波の被害を受け、日頃から公民館を中心に防災活動を活発に行っていたことを踏まえてのことである（赤崎地区自主防災組織連合会 2013）。

こうした、地区による対策本部の組織構成の微妙な色合いの違いには、震災以前から課題になっていた、コミュニティ組織の再編問題が背景となっている部分がある。この点については、あとで補足する。

この間、市の機構では、保健介護センターに所属する保健師・看護師・栄養士たちが、生活福祉部のもとに班を編成し、3月12日から医療・保健活動班による避難所の巡回が始まった。また各地区では、担任地区ごとに委嘱してあった民生委員が、地区本部と連携しながら被災者の世話や見回りを開始した。

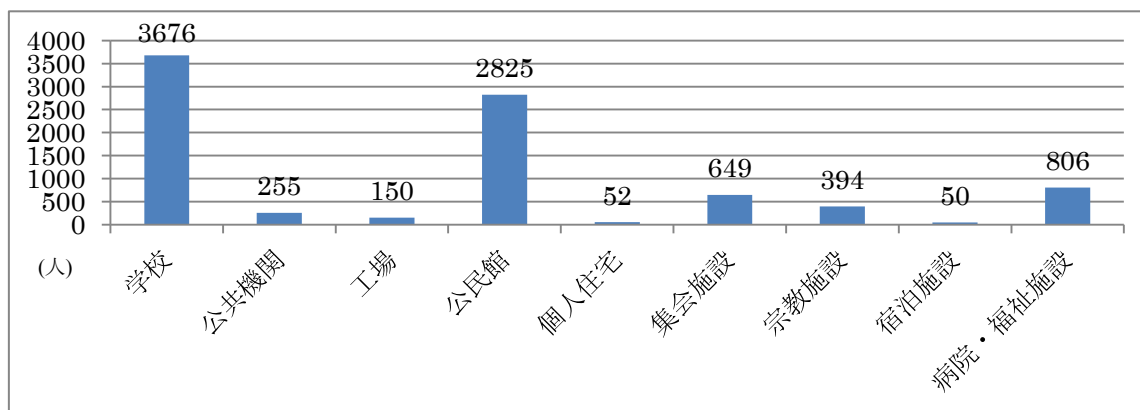
やがて、避難所は被害の少なかった地域から順次解散し、2011年8月28日、市内で最後の旧大船渡地区公民館の避難所が解散した。これに伴い、市の地区本部も8月31日付で全て廃止された。

ここで、どのような施設が避難所の受け皿となったのか、全体的な傾向を施設の類型別に確認しよう。まず、受け入れた避難者数では、学校（3676人）、公民館（2825人）、病院・福祉施設（806人）、集会施設（649人）、宗教施設（394人）の順になる（上位5位）。箇所数で見ると、5位までの施設の種類の同じだが、公民館（25か所）と学校（12か所）の順位が入れ替わっている点が注目される。避難者の規模別に分けてみるともっとはっきりするが、学校では地域の拠点的な場所に、数100人単位の大規模な避難所が形成される場合が多いのに対して、公民館では、地域の末端で数10人単位の比較的小さな避難所と、地区本部の置かれた地区公民館で大規模な避難所が形成される場合が並存している。

特に、避難所の分布図を見ると、津波で壊滅的な被害を受けた中心市街地周辺では、学校や地区公民館などの大規模な避難所がいくつも帯状に連なっているのに対して、周辺の村落（漁村）部では、学校の避難所とそれを取り囲むように小規模な地元の公民館が点在しているという対比が存在することが分かる。これは、対策本部のある市役所から遠く、連絡にも困難が伴

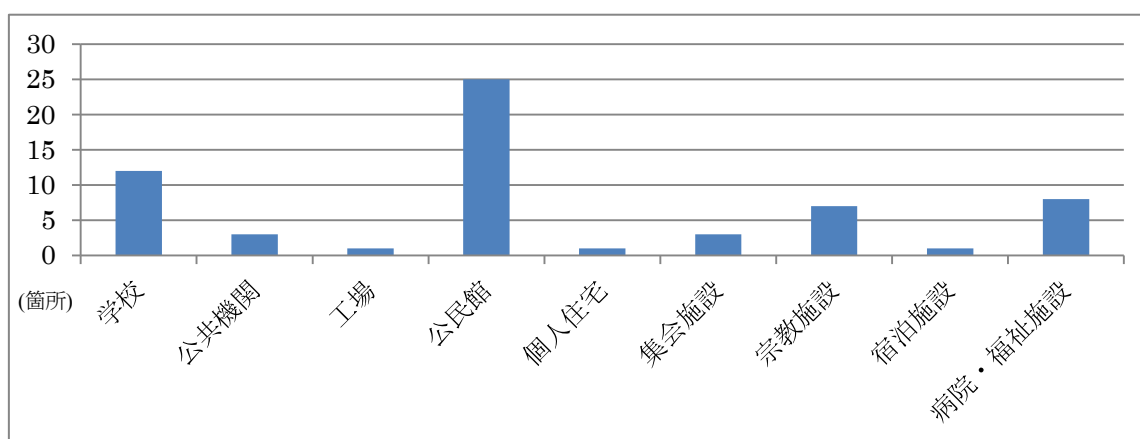
う旧三陸町や末崎町などの集落では、身近な場所にあり、日頃からコミュニティ活動の拠点になっていた地域（部落）公民館が、緊急時においても住民の生存を支える重要な拠点として機能したことを示している。

図 3-6 避難所の施設類型別の避難者数



(注) 大船渡市役所資料 (2011年3月15日) より作成

図 3-7 避難所の施設類型別の箇所数



(注) 大船渡市役所資料 (2011年3月15日) より作成

一方、大船渡・盛地区など中心部の市街地ではどうだろうか。

これらの地区では、盛川流域に密集していた市街地が津波で壊滅的な被害を受けた。この地域は、太平洋セメントやその関連産業、商店・飲食店街などで働く都市の人口の集積があり、周辺の村落部に比べると地域コミュニティの結束が薄まりかけていた地域でもあった。そこで、住居や寄る辺を失った避難民が、周辺のさまざまな地域から大量に学校・地区公民館など頑強で床面積の大きい施設に押し寄せ、村落部に見るような近隣コミュニティを単位とする避難所運営はほぼ不可能となった。

こうした、避難所運営の条件の違いによって立ち現われてきた課題のひとつに、食料や物資の配給の問題がある。例えば、末端の地域（部落）公民館が避難所となった越喜来南区では、地区の半分ほどが津波で流され、家や家族を失った地区の住民に、被害を免れた住民が食料や物資を持ち寄って支援し、避難所運営も共に行うというかたちで救援が起こった。近隣コミュ

ニティのなかでは、親戚や顔見知りの人も多く、こうした支援が起きやすい環境だったといえる。

一方、さまざまな地域から避難民が集まった避難所では、近隣コミュニティの人間関係を前提にした「共有の論理」は働きにくく、行政による食料や物資の供給が主な配給ルートになった。特に、当初は、食料・物資が避難者の数に満たないことも多く、必ずしも顔見知りでない、近隣コミュニティの一員とも限らない膨大な避難者に、それをどう配分するかは難しい課題だったと思われる。

こうした地域における聞き取りから出てくる声のひとつに、在宅で避難生活を送る被災者が、避難所を拠点とする食料・物資の配給や情報から取り残されるという問題がある。避難所の被災者には、自宅を津波で失うなど、深刻な被害を受けた住民が多い。一方、その避難者はさまざまな地域から集まってくるが多いため、近隣にどのような人が住んでおり、どのような状況にあるかを把握することは難しい。また、食料・物資そのものが不足するなか、自宅で生活する避難者は、実際には半壊や全壊に近い状態であったり、健康上の理由で集団生活を送れないなどの困難があっても、相対的に要支援の度合いは低いのではないかとの観念が働き、避難所を拠点とする配給の網からこぼれ落ちてしまうという現象が起きた。こうした、避難所と在宅被災者の支援格差の問題は、仮設住宅へと生活のステージが移っていくにつれて、顕在化していくことになった（OT25:1468-1499,20130130）。

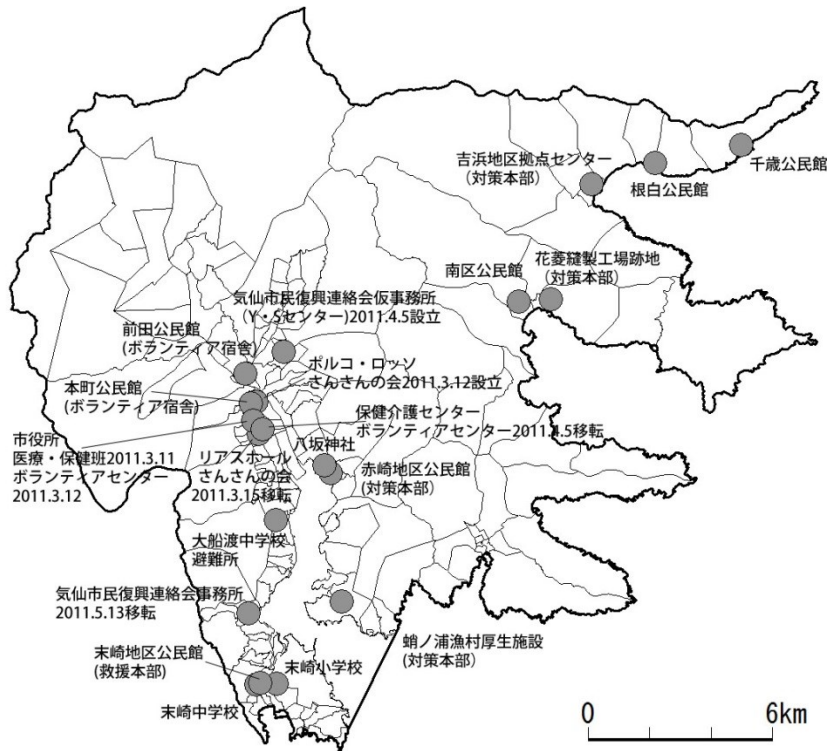
このことと絡む問題として、末端の「地域（部落）公民館」と行政の一機関として地区にひとつ置かれる「地区公民館」の関係をどう捉えるかという課題がある。いずれの公民館も、法的には、社会教育法にもとづく社会教育施設として設立されたものである。ところが、大船渡市では、公民館が、事実上地域課題全般に対処するコミュニティ施設として機能してきた実態がある。「地区公民館」は条例に基づいて設立される市の一機関であり、非常勤の職員が配置されるが、部落単位の「地域公民館」は市の機構に公式な位置づけを持たず、補助金は出るものの、運営や建物などは住民の拠出・自治によって成り立っている。

2001年の合併以前の旧大船渡市では、地区公民館が、運営費を直接住民から集め、地域（部落）公民館のまとめ役を務めるという体制が一応整えられてきた。ところが、旧三陸町では、地域（部落）公民館の独立性が強く、地区公民館は住民との公式なつながりもないため、地域のなかでの立場があいまいになっているという問題があった。そのため、合併以降、旧三陸町においても、行政機構上、地域（部落）公民館を地区公民館の傘下に組み込んでいくべきかどうかについて、意見が交わされていたのである。

今回の災害は、そうした課題を抱える現場を直撃したことによって、従来からあったコミュニティ組織の問題を洗い出すひとつのきっかけにもなった。地区の対策本部を、市の出張所、地区公民館、地域（部落）公民館のあいだでどのように編成するか、地区によるその微妙な構成の違いは、こうした実情を背景において見ることができる。

市の出張所、地区公民館、地域（部落）公民館の3者が、それぞれ、今回の災害にどのように対処し、どのような課題が浮き彫りになったかは、今後のコミュニティ組織のあり方をうらなう貴重な経験として、掘り下げてみるべきテーマである。

図3-8 大船渡市における支援活動拠点の分布（2011年3月～6月）



(注) 筆者の調査により作成

4-2 ボランティアセンターの設立

第1期の動きとして検証してみるべきテーマに、市の社会福祉協議会が設置するボランティアセンターの活動がある。

大船渡市社会福祉協議会では、3月11日夜から市役所と連絡を取り、翌12日から市役所玄関前に大船渡市災害ボランティアセンターを設置した。13日ごろから物資が入り始め、3月中は物資の仕分け・運搬、避難所運営の支援などが主な活動になった。この間、市内の高校生がボランティアの担い手として大きな力になった。4月5日、センターを総合福祉センター駐車場のプレハブに移し、9月12日から名称を大船渡市災害復興ボランティアセンターに変更して現在に至っている。

市社協は、毎年5月の防災訓練で、センターの設立・受付登録を担当していたため、東日本大震災の発生時もスムーズにセンターを設置することができた。

ボランティアセンターの大切な機能のひとつに、被災者のニーズと支援者のマッチングがある。はじめのうちは、社協が単独で被災者のニーズを把握することは容易でなく、民生委員などの協力で情報を集める努力が行われた。電話と電気が通じるようになると、5月から情報紙『おりやした』を発行し、電話の連絡先を載せて全避難所に配った。この間、ニーズ集めで最も力になったのは支援に行った先で得られる口コミだった。全社協の調整で、秋田と愛知県内の社協が後方支援に入ってくれ、最終的には地元職員6名、後方支援10名程度が常時いる体制となった。

ここで課題になったのは、どの段階で県外からのボランティアを受け入れるかである。大船渡市では、その開始日を連休で多くのボランティアが見込まれる5月1日とした。そのポイントになった理由は、現場のニーズや活動の状況を十分把握できないなかで何らかのトラブルが

起こった場合、ボランティアに対する不信感が出てしまうことは望ましくないということである。5月以降は、3～5日の三連休に1000人、5月中に4000人がセンターを訪れ、活動の規模が拡大していった。

3月の発災から4月までは、被災の状況が混乱をきわめ、それだけに本質的な支援ニーズは高い時期だった。阪神・淡路大震災以来、組織化されたボランティア団体やNPO/NGOなどの各種団体も、政府機関や自治体などと連絡を取りながら、現場に入るため地元とのコンタクトに努めた。

大船渡市社協の担当者は、受け入れ時期の問題について、早期に県外団体を受け入れて多少のリスクはあっても早く活動を進めた方が被災者にとって望ましいのか、スピードは遅くなるが信頼関係をだいに進めた方がいいのか、ケースバイケースで判断すべきで、一般的に答えるのは難しい。人口4万人程度だった大船渡では、ていねいなやり方がよかったと考えているが、大都市では社協のセンターだけで回すのは難しかっただろうという趣旨のことを、震災から約1年後のインタビューで述べている（OT7:600-634, 20120323）。

こうした判断の内容について、外部にいるものが簡単に評価できるものではないだろう。ただ、阪神・淡路大震災と中越震災を経て、全国的なネットワークを持つ地元の社会福祉協議会に災害時のボランティアセンターとしての役割が期待されるなか、現実の大災害が生じたとき、どのように行動できたかを検証する意味は大きい。まずは以上の経過を、岩手県沿岸部における対応の一つのあり方として記録にとどめたい。

一方、今回の震災を受けて、いわば、自然発生的にボランティアセンター的な「機能」を担った団体がいくつかあった。例えば、3月12日、市内のイタリア料理店主人がおにぎり50個の炊き出しをしたことにはじまる、さんさんの会（3.11三陸気仙復興委員会の略称）の活動がある。

さんさんの会は3月15日、盛地区で避難所にもなっていた市民文化会館・リアスホールに拠点を移し、レストラン用の巨大な厨房を使って、毎日、全避難所に向けて、不足しがちなおかずを配給する活動を開始した。その食数はピーク時で1日2000食にのぼった。さんさんの会は、ブログやfacebookを通じて被災地の情報を発信、食材や資金の寄付を求めると共に、5月1日から、盛地区内の本町公民館、前田公民館をボランティア宿舎として確保し、県外支援者を積極的に受け入れた。

4月5日、愛知ネットの支援を受けて、市内の中間支援NPO・夢ネット大船渡の呼びかけで、気仙市民復興連絡会が設立された。夢ネット大船渡は、気仙地方（大船渡市・陸前高田市・住田町）の市民活動を振興することを目的に、2006年に設立された中間支援NPOである。地域内の市民活動団体調査、HP制作などを通じてネットワークのあった団体・個人に呼びかけて、情報交換の会合を開くと共に、大船渡市・陸前高田市周辺の炊き出しや物資の運搬などを行った。4月11日から、『復興ニュース』を発行して、避難所・仮設住宅住民に情報を届ける共に、10月5日から、運休している三陸鉄道の盛駅舎を活用した「ふれあい待合室」の運営を県から委託され、閉じこもりがちな被災者の交流と盛駅界隈のにぎわいの創出に取り組んだ。

両団体は、2013年9月21日に設立され、現在、常設の大船渡市市民活動支援センターを運営する大船渡市市民活動支援協議会の構成団体となっており、両団体が大船渡の地に巻いた市民活動の種は大きなものがあるといえよう。

このように避難所支援が中心になった時期のボランティアの動向を見渡してみると、公式な性格のものとしては、市社協によるボランティアセンターが活動を開始しつつも、それが全体のニーズを把握するには至らず、自然発生的に立ち上がった複数の団体によって多角的にセン

ター機能が担われた。それらが総合することによって、大船渡市全体の民間による支援の厚みが増していったと考えられる。

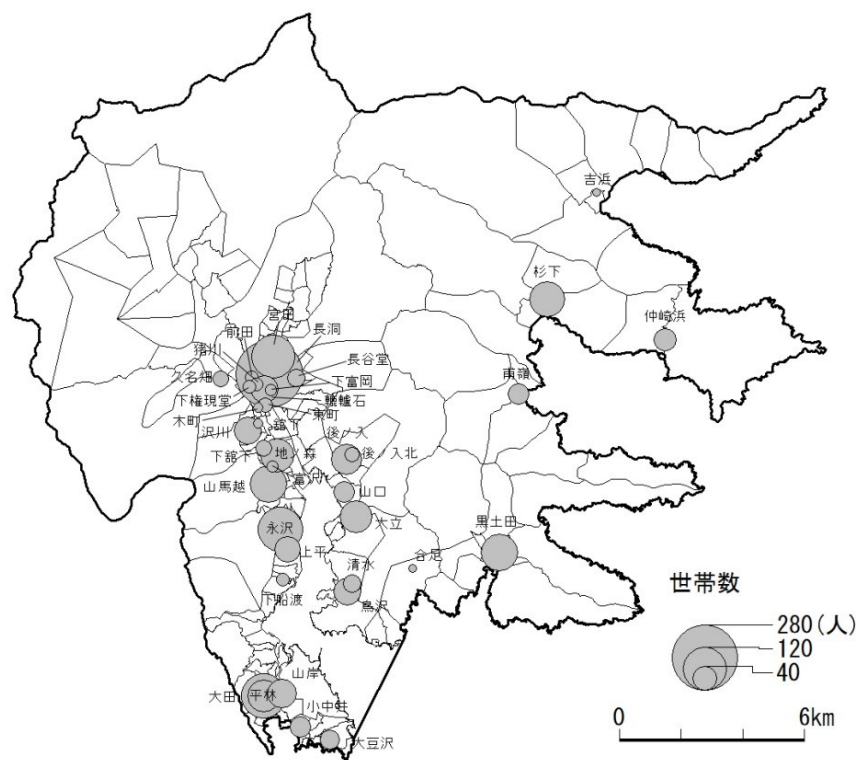
5 第2期：ボランティアネットワークの形成—2011年6月～2012年5月

5-1 仮設住宅への移転と大船渡アクションネットワークの設立

第2期は、被災者の生活の場が避難所から仮設住宅へと移っていく時期である。それとともに、それまで、個別に活動していたさまざまな団体・機関を結びつける2つのタイプのネットワークが設立され、さらに、それがより合わさるかたちで、大船渡市における支援の枠組みがつけられていった。この過程について、述べていきたい。

大船渡市における仮設住宅の建設は2011年3月25日から始まり、7月28日にかけて建設された。この過程で、市の記録で61か所あった避難所は、38か所、1801世帯を収容できる仮設住宅へと集約された。

図3-9 大船渡市の仮設住宅



(注) 大船渡市役所資料より作成

ここで、ひとつ問題となるのは、仮設住宅への入居者の選定が抽選で行われたことである。とりわけ、元のコミュニティが壊滅的な被害を受けた中心市街地では、避難所コミュニティを形成する過程で一度関係がシャッフルされ、その後、数か月をかけて育んだ関係が、再び抽選にかけられるという二重のふるいを経て、新たな環境への適用を求められたのである。

地域（部落）公民館を中心に比較的コミュニティの保たれた村落部では、仮設住宅への移転後も地域のまとまりが保たれた。しかし、その場合でも、避難所の解散は地域コミュニティと被災者の生活空間との分離をもたらし、被災者は仮設住宅を単位とする新たな自治組織を設立した。

このように、避難所から仮設住宅への移転は、物理的には、より安全な環境への移行なのだが、人間関係という面からは、約 1800 世帯もの人々が、既存のコミュニティから何重にも切断された上に、新しいコミュニティ形成の課題に直面する、危機的な瞬間でもあるのだ。

2011 年 6 月 30 日、それまで、個別に被災者支援に取り組んでいた団体に声をかけ、主に仮設住宅に関する情報や課題を共有し、協力し合うことでその解決をめざして設立されたのが、大船渡アクションネットワーク会議である。

アクションネットワークの設立には、2 つの意義があった。一つは、当時市内で活動していた民間の支援団体を幅広く結びつけたネットワークがはじめて設立されたことである。もう一つは、この会議には市の保健福祉課や保健介護センター、また、民生委員や社会福祉協議会など、市役所の機関や市役所とかかわりの深い団体が出席したことによって、行政と民間の間で定期的に情報交換がはかれる場ができたことである。

このネットワークの事務局を支えたのが、震災後、ホームレス支援全国ネットワークとグリーンコープ、生活クラブ生協が被災者支援のために設立した共同事業体（以下、共同事業体と略、11 月 1 日、一般財団法人共生地域創造財団として登記）、および、震災当時、反貧困団体のもやいスタッフを務めていた大関輝一さんとその補佐役を務めた竹内隼人さんである。

大関さんのキャリアは、このネットワークを作り上げた原動力の一部を照らし出すものなので、その一端を紹介してみたい。大関さんは、1995 年、学生時代に阪神・淡路大震災の支援を経験し、次いで、2004 年から、中越震災の支援に深くかかわった。リーマンショックの起こる 2008 年、反貧困をテーマとするもやいのスタッフになり、2011 年 3 月、東日本大震災が発生すると、前記の共同事業体のスタッフを務めながら、岩手県大船渡市の支援に取り組んだ。途中、プロジェクトの受け皿として、NPO 法人みちのくふる里ネットワークを設立し、現在では、この団体を中心に、大船渡市市民活動支援センターのセンター長を務めている。

このように、大関さんのキャリアの特徴は、中越地震の経験を通じて、阪神・淡路大震災以降に発展した災害ボランティアのノウハウを熟知すると同時に、同時代に全国的な課題となったホームレス支援・反貧困など、社会福祉系の運動をベースにした生活困窮者支援のノウハウにも通暁していることにある。

特に、2008 年のリーマンショック以降、日本の雇用・福祉システムが溶解していく中で、困窮者支援というテーマは政府にとっても避けて通れない課題となった。もやいの事務局長を務めた湯浅誠さんが内閣府参与となり、震災後は、内閣官房震災ボランティア連携室長に就任するなど、ホームレス支援・反貧困運動は、政策形成に内部から関わり、現場でつみあげた「伴走型支援/パーソナルサポート」のノウハウを、制度として根付かせていくステージへと一歩を踏み出した。

そのさなかに、空前の規模で東日本大震災が発生し、ホームレス支援・反貧困に取り組む諸団体は、被災者の見守りと生活困窮者支援の課題に接点を見出し、阪神・淡路大震災由来の災害ボランティアとは少し違った角度から、組織的な被災者支援を展開したのである。

ひとりひとりの事情に伴走しながら、継続的に自立支援をうながし、そのしくみづくりをめざすという困窮者支援の問題意識は、もともと、高齢化や人口減少への対応という困難を抱え、震災後は、被災者支援の一線を担った保健介護センターの保健師や、社協の福祉系専門職、民生委員などの関心と共鳴する部分も多く、この両者の関心や活動が現場で交渉しあうなかで、地元と外部、行政と民間を橋渡しする連携の素地ができていったといえるだろう。

大関さんたちの活動をバックアップしたもうひとつの要因に、2011 年 3 月 27 日、内陸の拠点都市と沿岸被災地の中間に設立された遠野まごころネットの存在がある（遠野まごころネッ

ト 2013)。都市機能が壊滅的な被害を受け、しかも、被災地サイドに、外部から支援を受け入れる条件が整わなかった初期の状況のなかで、このような中継拠点が生まれたことは、県外ボランティアにとって、支援活動の重要なインフラとなった。共同事業体（共生地域創造財団）と大関さんたちは、5月から遠野市に活動拠点をおき、全国から集まるボランティアと情報交換しながら、大船渡市を支援する体制を整えた。

大船渡アクションネットワークは、県立福祉の里センターを会場に、週1回のペースでスタートした。呼びかけの時点から、市内で活動していた多くの団体・個人が参加し、大船渡市における民間活動の窓口的な立場を確立した。

図3-10 大船渡市の支援活動拠点の分布（2011年6月～2012年5月）



(注) 筆者の調査により作成

5-2 大船渡市生活支援連携ミーティング—北上市の支援

大船渡アクションネットワークによる民間を組織化する動きと並行して、仮設住宅を支援するもうひとつのネットワークの核になったのが、岩手県内陸の北上市による「沿岸被災地仮設住宅運営支援事業」の動きである。

2011年6月、北上市は岩手県の沿岸被災地を回り、厚生省の緊急雇用創出事業を活用し、仮設住宅に支援員を配置することを軸とした、仮設住宅支援事業のスキームを提案した。北上市はこの提案を受けた大船渡市と協議を進め、同年8月、労務管理などを担当する人材派遣会社・ジャパングリエイトに事業委託を決定、お盆明けからきわめて短期間に、地元被災者から80名の支援員を採用、9月1日から、すべての仮設住宅に支援員の配置を開始した。支援員の主な仕事は、住民や自治会運営のお手伝いと、相談事が持ち込まれた際に適切な機関や専門家団体につなぐこと。毎日1回の見回り、安否確認も重視された。

8月24日、この支援員の制度を運営するため、「大船渡市生活支援連携ミーティング」が設立され、2週間に1回、大船渡市役所で会議が開催された。この会議には、ジャパングリエイト

ト、いわて連携復興センター、大船渡市の都市計画課、保健介護センター、社会福祉協議会のひだまりサポーター（生活支援相談員）など、行政機関もしくは行政とかかわりの深い仮設住宅支援に関わる行政機関もしくは行政とかかわりの深い諸団体が参加した。

このように、仮設住宅の支援を課題とする2つのネットワークが、短期間にほぼ並行してつくられた結果、当初は、支援員と民間ボランティアの役割が十分に共有されず、現場での混乱につながる例もあった。

そこで、9月21日、第3回の連携ミーティングから、アクションネットワーク事務局の大関さんたちが、連携ミーティングの会議に出席し、民間の動きと仮設支援員との定例的な連絡の回路が開かれた。

北上市による仮設支援員のとりくみは、事業としての自己完結性が高く、その分、行政としての安定感をバックに、短期間で、すべての仮設住宅に人材を一気に配置するという目的のためには、有効に機能したと考えられる。一方、多角的に構成された民間のネットワークでは、行政と一定の緊張関係を持ちながら、事態の変化に柔軟に対応する機動力を持つ点で、すぐれている。

こうした、互いに独自の由来や性格をもつ2つのタイプのネットワークが、一定の緊張感を持ちながら、同時に情報を共有し、現場においても連携する体制ができたことは、大船渡市の支援活動に厚みと安定感をもたらし、ダイナミックな活力をもたらす土壌になったといえるだろう。

5-3 見守り活動の展開

仮設住宅の支援という課題の登場をきっかけに、新たな見守り活動の展開も見られた。

例えば、2011年8月1日、社会福祉協議会に設立されたひだまりサポーター（生活支援相談員）は、仮設住宅の全戸訪問を実施するとともに、その居住者を対象とするサロン活動を展開した。また、仮設住宅以外の被災者として、みなし仮設の被災者に対する見守りという点で、特色を追求した。

また、蛸ノ浦地区の仮設住宅では、民生委員の石橋祥子さんによるサロン活動も始められた。

これ以外にも、市内に38か所ある仮設住宅被災者の見守りは、支援員のスタッフだけで果たせる課題ではなく、多くの民間団体の創意と支援員との連携によって支えられたことを指摘しておく。

6 第3期：「在宅被災者」問題の発見とネットワークの再編—2012年5月以降

6-1 大船渡みらいサポート事業の設立

支援員の設置と民間の連携によって仮設住宅支援の枠組みがつけられていく一方、そこからもれてしまう課題として浮かび上がってきたのが、仮設住宅の被災者と「在宅被災者」の支援格差という問題である。

「在宅被災者」問題の顕在化とその対応は、以下2つの理由で、東日本大震災の被災者支援を考える上で、注目に値するテーマであったと考える。

第一に、「在宅」でありながら、同時に「被災状態」に置かれた人々の支援という課題が、災害救助法の制定以来、引き継がれてきた、住居の損害の度合いをベースに、被災の程度を認定するという公的支援制度の前提を問い直すような内容を含んでいる点である。

第二に、被災の状態に共通性があり、空間的にもニーズを把握しやすい仮設住宅の被災者に対して、空間的に分散し、被災状態や背負った状況が複雑で、標準的な対処が難しい「在宅被災者」

災者」の支援に関しては、従来の制度の延長ではない、何らかの新たな支援のしくみづくりが求められる点である。

この点で、民間ボランティアの問題提起がきっかけとなり、「在宅被災者」支援のしくみを既存の支援課題に組み込んでいった大船渡市の事例は、複雑化した社会における被災者支援のあり方を考える上で、貴重な経験を提示していると思われる。

以下、この2つの点を中心に見ていこう。

第一に、災害救助法の問題である。

災害救助法は、行政による災害後の応急的な救助、被災者支援のルールを定めた法律である。災害救助法施行細則第6条の別表1に「救助の程度、方法及び期間」の定めがあり、その対象者について、「炊き出しその他による食品の給与は、避難所に収容された者、住家に被害を受けて炊事のできない者及び住家に被害を受け、一時縁故地等へ避難する必要のある者に対して行う」、「被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与は、住家の全壊、全焼、流失、半壊、半焼若しくは床上浸水（土砂のたい積等により一時的に居住することができない状態となったものを含む。以下同じ。）又は船舶の遭難等により、生活上必要な被服、寝具その他日用品等を喪失し、又はき損し、直ちに日常生活を営むことが困難な者に対して行う」などと規定されている。

全壊・半壊・一部損壊など、被災の程度を公的に証明する書類として「罹災証明書」があるが、それは、「住家の損害割合」をもとに内閣府が定める被害認定基準に基づいて市町村が発行することになっている。

これを見るかぎり、確かに、行政による食料や被服・寝具などの物資は、住家の物理的被害によって日常生活を送ることができなくなったものを支援の対象とし、それと、公的に被災の程度を証明する「罹災証明書」がリンクするという制度設計になっていることが分かる。

こうした基準に立てば、まず、住家に対する物理的被害がなければ、物資や情報がストップして生活困難な状態になっても、行政的な意味では、食料・物資などの支援の対象にすることは難しい。また、仮設住宅の被災者については、自動的にすべての罹災者が公的支援の対象になるが、自宅が半壊や全壊に近い状態であっても、何らかの理由で自宅に戻って生活する「被災者」については、所在やニーズの把握が困難な上、公的支援の対象になるか外形的に判断が難しい状態になる。

こうした事情が、仮設住宅の建設以降、仮設住宅で生活する被災者と「在宅被災者」の間の支援格差を広げる要因として働いた可能性が指摘できる。

第二に、ではそのような性格を持つ「在宅被災者」問題に、どのような対応が求められるのだろうか。これについては、大船渡市での現実の進行をもとに見ていく。

まず、「在宅被災者」問題の発見に至る最初のきっかけは、2011年8月、味の素株式会社によるCSRの一環で提供された調味料セットの配布の際に訪れた。味の素では、当初、市役所にセットの配布を打診したが、人手不足だったため、その配布が大船渡アクションネットワークに持ち込まれた。ネットワークでは参加団体と協力し仮設住宅全戸にセットを配布。在庫が出たので、9月10日の東海新報で、仮設住宅以外の被災者に希望を募ったところ、その日のうちに、担当者の携帯電話に80件の着信があり、1週間、携帯電話が鳴りやまない状態となった。

その反響を受けて、仮設住宅以外の被災者に調味料セットを配布しながら、ヒアリングを続け、ここではじめて「在宅被災者」問題が、仮設住宅の支援とは異なる固有の支援課題として認識された。「在宅被災者」への対応は、アクションネットワークにおける主要議題となり、さらに、そこで共有された「在宅被災者」の実態や支援の必要性が、連携ミーティングの場を通じて行政にも訴えかけた。こうして、「在宅被災者」問題＝支援格差の問題は、関係者に広く認

知されていったのである。

この成果を踏まえた、第2の取り組みとして、共生地域創造財団は、構成団体の生協などを通じて大量の冬物衣料・毛布などを収集、12月7日、大船渡市赤崎町諏訪前に宿舍を契約し、ここを拠点に、12月から市内の全被災者を対象とする冬物衣料・毛布の配布活動を実施した。これは、アクションネットワークの参加団体をあげた取り組みになると同時に、公民館や社会福祉協議会などの既成組織からも協力を得ることができた点で、8月の調味料セット配布から一歩進んだ成果を挙げることができたのである。この配布は、2012年3月まで継続し、約350世帯、3500枚の冬物衣料・毛布を配布した。

2011年12月、共生地域創造財団は、こうした活動を背景に、大船渡市福祉課に在宅被災者支援を軸にした「大船渡みらいサポート事業」を提案、2012年5月1日から大船渡市と委託契約を結び、市の事業としてこの活動を開始した。

図3-11 大船渡市の支援活動拠点の分布 (2012年5月～)



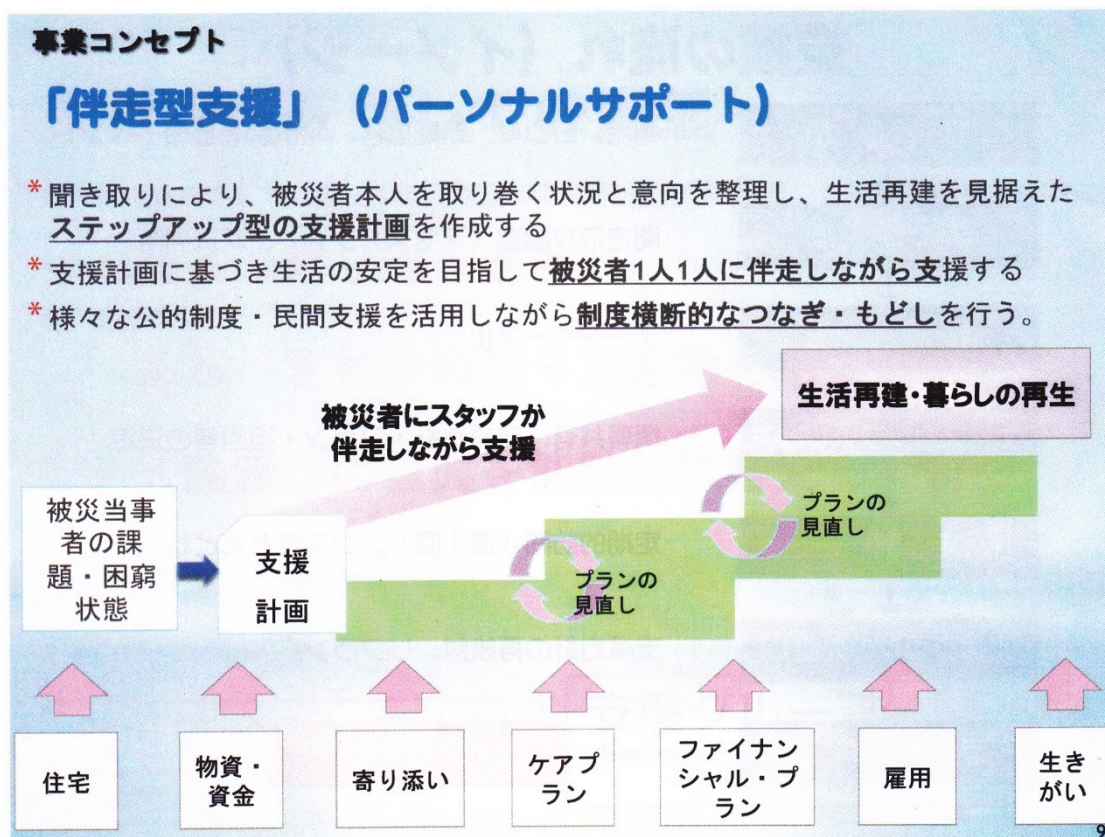
(注) 筆者の調査により作成

みらいサポート事業のイメージを、企画書からまとめてみよう。まず事業の目的(ミッション)を、「孤独死を出さない」「生きる力をなくした人の家族になる」「被災による生活困窮者を支え合う社会を創造する」とした。コアになる事業コンセプトを「伴走型支援(パーソナルサポート)」におき、①「聞き取りにより、被災者本人を取り巻く状況と意向を整理し、生活再建を見据えたステップアップ型の支援計画を作成する」、②「支援計画に基づき生活の安定を目指して被災者1人1人に伴走しながら支援する」、③「様々な公的制度・民間支援を活用しながら制度横断的なつなぎ・もどしを行う」をその柱にした。

「つなぎ・もどし」とは、被災者「個人」のニーズに対応しながら、その都度、ノウハウを持った専門家・団体などに「つなぎ」、そこで見えてきたものをまた現場に「もどす」という往還をくり返ししながら、生活再建できるまで継続的な支援を行う。そのことがまた、人と人、地

域と地域がつながり、「助け合う社会」の創造につながるというイメージである。

図3-12 大船渡みらいサポート事業のコンセプト



(出典) 「大船渡みらいサポート事業」提案書(一般財団法人共生地域創造財団)

2012年5月から、共生地域創造財団は、緊急雇用創出事業を財源として、地元から5人のスタッフを雇用し、在宅被災世帯の悉皆調査を開始した。市と委託関係を結んだことにより、その立場や意義が公式にも承認され、市の保健介護センター主催のミーティングに出席するなど、行政との連携を一層深めていった。

6-2 在宅被災世帯の調査と考察

「在宅被災者」問題とはいったい何だったのか。

共生地域創造財団で悉皆調査に当たったスタッフへの聞き取りと調査結果の一部から、その意味について考えたい。

表3-1は、調査スタッフの方々への聞き取りから「在宅被災者」に至る経路と要因という項目からその類型を整理してみたものである。まず、「在宅被災」状態に至る経路として、「親戚宅などに避難」「自宅避難(自発的)」「自宅避難(非自発的)」「自宅再建」の4項目、次に、在宅被災者の困窮状態をもたらす要因として、「物資・情報の不足」「家族・知人の死亡(人間関係の変化)」「就労環境の変化」「住宅の被害」「老人世帯・障害者・病気」「失業・経済的困窮」「若年者の同居なし」「地震保険なし」「交通弱者」「親族関係の希薄化」の10項目を設定し、それらの組み合わせとして、「在宅被災」状態の種類を表現した。

また、「在宅被災」の特徴として、困窮状態をもたらす要因の焦点が小刻みに変化していくということがあげられる。例えば、災害時には物資や情報の支援から取り残されることがその主な要因だったが、時間が経過するにつれて、そうした部分は次第に解消され、高齢化や経済状態など、災害時に固有とは限らない構造的な要因が浮上してくるといった状況である。

空間的に分散しているだけでなく、時間的にも状態が変化する、したがって、継続的に「被災」状態の把握を必要とすることも、「在宅被災」の行政的な把握を難しくする要因となっている。

表3-1 「在宅被災」状態に至る経路と要因

	物資・情報不足	家族・知人の死亡	就労環境の変化	住宅の被害	老人世帯・障害者・病気	失業・経済的困窮	若年者同居なし	地震保険なし	交通弱者	親族関係の希薄化
親戚宅に避難										
自宅避難 自発的										
自宅避難 非自発的										
自宅再建										
	災害要因 【災害時】				身体的 要因	社会的要因				→
										【平時】

(注) 共生地域創造財団資料および筆者の調査により作成

共生地域創造財団による調査の結果を見ると、「在宅被災」をもたらす要因は、家族や親しい知人の死亡、就労環境の変化、被災した住宅修繕の停滞など、災害時に固有の要因と共に、精神的ストレスや高齢化、世帯人数の減少、人間関係の希薄化など、災害時のみに限らない身体的・社会的要因による困窮も複合している。

このように、災害をきっかけに顕在化した問題は、被災者個人による移動や時間の経過とともに、地域の抱える社会的な課題と複雑に絡み合い、より包括的で、平時にも持続する側面に焦点を合わせた対策を求めていくと思われる。

そこで、あらためて問われるのは、これまで、住居の被災を基準にして、公的支援の制度を設計してきた災害救助法の思想とは何だったかということである。それは、住宅において「住む」ことができれば、公的支援が必要になるほどの「被災」状態には当たらない、言い換えると、物理的な「住宅」が確保されていれば、それ以上、そのなかで生じる個人の困窮については、公的支援の対象とはみなさないという「世帯」の思想をその根拠にしていたものと思われる。

東日本大震災は、外形的に「世帯」が維持されていることが、必ずしもそのなかで生活を営む「個人」の困窮をもたらさないとは限らないこと、住居を失って仮設住宅で生活する被災者と、困窮の質は異なるが、仮設住宅の被災者と同様に公的支援の必要な「被災」状態をもたらすことを明らかにした。その背景に、災害に固有の要因と並んで、高齢化や人口減少など、ひとつひとつのつながりのあり方を組み替えていく現代社会の構造変化が関わっており、そうし

た変化に対応して、支援のしくみを再設計していく必要性を、「在宅被災者」問題の経験は問いかけたと思われる。

図3-13 共生地域創造財団による在宅被災者調査結果
(2012年5月1日～2013年3月31日)

図3-13 (1) 罹災証明書の種類

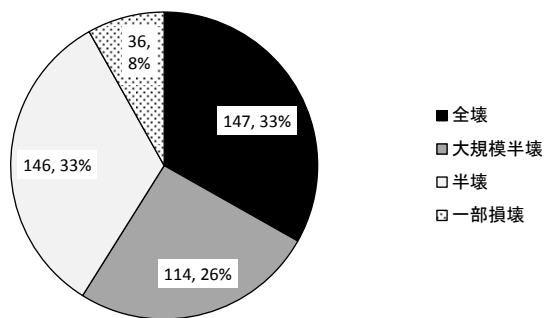


図3-13 (2) 身近な死亡者の有無

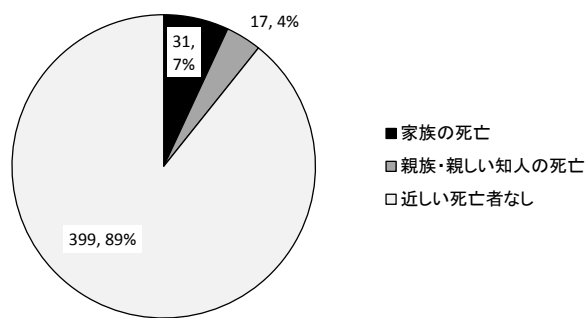


図3-13 (3) 就労環境の変化

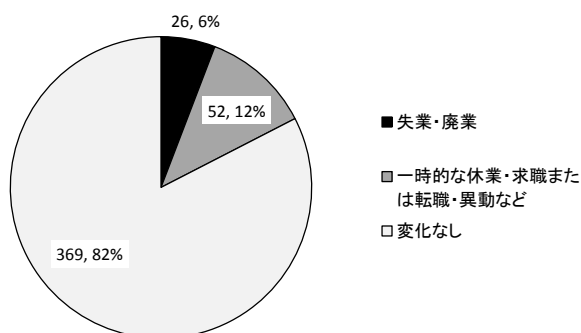


図3-13 (4) 自宅の修繕状況

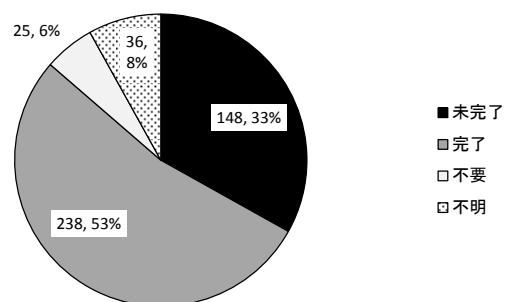


図3-13 (5) 世帯人数

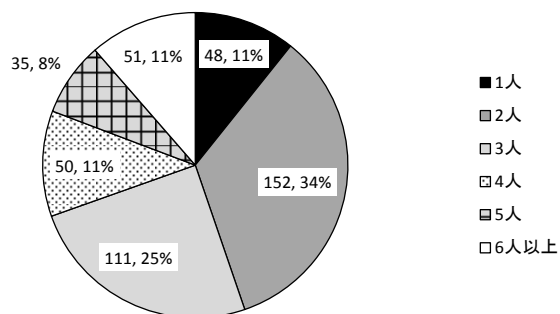


図3-13 (6) 世帯構成 (高齢者)

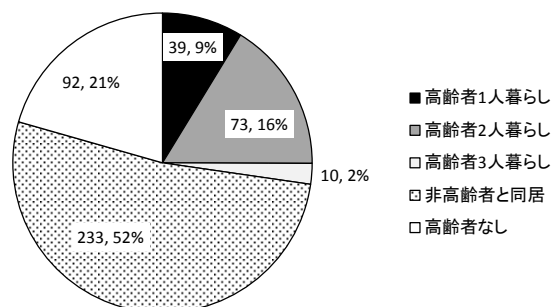


図3-13 (7) 世帯構成（未就学児童・小中高生）

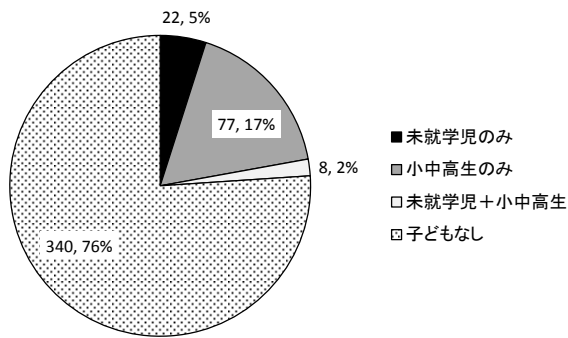


図3-13 (8) 近所の親しい友人

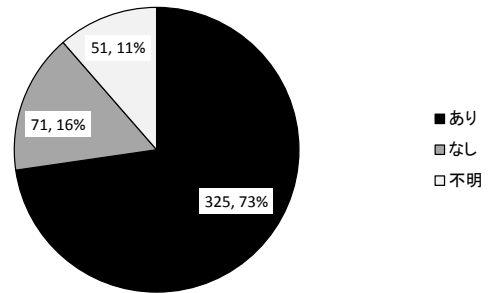


図3-10 (9) 相談できる友人の有無

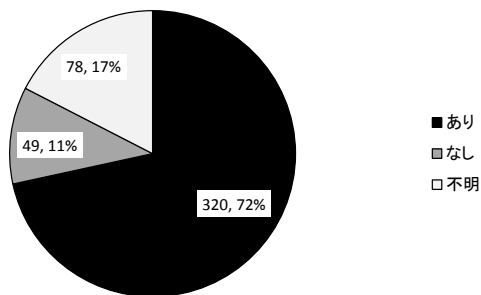


図3-10 (10) 飲酒量の変化

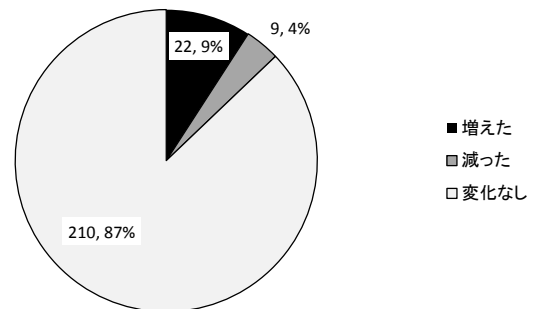
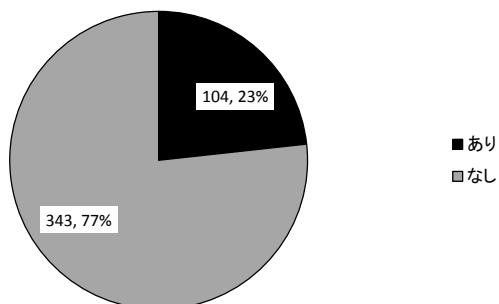


図3-10 (11) 精神的不安定の有無



(注) 調査実施 571 世帯、在宅被災 447 世帯を確認（津波浸水区域の居住者・罹災証明書あり世帯）

7 おわりに—まとめと今後の課題

最後に、被災者支援の展開を論じるに当たって提示した3つの視点に引き寄せて、まとめにしたい。

第一に、なぜ、大船渡市では、比較的早い段階で幅広い民間ボランティア団体を結びつけるネットワークが立ち上がり、さらにそれが行政とも連携するかたちで、発展することができたのか。

ここでは、はじめに、大船渡市の被害が、人的被害の面では中規模にとどまるものの、建物被害の面では岩手県内で最大規模であり、しかも、人口の密集した中心市街地が津波の直撃を受けたことにより、その様相が複雑多岐なものになったことを挙げたい。壊滅的な被害を受けた市街地では、コミュニティを単位とした対応は不可能となり、行政による被災状況の把握が困難になった結果、民間のネットワークによる補完が不可欠になった。盛川流域の平坦な市街地から高台に向けて、津波で削り取られたような地面から全壊、半壊、床下浸水、そのままの姿で残った住宅まで、まだら状に津波の痕跡が残された被災地の状況は、避難所・仮設住宅だけでは把握しきれない、複雑な「被災」状態をもたらす要因になっていたと思われる。

地域コミュニティでは対応しきれない状況は、市街地だけの問題ではなく、周辺の村落（漁村）部においてもそれと無関係でなかったことに注意を促したい。本稿で取り上げた越喜来南区のように、地域の半分程度が流されても、拠点となる公民館が残ったところでは、従来からのコミュニティが住民たちの拠り所として、直後の救援に重要な役割を果たした。しかし、その公民館も流されて、集落全体が壊滅的な被害を受けた場合には、コミュニティ（集落）を基本にした対応は限界をあらわさざるをえない。

そもそも、車社会が浸透した現代の集落は、自己完結的な共同体ではなく、外部との広域な交通・流通を前提に成り立っている。しかも、大船渡市のように一定以上の都市的人口の集積がある地域では、中心部からの社会的距離に応じて、自己完結性の比較的高い村落からつながりがすっかり希薄化してしまった市街地まで、少しずつ状態の異なるコミュニティがグラデーション状に連なるといふ複雑な様相を含んでいる。

合併をきっかけに課題になっていた、コミュニティ組織の再編問題も、本質的には村落部の末端までに影響を与える現代における都市化、生活圏の広域化といった要因と、密接に関わっているといえるだろう。

このように、市街地と村落部と地域を分けながら、そこでの支援課題のありようを探ってみると、支援活動の台座としての「コミュニティ」をどう再構築していくかという論点があらためて浮かび上がってくる。緊急支援期から復興へと向かうコミュニティの再建のされ方を通して、現代におけるコミュニティのあり方を展望することは、東日本大震災の行方をうらなう大切な課題になると思われる。

一方、浸水の範囲が限定的であったことは、浸水を免れた地域にさまざまな地域資源を残存させることになり、この資源が、民間ネットワークの成長に有利な条件を提供したという点も見逃せない。市役所機能の残存に加えて、例えば、さんさんの会の初期の炊き出し拠点になったリアスホール、大船渡アクションネットワークの会議場所になった県立福祉の里センター、全体として、支援の拠点施設の集積が被災の中心地であった大船渡地区から盛地区を経て幹線道路沿いに北上する傾向にあることなども、この要因と合わせて注目すべき動きといえるだろう。この点については、市街地全体が流されてしまった陸前高田市や大槌町などとの比較のもとに、深める必要のある論点である。

第二に、歴史的な側面から見て、具体的には、阪神・淡路大震災以降、注目され制度化されてきた災害ボランティアのしくみは、今回、どのような課題に直面し、そこからどのような問いを引き出すべきなのかという点についてである。

これについては、2つの論点を提示することで答えたい。第一に、本稿では、大船渡市における「ボランティアセンター」の機能が、どのような団体によって、どのように担われたのかを提示した。そこでは、公式なボランティアセンターとして想定された社会福祉協議会のセンターが、単独の中心としてニーズをカバーするのではなく、自然発生的に立ち上がった団体も含め、複数の団体が、センター機能を多元的に分かち持つというかたちになったといえるだろう。

もう一つの注目すべき論点として、ボランティアネットワークの事務局機能を担ったのが、いわゆる、災害支援を専門領域とする団体ではなく、1990年代以降のホームレス支援・反貧困運動のなかで成長し、雇用・福祉システムの再編を背景に全国的な影響力を持つにいたった福祉系の市民団体だったことである。

大船渡市の事例においてみる限り、「在宅被災者」問題として顕在化した支援課題に的確なビジョンを提示し、行政との関係を編み上げていった過程は、先行する社会運動を通じて「伴走型支援（パーソナルサポート）」という理念に結晶された実践/ノウハウの成熟なしにはありえなかったものと思われる。この論点についても、ネットワークを形成した他地域のはばひろい事例に照らして、その意味をほりさげてみるべきテーマである。

最後に、ボランティアの役割とは何か、行政と民間はどのように連携できるのかというテーマについて、今回の事例から論点を引き出してみたい。

これについては、「在宅被災者」問題という支援課題が、民間のネットワークによる問題提起をきっかけに広く認知され、対応のしくみがつくられていったという経過から考えたい。

そもそも、大船渡アクションネットワークは、仮設住宅の支援という課題を軸として、呼びかけられたものだった。しかし、北上市によって、仮設支援員の制度が導入されると、アクションネットワークは軸足の置き所を調整しながら、支援員との関係を組み直した。一方、味の素調味料セットの配布という機会を通して、仮設住宅中心の公的支援の網からこぼれ落ちる「在宅被災者」問題を発見し、支援のあり方を問いなおす鋭い問題提起につながっていった。

ここでは、制度と一体化せず、あえて一定の距離（外部性）を保つことによって、新たな視点を提示し、既存のしくみに変化をもたらす、ボランティアの機能がいかんなく発揮されたといえるだろう。

また、こうした、民間の提起を受けとめて、批判を受けたり、スタンスの違いが表面化したとしても、完全には対話の回路を閉ざさず、重要な場面で情報交換の回路を設ける選択を積み重ねてきた大船渡市役所の姿勢にも注目したい。その選択が次の選択の可能性につながり、現在の市民活動支援センターにつながっている経過を見ると、短期的に矛盾や不信が高じたとしても、さまざまな関係を通じて、重層的な対話の回路を開いておくことの大切さを、大船渡市の事例は物語っていると思われる。

参考文献

赤崎地区自主防災組織連合会, 2013, 『赤崎地区 3.11 の記憶—東日本大震災から学ぶ』朝会地区自主防災組織連合会。

新雅史, 2011, 「災害ボランティア活動の「成熟」とは何か」遠藤薫編『大震災後の社会学』講談社。

中村民雄編, 2012, 『早く的確な救援のために—初動体制ガイドラインの提案』早稲田大学出版部.

西山志保, 2005, 『ボランティア活動の論理—阪神・淡路大震災からサブシステム社会へ』東信堂.

関嘉寛, 2008, 『ボランティアからひろがる公共空間』梓出版社. 弘文堂.

菅磨志保・山下祐介・渥美公秀編, 2008, 『災害ボランティア論入門』

遠野まごころネット編, 2013, 『新・遠野物語—遠野まごころネット被災地支援への挑戦』荒蝦夷.

山下祐介・菅磨志保, 2002, 『災害ボランティアの社会学—〈ボランティア=NPO 社会〉の可能性』ミネルヴァ書房.

吉浜地区公民館, 2012, 『平成 23 年 3 月 11 日平成三陸津波（東日本大震災） その時私は・・・—大船渡市三陸町吉浜の人々の記録』吉浜地区公民館.

トランスクリプト（書き起こし）からの引用：

OT（調査 ID）数字（Interview ID）：数字 - 数字（行ナンバー）, 201 数字（インタビュー年月日）

例 OT7:600-634, 20120323

「大船渡調査 インタビューID7 のトランスクリプトの 600～634 行目から引用、インタビュー年月日は 2012 年 3 月 23 日」であることを示す。

資料 岩手県大船渡市における被災者支援活動年表

年	月	日	1 越喜来地区 南区公民館 Okirai District, South Area Neighborhood Community Center	2 吉浜地区公民館 Yoshihama District Community Center	3 赤崎地区公民館 Akasaki District Community Center	4 赤崎地区公民館 Akasaki District Community Center	5 鯛・清地区民生委員・オープン ハート (石橋祥子) Takonoura District Welfare Commissioner/ Open Heart (Sachiko Ishibashi)	6 夢ネット大船渡 Dream Net Ofunato	7 さんさんの会 San-San Council	8 みちのくふる里 ネットワーク・もや い (大関謙一) Michinoku Homestay Network/ Moyai (Terukazu Ozeki)	9 共生地域創造財団 Foundation of Cooperative Community Creation	10 市社協ボランティアセンター Municipal Council of Social Welfare, Volunteer Center	11 市社協生活支援相談員 Municipal Council of Social Welfare, Livelihood Support Counselor	12 北上市協働チーム・ジャパンクリエイティブ Kitakami City Collaborating Team/ Japan Create	13 市保健介護センター Ofunato City, Health and Aged Care Center		
2011	3	11	<ul style="list-style-type: none"> ・南区公民館(南区会館)を開放。 ・越喜来小学校から先生生徒約80人が南区公民館に避難。 ・大船渡市三陸支所が流される。花巻議政工場の跡地に地区対策本部を設置。 ・夜、避難者は約120～130名。停電、2～3日は近隣からの食料・物資提供を受ける。 ・流者からの分目に基づき南区公民館に区長をトップにした災害対応の組織ができる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・吉浜地区拠点センターに65人、千歳公民館に16人、根白公民館に25人の住民が避難。 ・食べ物は避難者が自宅から持ち寄って食べる。 ・吉浜川の川口橋が流され、増館の集落が孤立。 	<ul style="list-style-type: none"> ・18公民館のうち7公民館が津波で流失、1公民館が半壊で使用不能。 ・被災住民は町内の小中学校、公民館、寺院、神社事務所など11避難所での生活。 ・地域公民館ごとに組織された自主防災組織が活動。 ・赤崎地区公民館に市の救援本部を設置。 ・地区公民館車庫は市の救援本部員に出入り避難者の要望の把握、救援本部との連絡に当たる。 ・轟石・神坂地区が孤立。 	<ul style="list-style-type: none"> ・大船渡町に外出中心の震災が発生。 ・リアスホールに避難。 ・神ノ浦の住民は厚生施設に避難。 ・清水は公民館が流されたので民家に分散して避難。 ・鯛ノ浦、清水、長崎、台足の契約委員会が集まり厚生施設に対策本部を作る。 	<ul style="list-style-type: none"> ・大船渡町地/森の理事長自宅のメール手前が津波が止まる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・大船渡町に外出中心の震災が発生。 ・リアスホールに避難。 ・神ノ浦の住民は厚生施設に避難。 ・清水は公民館が流されたので民家に分散して避難。 ・鯛ノ浦、清水、長崎、台足の契約委員会が集まり厚生施設に対策本部を作る。 	<ul style="list-style-type: none"> ・東京のNPO・もやいで生電話相談中に地震が発生。 ・夜津波の映像を見て支援に行くことを考える。 	<ul style="list-style-type: none"> ・夜、市役所と連絡を取り、翌日から大船渡市災害ボランティアセンターの受付開始を決める。 	<ul style="list-style-type: none"> ・市役所の玄関前にボランティアセンターを設置。 ・避難者の名簿確認など市役所に相談に来た市民の案内。 	<ul style="list-style-type: none"> ・盛駅前のイタリヤ料理店・ポルコロソンの主人がおにぎり50個つくったところから活動が始まる。 ・3/11三陸気仙復興委員会設立。 	<ul style="list-style-type: none"> ・市医業班・保健活動班による避難所巡回開始、確認できた避難所については戻りまわることができた。 ・夜中にミーティングを開催、状況を共有する。 ・総括1人、現場を回る保健師・看護師14人、臨時職員も協力してもらい20人ぐらいの体制。 ・岩手県立大船渡病棟の医師が来庁、保健師が中心となり支援チームを運営するように助言。 				
2011	3	12	<ul style="list-style-type: none"> ・保護者が越喜来小学校生徒を全員引き取る。 ・先生方は車が流されたため残る。 	<ul style="list-style-type: none"> ・吉浜地区拠点センターに吉浜地区対策本部を設置。 ・市役所出張所長が本部長、地区公民館車庫が本部副部長、9部課の自治会が本部員となる。 ・灯油、食料、飲料、水の備蓄、ミルク、おたまでを市の本部に要求、所在不明者の情報収集、消防・警察・自衛隊による行方不明者の捜索。 	<ul style="list-style-type: none"> ・備蓄した食料は当日でなくなる。 ・3月12日は最初の民家等に頼り、ハンカチを集めて食べた。 	<ul style="list-style-type: none"> ・備蓄した食料は当日でなくなる。 ・3月12日は最初の民家等に頼り、ハンカチを集めて食べた。 	<ul style="list-style-type: none"> ・備蓄した食料は当日でなくなる。 ・3月12日は最初の民家等に頼り、ハンカチを集めて食べた。 	<ul style="list-style-type: none"> ・備蓄した食料は当日でなくなる。 ・3月12日は最初の民家等に頼り、ハンカチを集めて食べた。 	<ul style="list-style-type: none"> ・備蓄した食料は当日でなくなる。 ・3月12日は最初の民家等に頼り、ハンカチを集めて食べた。 	<ul style="list-style-type: none"> ・備蓄した食料は当日でなくなる。 ・3月12日は最初の民家等に頼り、ハンカチを集めて食べた。 	<ul style="list-style-type: none"> ・備蓄した食料は当日でなくなる。 ・3月12日は最初の民家等に頼り、ハンカチを集めて食べた。 	<ul style="list-style-type: none"> ・備蓄した食料は当日でなくなる。 ・3月12日は最初の民家等に頼り、ハンカチを集めて食べた。 	<ul style="list-style-type: none"> ・備蓄した食料は当日でなくなる。 ・3月12日は最初の民家等に頼り、ハンカチを集めて食べた。 	<ul style="list-style-type: none"> ・備蓄した食料は当日でなくなる。 ・3月12日は最初の民家等に頼り、ハンカチを集めて食べた。 	<ul style="list-style-type: none"> ・備蓄した食料は当日でなくなる。 ・3月12日は最初の民家等に頼り、ハンカチを集めて食べた。 	<ul style="list-style-type: none"> ・備蓄した食料は当日でなくなる。 ・3月12日は最初の民家等に頼り、ハンカチを集めて食べた。 	<ul style="list-style-type: none"> ・備蓄した食料は当日でなくなる。 ・3月12日は最初の民家等に頼り、ハンカチを集めて食べた。

年	月	日	1 岐阜幸地区 南区公民館 Ota S.D. Neighborhood Area Neighborhood Community Center	2 吉浜地区公民館 Yakihama District Community Center	3 美濃地区公民館 Mitsunaka District Community Center	4 赤崎地区公民館 Akasaki District Community Center	5 柳ノ浦地区民生委 員・オープン ハウス (石橋祥子) Ikanoura District Welfare Commissioner/ Open House (Sachiko Ishibashi)	6 夢ネット大船渡 Dream Net Ohtsuto	7 さんさんの会 Sam-San Council	8 みちのくふる里 ネットワークもや い (大関輝一) Michinoku Hometown Network / Moyai (Terukazu Ozeki)	9 共生地域創造財団 Foundation of Cooperative Community Creation	10 市社協ボランティア アゼンター Center of Council of Social Welfare, Volunteer Center	11 市社協生活支 援相談員 Council of Social Welfare, Livelihood Support Counselor	12 北上市協働チ ーム・ジヤハンクリエ イト Kitakami City Collaborating Team/ Japan Create	13 市保健介護セ ンター Ohtsuto City, Health and Aged Care Center
2011	3	13	・市は拠点センタ ーに物資を配給、拠 点センターから9集 落に物資を配達。 ・最初に届いたのは ニュース、水、おか しなど、避難民が食 べるだけの量はな かった。 ・精米機、給水タン クを確保、臨時電話 が大船渡消防署に 設置、吉浜地区水 道が使用可能にな る、小中学校は休 校。	・大きい避難所で は2～3日で市の救援 物資が届く。 ・その間プロパンガ ス、薪、釜で炊き出 し、自煮の米を持 ち分ける。 ・神坂地区では被 災を免れた家から 食料を持ち寄り、 市の救援物資を 地区公民館から1 各避難所に運ぶ。	・米軍ヘリコプター が水、食料を運ん でくる。 ・まだ道路は冠水し て不通。	・道路が開通し、柳 ノ浦に帰る。 ・石橋さんも民生委 員として現場で対策 本部に入る。 ・避難所に別室を設 けて高齢者や体の 弱い人たちの世話 を担当。視覚障害 者支援団体・オーバ ンハートのメンバー として視覚障害者の 安全確認。	・炊き出し場所をり アスホールに移 動。 ・そこから市内の 全避難所に調理さ れたおかずを配 給。 ・地元の調理人が 集まり調理を担 当。	・3日目頃に自衛 隊が入る。 ・野菜が3～4日目 頃から入り始め てくる。 ・ガスコンロなど調 理器具が不足。 ・市の配給は白飯 が中心、栄養に偏 りが出る。	・物資が入り始め る。 ・3月中は物資の仕 分け、運搬、避難所 の運営支援などが 主な活動内容。 ・3月中のボランティア は1日20～30人、 その7割くらいは高 校生。	・グリーングループが 物資を出荷。	・ホームレス支援全 国ネットワークのス タッフが被災地に入 り。	・相模原市、熊代市 から最初の保健支 援チームが派遣。市 の保健師と避難所を 巡回。	・佐久市、武蔵野赤 十字病院から最初 の医療支援チーム が入る。 ・医師に保健師がつ いて避難所を案内、 体調の悪い人を診 療してもらった。		
2011	3	14	・市の招集による地 区長会議で現状報 告と要望を行う。毎 日各地区公民館長 が集まり要望を伝え る。 ・物資は花巻の対策 本部に来る。	・千歳、相白の水洗 トイレ処理場が損傷 して使用不能。	・道路の復旧まで3 日間くらいかかる。 ・その間、未踏小、 中学校の生徒が学 校に宿泊。	・道路が開通。 ・その後は市役所 の支援が始まる。 ・ボランティアがあ ったおにぎりが入 り始める。 ・市役所から届いた 物資を羽村セン ターから赤崎の9地 区に配布する。	・道路が開通し、柳 ノ浦に帰る。 ・石橋さんも民生委 員として現場で対策 本部に入る。 ・避難所に別室を設 けて高齢者や体の 弱い人たちの世話 を担当。視覚障害 者支援団体・オーバ ンハートのメンバー として視覚障害者の 安全確認。	・炊き出し場所をり アスホールに移 動。 ・そこから市内の 全避難所に調理さ れたおかずを配 給。 ・地元の調理人が 集まり調理を担 当。	・3日目頃に自衛 隊が入る。 ・野菜が3～4日目 頃から入り始め てくる。 ・ガスコンロなど調 理器具が不足。 ・市の配給は白飯 が中心、栄養に偏 りが出る。	・物資が入り始め る。 ・3月中は物資の仕 分け、運搬、避難所 の運営支援などが 主な活動内容。 ・3月中のボランティア は1日20～30人、 その7割くらいは高 校生。	・グリーングループが 物資を出荷。	・ホームレス支援全 国ネットワークのス タッフが被災地に入 り。	・相模原市、熊代市 から最初の保健支 援チームが派遣。市 の保健師と避難所を 巡回。	・佐久市、武蔵野赤 十字病院から最初 の医療支援チーム が入る。 ・医師に保健師がつ いて避難所を案内、 体調の悪い人を診 療してもらった。	
2011	3	14	・市は拠点センタ ーに物資を配給、拠 点センターから9集 落に物資を配達。 ・最初に届いたのは ニュース、水、おか しなど、避難民が食 べるだけの量はな かった。 ・精米機、給水タン クを確保、臨時電話 が大船渡消防署に 設置、吉浜地区水 道が使用可能にな る、小中学校は休 校。	・千歳、相白の水洗 トイレ処理場が損傷 して使用不能。	・道路の復旧まで3 日間くらいかかる。 ・その間、未踏小、 中学校の生徒が学 校に宿泊。	・道路が開通。 ・その後は市役所 の支援が始まる。 ・ボランティアがあ ったおにぎりが入 り始める。 ・市役所から届いた 物資を羽村セン ターから赤崎の9地 区に配布する。	・道路が開通し、柳 ノ浦に帰る。 ・石橋さんも民生委 員として現場で対策 本部に入る。 ・避難所に別室を設 けて高齢者や体の 弱い人たちの世話 を担当。視覚障害 者支援団体・オーバ ンハートのメンバー として視覚障害者の 安全確認。	・炊き出し場所をり アスホールに移 動。 ・そこから市内の 全避難所に調理さ れたおかずを配 給。 ・地元の調理人が 集まり調理を担 当。	・3日目頃に自衛 隊が入る。 ・野菜が3～4日目 頃から入り始め てくる。 ・ガスコンロなど調 理器具が不足。 ・市の配給は白飯 が中心、栄養に偏 りが出る。	・物資が入り始め る。 ・3月中は物資の仕 分け、運搬、避難所 の運営支援などが 主な活動内容。 ・3月中のボランティア は1日20～30人、 その7割くらいは高 校生。	・グリーングループが 物資を出荷。	・ホームレス支援全 国ネットワークのス タッフが被災地に入 り。	・相模原市、熊代市 から最初の保健支 援チームが派遣。市 の保健師と避難所を 巡回。	・佐久市、武蔵野赤 十字病院から最初 の医療支援チーム が入る。 ・医師に保健師がつ いて避難所を案内、 体調の悪い人を診 療してもらった。	
2011	3	15	・市は拠点センタ ーに物資を配給、拠 点センターから9集 落に物資を配達。 ・最初に届いたのは ニュース、水、おか しなど、避難民が食 べるだけの量はな かった。 ・精米機、給水タン クを確保、臨時電話 が大船渡消防署に 設置、吉浜地区水 道が使用可能にな る、小中学校は休 校。	・千歳、相白の水洗 トイレ処理場が損傷 して使用不能。	・道路の復旧まで3 日間くらいかかる。 ・その間、未踏小、 中学校の生徒が学 校に宿泊。	・道路が開通。 ・その後は市役所 の支援が始まる。 ・ボランティアがあ ったおにぎりが入 り始める。 ・市役所から届いた 物資を羽村セン ターから赤崎の9地 区に配布する。	・道路が開通し、柳 ノ浦に帰る。 ・石橋さんも民生委 員として現場で対策 本部に入る。 ・避難所に別室を設 けて高齢者や体の 弱い人たちの世話 を担当。視覚障害 者支援団体・オーバ ンハートのメンバー として視覚障害者の 安全確認。	・炊き出し場所をり アスホールに移 動。 ・そこから市内の 全避難所に調理さ れたおかずを配 給。 ・地元の調理人が 集まり調理を担 当。	・3日目頃に自衛 隊が入る。 ・野菜が3～4日目 頃から入り始め てくる。 ・ガスコンロなど調 理器具が不足。 ・市の配給は白飯 が中心、栄養に偏 りが出る。	・物資が入り始め る。 ・3月中は物資の仕 分け、運搬、避難所 の運営支援などが 主な活動内容。 ・3月中のボランティア は1日20～30人、 その7割くらいは高 校生。	・グリーングループが 物資を出荷。	・ホームレス支援全 国ネットワークのス タッフが被災地に入 り。	・相模原市、熊代市 から最初の保健支 援チームが派遣。市 の保健師と避難所を 巡回。	・佐久市、武蔵野赤 十字病院から最初 の医療支援チーム が入る。 ・医師に保健師がつ いて避難所を案内、 体調の悪い人を診 療してもらった。	
2011	3	17	・市は拠点センタ ーに物資を配給、拠 点センターから9集 落に物資を配達。 ・最初に届いたのは ニュース、水、おか しなど、避難民が食 べるだけの量はな かった。 ・精米機、給水タン クを確保、臨時電話 が大船渡消防署に 設置、吉浜地区水 道が使用可能にな る、小中学校は休 校。	・千歳、相白の水洗 トイレ処理場が損傷 して使用不能。	・道路の復旧まで3 日間くらいかかる。 ・その間、未踏小、 中学校の生徒が学 校に宿泊。	・道路が開通。 ・その後は市役所 の支援が始まる。 ・ボランティアがあ ったおにぎりが入 り始める。 ・市役所から届いた 物資を羽村セン ターから赤崎の9地 区に配布する。	・道路が開通し、柳 ノ浦に帰る。 ・石橋さんも民生委 員として現場で対策 本部に入る。 ・避難所に別室を設 けて高齢者や体の 弱い人たちの世話 を担当。視覚障害 者支援団体・オーバ ンハートのメンバー として視覚障害者の 安全確認。	・炊き出し場所をり アスホールに移 動。 ・そこから市内の 全避難所に調理さ れたおかずを配 給。 ・地元の調理人が 集まり調理を担 当。	・3日目頃に自衛 隊が入る。 ・野菜が3～4日目 頃から入り始め てくる。 ・ガスコンロなど調 理器具が不足。 ・市の配給は白飯 が中心、栄養に偏 りが出る。	・物資が入り始め る。 ・3月中は物資の仕 分け、運搬、避難所 の運営支援などが 主な活動内容。 ・3月中のボランティア は1日20～30人、 その7割くらいは高 校生。	・グリーングループが 物資を出荷。	・ホームレス支援全 国ネットワークのス タッフが被災地に入 り。	・相模原市、熊代市 から最初の保健支 援チームが派遣。市 の保健師と避難所を 巡回。	・佐久市、武蔵野赤 十字病院から最初 の医療支援チーム が入る。 ・医師に保健師がつ いて避難所を案内、 体調の悪い人を診 療してもらった。	
2011	3	18	・市は拠点センタ ーに物資を配給、拠 点センターから9集 落に物資を配達。 ・最初に届いたのは ニュース、水、おか しなど、避難民が食 べるだけの量はな かった。 ・精米機、給水タン クを確保、臨時電話 が大船渡消防署に 設置、吉浜地区水 道が使用可能にな る、小中学校は休 校。	・千歳、相白の水洗 トイレ処理場が損傷 して使用不能。	・道路の復旧まで3 日間くらいかかる。 ・その間、未踏小、 中学校の生徒が学 校に宿泊。	・道路が開通。 ・その後は市役所 の支援が始まる。 ・ボランティアがあ ったおにぎりが入 り始める。 ・市役所から届いた 物資を羽村セン ターから赤崎の9地 区に配布する。	・道路が開通し、柳 ノ浦に帰る。 ・石橋さんも民生委 員として現場で対策 本部に入る。 ・避難所に別室を設 けて高齢者や体の 弱い人たちの世話 を担当。視覚障害 者支援団体・オーバ ンハートのメンバー として視覚障害者の 安全確認。	・炊き出し場所をり アスホールに移 動。 ・そこから市内の 全避難所に調理さ れたおかずを配 給。 ・地元の調理人が 集まり調理を担 当。	・3日目頃に自衛 隊が入る。 ・野菜が3～4日目 頃から入り始め てくる。 ・ガスコンロなど調 理器具が不足。 ・市の配給は白飯 が中心、栄養に偏 りが出る。	・物資が入り始め る。 ・3月中は物資の仕 分け、運搬、避難所 の運営支援などが 主な活動内容。 ・3月中のボランティア は1日20～30人、 その7割くらいは高 校生。	・グリーングループが 物資を出荷。	・ホームレス支援全 国ネットワークのス タッフが被災地に入 り。	・相模原市、熊代市 から最初の保健支 援チームが派遣。市 の保健師と避難所を 巡回。	・佐久市、武蔵野赤 十字病院から最初 の医療支援チーム が入る。 ・医師に保健師がつ いて避難所を案内、 体調の悪い人を診 療してもらった。	

年	月	日	1	越前地区 南区公民館 Okira District, South Area Neighborhood Community Center	2	吉浜地区公民館 Yoshihama District Community Center	3	茅崎地区公民館 Matsusaki District Community Center	4	赤崎地区公民館 Akasaki District Community Center	5	柳ノ浦地区民生委 員・オープン ハート (石橋祥子) Takonoura District Welfare Commissioner/ Open Heart (Sachiko Ishibashi)	夢ネット大船渡 Dream Net Ofunato	7	さんさんの会 San-San Council	8	みちのくふる里 ネットワークもや (大関謙一) Michinoku Homestay Network/ Moyai (Tetsukazu Ozeki)	9	共生地域創造財団 Foundation of Cooperative Community Creation	10	市社協ボランティア センター Municipal Council of Social Welfare Volunteer Center	11	市社協生活支 援相談員 Municipal Council of Social Welfare, Livelihood Support Counselor	12	北上市協働チー ム・ジャパンクレ イト Kitakami City Collaborating Team/ Japan Create	13	市保健介護セ ンター Ofunato City, Health and Aged Care Center
2011	4	5	・菊の花が支援とし て居き地域的に配布 してお墓に備える。	・被災開業医に依 頼、公民館に診療 所、薬局を開設。	・オープンハートが 気仙市民復興連絡 会の会議に参加。	・市内の中間支援 NPO団体、夢ネット 大船渡が気仙地域 の市民団体に声を かけて気仙市民復 興連絡会を設立。 ・大船渡市CSセ ンターに放事場所。 ・夢知ネットの協 力。 ・ボランティアセン ターを通して救護物 資の運搬、炊き出し などを行う。	・隣町高田市ボラン ティアセンターの要 請で米崎小学校の 備品運搬、旧米崎 保育園へ支援物資 運搬。	・神奈川災害ボラン ティアネットワークと 気仙市民復興連絡 会と一緒にがれき の中から思い出し の写真を探し、写真 の洗浄作業を開 始。	・『復興ニュース』を 創刊。 ・中央共同募金会 から助成を受ける。 ・広田町葛原寺で炊 き出し、その後1か 月15か所避難所で 炊き出し。	・大船渡市ボラン ティアセンターで炊 き出しを行う。	・県赤十字会等の支 援を受け、養護士が 市内全避難所の災 害状況調査開始(- 6/18まで、4回実 施)。	・4月20日に最初の 仮設住宅ができる。 4月下旬から仮設住 宅の健康状態調査 をはじめめる。 ・全国から派遣され た保健師の支援を 受ける。															
2011	4	7																									
2011	4	10																									
2011	4	11	・電気が避難所まで 復旧。																								
2011	4	11	・1か月後頃から物 資が順調に来るよう になる。 ・この頃から色々な ボランティアが来る、 一番多かったのは 炊き出し支援のさん さんの会。																								
2011	4	18																									
2011	4	20	・ミサンガづくりを始 める。																								

年	月	日	1 栽葉来地区 南区公民館 Okura District, South Area Neighborhood Community Center	2 吉浜地区公民館 Yeshihama District Community Center	3 奈崎地区公民館 Matsusaki District Community Center	4 赤崎地区公民館 Akasaki District Community Center	5 柳ノ浦地区民生委 員・オーブン ハート (石橋祥子) Tanohara District Welfare Commissioner/ Open Heart (Sachiko Ishibashi)	6 夢 ネット大船渡 Dream Net Otunato	7 さんさんの会 Sam-San Council	8 みちのくふる里 ネットワーク・もや い (大関謙一) Miyazaki Hometown Network/Moyoi (Tetsukazu Ozaki)	9 共生地域創造財団 Foundation of Cooperative Community Creation	10 市社協ボランティア センター Municipal Council of Social Welfare/Volunteer Center	11 市社協生活支 援相談員 Municipal Council of Livelihood Support Counselor	12 北上市協働チー ム・ジャパバンクエ イト Kitakami City Collaborating Team/ Japan Create	13 市保健介護セン ター Otunato City, Health and Aged Care Center			
2011	5	30	津波の避難訓練を 協議。				寝たきりの父を避 難所に連れてきて いいか相談を受け る。 市内の介護施設 で、5月30日まで ショートステイさせ てもらった。 仮設住宅ができた 後、柳の浦地区の 仮設住宅に移る。											
2011	5																	
2011	6	3																
2011	6	4																
2011	6	7																
2011	6	9																
2011	6	10																
2011	6	12																
2011	6	15																

年	月	日	1越喜来地区 南区公民館 Okira District, South Area Neighborhood Community Center	2吉浜地区公民館 Yoshihama District Community Center	3末崎地区公民館 Mitsusaki District Community Center	4赤崎地区公民館 Akasaki District Community Center	5柳ノ浦地区民生委 員・オープン ハート (石橋祥子) Takonoura District Welfare Commissioner/ Open Heart (Sachiko Ishibashi)	6夢ネット大船渡 Dream Net Otunato	7さんさんの会 Sam-San Council	8みちのくふる里 ネットワーク・もや い (大関輝一) Michinoku Homestown Network/ Moyai (Terukazu Ozeki)	9共生地域創造財団 Foundation of Cooperative Community Creation	10市社協ボランティア センター Municipal Council of Social Welfare, Volunteer Center	11市社協生活支 援相談員 Municipal Council of Social Welfare, Livelihood Support Counselor	12北上市協働チー ム・シヤハンフリエ イト Kitakami City Collaborating Team/ Japan Create	13市保健介護セン ター Otunato City, Health and Aged Care Center			
2012	4	3						・三陸鉄道南リアス 線部分開通に伴い 盛岡業務を三陸鉄 道株式会社から委 託を受ける。										
2012	4	8																
2012	4	20		・体験記集『その時 私は...』大船渡市 三陸町吉浜の人々 の記録』発行														
2012	4	21																
2012	4	22																
2012	4	23																
2012	4	26																
2012	4	27						・釜山市民復興運 將会を解散、事業 は夢ネット大船渡が 引き継ぐ。										
2012	4																	
2012	5	1																
2012	5	27																
2012	5	31																
2012	6	13																
2012	6																	

第4章 「後方支援」の空間とユニオニズム

——遠野ボランティアセンターの事例から——

岩館 豊

1 はじめに

1-1 問題意識の所在

災害過程においては、直接的な被災地の内部のみならず、その外部においても様々な一時的活動空間が生成し展開する。三陸沿岸津波被災地外部からの支援活動の拠点空間は、どのようにして形成されたのか。これが本章の問いである。こうした一時的活動空間へと焦点をあてる視角は、次のような問題意識によって支えられている。

(1) 市民活動／社会運動の動態：災害をはじめとする危機的な状況においては、それ以前からの市民活動／社会運動のなかで形成・蓄積されたヒト・モノ・知識が再配置・転用される。そこに行為者が接続・連関する回路が形成されることで、社会運動／市民活動が組み替え・更新・再編成され、臨時の活動空間が生産される。その動態を具体的な空間から考察すること。

(2) 災害過程における労働／生存運動：これまで筆者は、東日本大震災以前、新自由主義的な国家—市民社会・労働世界の再編へと対抗する反貧困運動や生存運動の広がりの中で、個人加盟型労働組合の機能が上記活動の担い手によって「再発見」されてきたことに、関心を寄せてきた(岩館 2013)。東日本大震災という巨大な災害過程において、個人加盟型労働組合はどのように対応し機能したのか。

以上の大きな問題意識のもと、本章では、2011年4月に岩手県遠野市において形成された「共生ユニオンいわて・遠野ボランティアセンター」(以下、本文中では遠野ユニオンボラセンと表記する)を事例として、この一時的活動空間の生成・展開過程を記述し考察する。

1-2 本章の課題と方法

2011年4月18日、岩手県遠野市の地区公民館において、大船渡市など三陸沿岸部の津波被災地へ救援・支援に向かう災害ボランティアを支援する活動の拠点が開設された。この災害ボランティアを「後方支援」するため一時的空間は、岩手県内陸部の北上市に拠点を置く個人加盟型労働組合である共生ユニオンいわてが設立したものであり、「共生ユニオンいわて・遠野ボランティアセンター」と名づけられた。

2011年4月18日から10月末および2012年5月26日から8月11日にかけて、東京や大阪、京都など都市部からの来訪者を中心に、延べ740余名のボランティアがこの空間を訪れ、食事・寝具・ボランティア作業用具の貸与・提供を受け、被災地へと向かっていった。本章の課題は、この遠野ユニオンボラセンの空間分析から、災害過程における支援活動の動態の一端を明らかにすることにある。

筆者は、岩手調査班の一員として、2011年11月から大船渡市など三陸沿岸部、遠野市、北上市での現地調査を実施し、(1) 遠野ユニオンボラセンのスタッフへのインタビュー、(2) 遠野ユニオンボラセンでの参与観察、(3) 共生ユニオンいわてにかんする資料調査とインタビュー調査に従事してきた。また、仙台や東京において、共生ユニオンいわての協力団体スタッフおよび遠野ユニオンボラセンを経由して被災地支援に向かった若年非正規労働者へのインタ

ビューを実施した。本章では、これらのフィールドデータにもとづいて、遠野ユニオンボラセンの生成・展開過程を記述し、若干の考察を加える¹。

2 構造的背景および団体のプロフィール

2-1 北上市の構造的特徴

遠野ユニオンボラセンをみていく前に、共生ユニオンいわてが拠点をおく都市・北上の地政学的な特徴について、簡便に4点確認しておきたい。本章の焦点は、あくまで遠野ユニオンボラセンの空間にあり、その記述・説明に必要なかぎりでの確認にとどめる²。

(1) **交通・輸送インフラの結節点**：北上市は、岩手県内陸部に位置し、北上川の舟運の中継港や奥州街道の宿場だった歴史をもっている。今日では、南北に東北新幹線、JR 東北本線、東北縦貫自動車道、国道4号線が走り、東西には JR 北上線、東北横断自動車秋田線、国道107号線が通り、その「南北／東西の幹線が交差」する「東北の十字路」という交通・輸送インフラの結節点となっている。

(2) **産業集積と工業発展**：こうした「交通の要衝」としての利点を活用するかたちで、北上市は、1955年頃より内陸型の工業団地の造成・整備を進め、製造業を中心とした産業集積を図ってきた。1966年には、北上工業団地が分譲を開始し、1999年までに9つの工業団地と1つの流通基地を有する発展をみせたのである。とくに1987年には、北上市を含む北上川流域の4市1町が、北上川流域テクノポリス地域として承認され、1997年には北上産業業務団地、1999年には「基盤技術支援センター」や「北上オフィスプラザ」などが整備され、先端産業を中心として企業の誘致が図られ、工業発展を遂げてきた。

(3) **北上文化圏の発展**：東西南北に行き交うヒト・モノの中継地点あり、工業発展による人口流入、さらに近隣における松尾鉾山や岩沢鉾山が栄えたことにより、1960年代後半から、北上市内の商店街と飲食店が大きく拡大し、北上という都市は隣接する花巻と合わせて、独自の文化圏を形成していった。

(4) **中心市街地の衰退**：しかし1990年代以降、モータリゼーションの進展と郊外への大型店舗出店により、中心市街地の空洞化が進んでいく。さらに、上記にみた工業団地が郊外に立地したために、そこで働く労働者もその多くは郊外で生活圏を形成したため、人口増加に関わらず空洞化はさらに進んでいった。

こうした岩手県内陸部のインフラ整備と産業集積を背景に、製造業などの企業における賃金未払いや不当解雇などが生じ、労働問題に取り組む活動が必要とされてきたのである。



図4-1 北上市における工業団地の布置および交通・輸送インフラ（出典：北上市工業団地 HP）

¹ 本文中に使用している写真画像は、注記がないかぎり筆者の撮影によるものである。

² ここでの記述は、主に安藤・吉川・北島らの先行研究に依拠している（安藤・吉川・北島 2003）。

2-2 共生ユニオンいわての概要

共生ユニオンいわては、北上市内に事務所をかまえる個人加盟型の労働組合である。2012年2月の調査開始時点で、組合員数は20余名であった。

前身である北上合同労働組合は、1985年に北上市で設立された。当時の北上市内の青年会メン



写真4-1 共生ユニオンいわての事務所

バーが働いていた珠算教室における賃金未払い問題を契機として、個人加盟の労働組合として設立された。その後、上記(2)でみた産業集積と工業発展を背景として、北上市を中心として盛岡、一関などの内陸部の製造業・中小企業で働く労働者の労働問題について、相談・交渉・争議等の活動を実施してきた。上部団体としては総評の全国一般に属し、1980年代後半のナショナルセンター再編以降は、全国労働組合

連絡協議会(全労協)に加盟し、地域的には東北全労協の構成メンバーである。

組合名称が「共生ユニオンいわて」となったのは2000年に入ってからである。2000年代には、北上市におけるイラク反戦運動への参加し、さらに2008年のリーマン危機時には北上の工業団地・誘致企業において非正規労働者の「雇い止め」「派遣切り」に対し失業者の住宅確保や生活資金貸付制度などの対策を北上市へ要求するなど、組合員の労働条件をめぐる課題を広くこえて、社会の課題へと対応してきた。

また地域的課題として、上記(4)でみた北上市中心市街地の空洞化問題が生じていたが、



写真4-2 事務所の表札

この課題に対応すべく、共生ユニオンいわての中心メンバーが2000年代半ば以降「街づくり市民の会」を立ち上げ、飲食店街を中心に組織化を行ってきた。そして、会の意思を北上市政に反映させるため、「街づくり市民の会」を中心とする後援活動のもと、市議会議員を当選させている。

また、組合の中心メンバーである山下正彦氏が「岩手県詩人クラブ」の事務局を担当していることから、その事務所も同じ場所に置かれている。

こうして、個人加盟型労働組合、「街づくり」の市民活動、詩の文化サークルという3つの活動がここを事務所とする、市民活動/社会運動の拠点空間が形成されてきたのである。

3 遠野ユニオンボランティアセンターの生成と展開

3-1 地震発生から遠野ユニオンボラセン立ち上げまで

遠野ユニオンボラセンが立ち上げるまでのいくつかの局面に着目しながら見ていくことにする。2011年3月11日14時46分、北上市の震度は5強を観測した(気象庁2011)。地震による被害は、北上市の発表によれば、罹災証明発行状況(建物のみ)が発行済件数2,045件(内、住家被害内訳 全壊58件、大規模半壊14件、半壊509件、一部損壊1464件)、人的被害死亡4人、負傷19人だった(北上市2012)。「道路や鉄道、水道、電気等のインフラへの大きな被害や居宅を始めとして数多くの建造物にも損害があり、混乱の中で数週間を送」(北上市2013)る、という状況だった。



写真4-3 高橋祐介氏・山下正彦氏
(共生ユニオンいわて)

「俺たちでボランティアができるか。何をやったらいいか。やれることをみんなで言い合って、という風な格好だったんです。ですがね、けっきょく、そう若くもないしね。うーん、ガレキ出しに行ったら、半人前しかやれねえかなあ(笑)、なんて話になりました。それで、むしろ必要なのはね、ボランティアに来る人たちを支援した方がいいんじゃないか、っていう話になったんですよ」

(山下正彦氏 2012年2月29日聞き取り)

3月27日の第2回震災対策会議で、三陸沿岸部への利便性から、独自のボランティアセンターを遠野市に設置する方針を確認し、翌3月28日には、遠野市災害対策本部と同市社会福祉協議会を訪問し、ボランティアセンターの場所確保を要請する。

「遠野に拠点つくろうと。けっきょく、あそこは場所的に、拠点になりやすいところでした、古くから交流の拠点ですので、大槌から陸前高田まで幅広く行けるし。ちょうど、我々が行ったところは、自衛隊と警察がびっしり入っているという状況でした。」

(山下正彦氏 2012年2月29日聞き取り)

4月2日には、仙台にて東北全労協の対策会議が開かれた。仙台周辺の津波被災地を直接目



写真4-4 大内忠雄氏・亀谷保夫氏
(宮城全労協・東北全労協)

にしたメンバーは、沿岸部の津波被災地に対する支援の必要性を痛感する。この4月2日の会議では、東北全労協に加盟する岩手・宮城・福島県の各地域労組の代表が集まり、大災害への対応を協議した。そして、岩手・宮城・福島では被害も状況も異なることから、統一した方針は立てず、それぞれの状況に応じた活動を相互に支援し合うこととなった。「被災者」から、主体的に活動していく「支援労働者」へと変わる転換点が、4月2日というタイミングだったと亀谷保夫氏は述べる。

「3月の15日に、東北全労協の対策本部を立ち上げたんですね。それは、電気が通じたということ。・・・で、その日のうちから、全国に東北全労協として支援要請をして、なおかつ、各県の各組合が組合員の安否確認を全力で、ということで、3月いっぱい安否確認をやってもらって。で、その経過をふまえて、4月2日にみんな集まってもらって、それで、画一的にね、これで統一的にやれるっていう状況ではないんで、とにかく各地区それぞれで支援体制をつくって地区ごとに頑張ってください、と。お互いサポートできる場所はサポートしながら、ということで。で、その時に、北上の方は、遠野の方を経由しながら支援体制をつくりたい、と。」

「・・・組合員、友人・知人の安否確認を終わって、それで被災はしてるんですけど、その安否確認が終わった時点で、被災労働者から支援労働者になるっていうのが、4月2日の時ですよ。」

(亀谷保夫氏 2013年1月30日聞き取り)

4月9日に、全国の協力団体からのカンパ金が届き、センター開設・運営資金のメドが立ったところで、最終的な遠野ユニオンボランティアセンター開設の決断に至る。4月12日、遠野市松崎町七区自治会に自治会館借用を申込、15日には自治会長から同意の回答があり、17日に物資を搬入する。そして、2011年4月18日、災害ボランティアを支援するための拠点空間として、遠野ユニオンボラセンが開設された。

「まごころネットが正式に発足したのが、2011年3月26日なんですね、たしか。それは新聞等で見てただけ。それとの連絡は後でもいいなと。独自のセンターを設営する場所を確保しようってことで、まず3月28日に遠野に行ったんですよ。けっきょく、運営するのに金が必要じゃないですか。そのお金の算段をどうするかってことで迷ったんだけど、全労協が4月9日に来た時に、カンパ金がある程度の金額を持ってきてくれたんですよ。それで、後はもうやって、カンパ募るってことで、始まったんで。だから、最終的にボランティアセンターを設置するって決めたのは2011年4月9日だね。」

(高橋祐介氏 2012年2月29日聞き取り)

3-2 遠野ユニオンボラセンの運営とボランティアの受入

遠野ユニオンボラセンは、2011年には4月18日から10月31日までの197日間にわたって開設された(第1次遠野ユニオンボラセン)。主に東京、京都、大阪などの都市部から来訪するボランティアに対し、3食および寝具、ボランティア作業用具の一部を無償で提供する活動を継続した。

来訪者は、共生ユニオンいわても構成団体である「遠野まごころネット」を通じて、大船渡、大槌、釜石、陸前高田など被災地への支援活動に従事した。2011年の受け入れボランティア延べ650名強(同時期の遠野まごころネット・ボランティア総数の約1.5%)、センタースタッフ延べ250名強。2012年は5月25日から、8月11日まで開設(第2次遠野ユニオンボラセン)。90名のボランティア、スタッフ延べ60名である。



図4-5 第1次遠野ユニオンボラセンの様子



写真4-6 ボランティアに提供された昼食のおにぎり

センターの運営は、山下・高橋の両名を中心にして、女性スタッフが2~3名加わって行われた。この女性スタッフは組合員ではなく、「街づくり市民の会」の活動で知り合ったメンバーであり、組合組織の動員ではなく「伝手」で集められたものだった。また、併行して行われていた「宮沢賢治が愛した山に登る会」で形成されていた「仲間」も、センターの設立・運営へと協力していった。

「案外、気楽に始めましたね。ざっと、まあ、布団集めて、飯を食わせるぐらいのことからやれるんじゃないっていう。それなら何とか伝手で集めて、伝手で人も集めて、飯も作る。私自身も、何とか料理はやるし、彼(高橋)もやるし、っていうようなことでね。」

(山下正彦氏 2012年2月29日聞き取り)

「私は、20年来付き合っている山の仲間が遠野にいて、震災前も、ほとんど月に1回は、遠野に行って泊まっていたから、地理もそれから遠野の人たちの心根っていうかな、わりとすんなり入っていった。」

(高橋祐介氏 2012年2月29日聞き取り)

組合の活動を基盤としながら、狭義の労働組合以外の活動によって形成されたネットワークによる人的・物的資源が、遠野ユニオンボラセンの設立・運営に大きく寄与したことが指摘できるだろう。ここには、中心市街地の空洞化に対する対応や、北上・花巻の文化圏に形成されてきた文化サークルのつながりなど、多層的な活動のなかで形成されてきたヒト・モノの連関が、遠野ユニオンボラセンという空間へと結びつけられていったのである。

3-3 都市部からのボランティア派遣

次にボランティアを派遣した側の動きをみていこう。遠野ユニオンボラセン開設と災害ボランティア受け入れの連絡は、全労協のネットワークを通じて全国の労働組合へともたらされた。東京からの主なボランティア派遣元となったのは、新橋に拠点を置く全国一般労働組合東京南部だった。本調査では、この全国一般労働組合東京南部からのボランティア派遣について、インタビュー調査を行った。

前述の3月15日における東北全労協の対策本部立ち上げ以降、被災地とそこでの組合の状況について、東京で活動する労働組合にも直接に現地の労働組合から少しずつ「現実的な情報」が届き始めていた。その「生活の情報」によって、全国一般労働組合東京南部でも少しずつ「労働組合としての支援」、震災への対応を取り始めていく。震災対応にあたった書記長の中島由美子氏は、次のように語っている。

「地震が起きた時は、東北にいる私たちの安否確認ですよ。全国一般は、東北地方に組合員がいますから、仙台を中心にした宮城の人たち、その人たちの安否も心配だったし、いろんな面で、その後、時間を追えば追うほどに被害の全容が見えてきて、これは何かしなくていけない、居ても立ってもいられなくなった……。

……地方の組合との連携があって、その意味で現実的な情報が入ってくるようになった。マスメディアで入ってくるような情報ではなく、生活の情報が入ってくるようになった。そこは労働組合が出ていかななくていけないと。とくに被災後の職場がなくなったとか、失業の問題、それと解雇されたり、いろんな問題が徐々に出てくるんですよ。そういう時に労働組合としての支援ですよ。同じ組合としての支援していく、そういう流れだったんです」

(中島由美子氏 2012年4月5日聞き取り)

全労協のメンバーが被災地に入るのも、上記と同じく4月2日だった。そして、執行部を中



写真4-7 中島由美子氏(全国一般労働組合東京南部)2012/4/5撮影

心にして、物資カンパや義援金をもって組合員が被災地へと送り出していくなかで、現地の「光景」や「被災者の状況」が語られるようになる。その話を聞くなかで、組合員の間で、「主体的に動くこと」の模索が始まっていた。そして、「ちょうどその時に」、共生ユニオンいわてから遠野ユニオンボラセン開設の連絡が入ってきた。

「(被災地に)行って来た人たちが、ショッキングな光景という

ことで語って、被災者の人たちがどういう状況におかれているかということをお話してくれるので、組合員の間でボランティアに行き、何か手伝うことができないか、主体的に動くことはないか、という声もあがってきたので。ちょうどその時に、共生ユニオンいわてが、ボランティアのためのボランティアをするということで、情報を受けて、私たちもそこに組合員を送りだそうと。」

(中島由美子氏 2012年4月5日聞き取り)



写真4-8 M氏・O氏・W氏
(全国一般東京労働組合南部ジェ
ネッツ分会) 2012/4/20撮影

遠野ユニオンボラセンの情報が入ってきたのは4月16日、Faxを通じてだった。この情報が、中島氏を経由して、組合全体に流れていった。東京の水道検針員の労働組合であるジェネッツ分会も、分会長を介してその情報を受け取ったメンバーだった。組合員であるM氏は、テレビやインターネットを通じて被災地の状況などを見聞きしていたが、「何ができるかと悶々としていた」ところだった。そこに、宿泊先もあって受け入れてくれる場所があることを知って、ボランティアに行くことを決める。

「ただそういう機会があったから行った。あまり組合がって感じがなかった。宿泊先があるし、条件がよかった。」

(O氏 2012年4月20日聞き取り)

「ほんとのボランティアですよ。自費で行く。何かあるからとか、報酬があるからとかじゃなくて、やっぱり行きたいからっていう。ほんとの意味でのボランティア」

(W氏 2012年4月20日聞き取り)

「いいタイミングじゃんって思って。気になってのは気になってたんで。いい機会だなって迷ったら、彼(O氏)が行くっていうんで、じゃあ行ってみようかなって。で、行った先が共生ユニオンの宿舎だったんですね」

(M氏 2012年4月20日聞き取り)

ここでの「あまり組合がって感じがなかった」という語りからは、中島氏の言う「労働組合としての支援」というところからズレが生じることがうかがえるだろう。たしかに、ボランティア派遣を支えたのは、全労協を介したネットワークであった。しかし、行為者の意味づけとしては、「ただそういう機会があったから」であり、「やっぱり行きたいから」「ほんとの意味でのボランティア」という語りがあるように、組合員という行為主体とは離れたところで動機が語られている。そして、行った先が「たまたま」「共生ユニオンの宿舎だった」である。

東京都内の水道検針業務を都・水道局から委託されている企業で働く彼らは、「歩合」で仕事をしボランティア休暇もない。しかし、仕事をこなしていけば月末には連休を取ることが可能だったためボランティアに行くことができたという。そして「現職」である彼らにとっては、受け入れ先となる宿舎があることによって、仕事を続けながらボランティアに行くことが可能となった。

彼らの語りからは、遠野ユニオンボラセンという場所が、非正規雇用で働く若者たちが被災地支援のボランティア活動に参加する回路として機能したことがうかがえるだろう。そして実際に2011年5月末を皮切りに、何度も遠野ユニオンボラセンを経由して三陸沿岸の津波被災地へと足を運んでいく。では、彼らがたどり着いた遠野ユニオンボラセンとは、どのような空間だったのか。

4 遠野ユニオンボラセンの時間と空間

4-1 拠点空間の構成と一日の流れ

遠野ユニオンボラセンは、遠野まごころネットが最初に拠点をかまえた遠野総合福祉センターから徒歩1分にある松崎町第7区地区会館に開設された。自治会は平屋立ての建物で、玄関を入ると、左手に台所と食堂スペースとなっている。右手の広い和室がボランティアの休憩場所となっていて、カーテンで男女別に区切られていた。北側にトイレと倉庫があり、お風呂はないので作業を終えたボランティアは近くの銭湯やコインシャワー、車で行ける温泉などで入浴を行う。(以下、写真4-9から4-12は2012/7/2撮影)



写真4-9 遠野ユニオンボラセンの外観



写真4-10 遠野ユニオンボラセンの表札



写真4-11 ボランティアの休憩場所



写真4-12 遠野駅近くの銭湯「亀の湯」

遠野ユニオンボラセンの 基本的な一日の流れ

- 5:00 センタースタッフ起床 朝食準備
- 6:00 ボランティア起床
- 7:00～ ボランティア、遠野まごころネットへ
- 昼：自治会館の掃除、洗濯、布団干し、食料の調達
- 17:00～ ボランティア帰宿、入浴
- 18:00 夕食、のち「宴会」
- 22:00 消灯・就寝

朝5時、センターのスタッフが起床し、朝食とボランティアにもたせる昼食の準備を開始する。朝6時、ボランティアが起床し、スタッフと一緒に朝食を食べる。7時すぎにボランティアが作業に向かうと、スタッフは掃除と洗濯し、布団を干して、食材の調達に行く。夕方から夕食の支度をはじめ。ボランティアは、帰ってくると、銭湯などで汗と汚れを落とし、各自夜の飲みものを買って、センターに戻ってくる。

「朝6時に（起床の音が）鳴ります、ポーン！と。すぐ近くのまごころネットの拠点から歩いて1分のところなんですよ。すごいいいところに構えているんです、自治会館が。まごころネットから馬鹿でかい音で起床の音が直撃してくるから（笑）。うちはうちで6時に鳴らすんですよ。ポ

ーンボーンって。時計があって。ただ、まごころネットの放送の音がすごい。それでパッと起きて、布団を片付け、そしたらすでに朝食が、5時くらいに起きて、受け入れのユニオンのスタッフさん達が準備してくれていて。おにぎりを握るくらいは手伝うけど、それで食って。けっこう時間なくて、食べて。・・・7時半だったかな、集まらなきやいけないんですよ、まごころネットの体育館の前に。ラジオ体操がたしか7時20分だったかな。第1と第2。・・・で、7時半に朝礼が始まります。・・・で、まあ8時からバスに乗って出発。」

(ジェネッツ分会 M 氏 2012年4月20日聞き取り)

被災地での作業を終えたボランティアは、遠野まごころネットを解散した後、遠野ユニオンボラセンへ帰ってくる。多くのボランティアが「体育館のようなところで雑魚寝」しているなか、温かい食事と布団がある遠野ユニオンボラセンは「段違いに条件が良かった」。

そして、ボランティアの語りからは、夕食を兼ねた「宴会」が何より「魅力」だったという。

「ユニオンボランティアセンターは18時くらいから夕飯込みの〈宴会〉になる。それまでに風呂を済ます。夜10時くらいまで飲みながら話をする。ご飯がむちゃくちゃうまかった。・・・近所の農家の人たちが、とれたての野菜や山菜など旬のものの食材の差し入れがあって、それを料理してくれる。・・・いろんな特技をもっている人、即興で似顔絵を書けるおっちゃんとかいて、おもしろかった。大阪の学校の組合など、大阪の状況など冗談交えながら話をした。それが魅力で何度も行った。小さい空間だけど、居心地が良かった」

(ジェネッツ分会 M 氏 2012年4月20日聞き取り)

「小さい空間だけど、居心地がよかった」という「宴会」の場では、何が行われていたのか。次に、参与観察にもとづいて「宴会」の場面をみていくことにする。

4-2 境界としての遠野ユニオンボラセン

以下に記すのは、「宴会」中にボランティアの M 氏が、支援活動中に熊に遭遇したことを話す場面である。

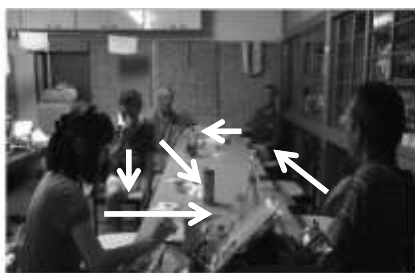


写真4-13 食堂での「宴会」の場面
身体とまなざしとが、多方向かつ相互に
交錯する 2012/7/28 撮影

高橋「Mさんはこんなちっこい熊見たんだって」

・・・

M氏「猫みたいにピョンって」

他のボランティア「え〜」

高橋「で、そのすぐそばに母親がいてさ」

M氏「あ〜、いた可能性あるね」

高橋「いや、いたよ。絶対いた(笑)」

2012年4月28日動画記録

ここでは、まず(1)ボランティアによる「被災地体験」の言語化が行われ、(2)他のボランティアによる体験の共有、(3)スタッフによる解釈枠組の提示、(4)ボランティアによる再解釈、というかたちで出来事が進行していく。ボランティアにとっても心理的負担の大きい「被災地」での体験が、「宴会」での相互行為によって言語され、解釈枠組みが構築されていく。その過程にはユニオンボラセンのスタッフが大きく介在するが、それは一方的な関係ではない。スタッフ-ボランティア間関係、スタッフ間関係、ボランティア間関係が同時に進行し、相互のまなざしが交錯しながら、この場が存立している。

遠野ユニオンボラセンという空間は、「活動地域(被災地)」と、北上や東京といった行為者

たちにとっての「日常生活圏」との境界にある一時的な空間である。その意味で、行為者はこの場を「通過」していく。ボランティアはもちろん、スタッフにとってもまた、この場所は日常の定住圏ではない。その意味で日常の役割や慣習から相対的に離れたところで、相互の社会関係が成立している。したがって、そこで、絶対的な解釈枠組みを提示する行為者は不在であり、その意味で、相対的に多様な解釈枠組みがその都度構築され、被災地の体験が各自によって（比較的）自由に経験化されていく余地が大きい。そうした相互行為を生み出す物的基盤として、遠野ユニオンボラセンという一時的活動空間は存立し機能していたのである。

4-3 「自己完結ボランティア」をめぐる

先にみたように、遠野ユニオンボラセンは、その場の集う行為者相互がそれぞれの「被災地体験」の解釈枠組みを提示・構築しうる場であった。その点が、食事や寝る場所の提供とならんで「ボランティアのためのボランティア」、「災害ボランティアの後方支援」として重要な意味を持っていたのである。

だが、同時にその場はまた、この空間を運営する行為者の「思想」によっても支えられていた。まず、彼らの言葉を聞いてみよう。

「けっきょくね、自己完結っていうのは、かっこいいんだけど、部隊で活動する場合に、自己完結できるのは軍隊だけなんですよね。遠野に第2師団の後方支援連隊っていうのが居て、飯つくって、トイレカーも行って。それが自己完結。で、個人で行って自己完結しろって言ったら、それこそトイレの問題どうするんだっていうのはあるわけですよね。自己完結なんかできないんだ。自己完結しろって言うから、2日で帰っちゃう。体育館とかそういうところにゴロ寝のところに居たら、身体がもたないじゃないですか。」

（高橋祐介氏 2012年2月29日聞き取り）

「食いの全部持って行ってね、遠野まごころネットもなかったとしたらね、直接被災地に乗り込んでね、自己完結で何がどれだけできるっていったら、やっぱりできないですね。」

（山下正彦氏 2012年2月29日聞き取り）

こうした言葉の背景にあるのは、震災支援活動における「ボランティアは自己完結が原則」論の広がりである。「ボランティアの標準化問題」を論じた関は、阪神・淡路大震災以降、ボランティアを「効率的に」「活用」する動きが広がり、その過程でボランティアの一般化と標準化が進行してきたと論じている（関 2013）。筆者なりに言い換えると、それはボランティアを計算可能なものにしていく回路あるいは装置としての災害ボランティアセンターが整備されてきたのである。一方でそれは、関もまた評価するように、災害時や被災地におけるボランティア活動を効果的に配置していくことに寄与した面がある。だが他方で、ボランティア役割の固定化を生み出した面もまた否定できない。

東日本大震災における、「ボランティアは自己完結が原則」言説の浸透・拡大は、こうした文脈において、結果的にボランティアという行為を自己完結できる行為主体のみに限定させる効果を持ち（そのこと自体がある種の幻想でありイデオロギーである）、完結しない／できない行為主体を「ボランティア」という行為あるいはボランティア活動から排除していく作用をもった。

しかし、「機能分化による専門化に支えられる標準化の動きから逸脱することで、システムを補完し、既存のシステムでは不可視化される／取り扱えない問題や活動領域そのものを創発する」のが「ボランティア活動」なのだとなれば（関 2013）、「ボランティアは自己完結が原則」言説がもつボランティア役割の固定化の論理は、その意味で、ボランティアの否定にもつながりかねない。こうした論理を否定していく行為が、災害ボランティアに対する支援ボランティア活動であり、「ボランティアは自己完結なんかできない」という思想によって支えられていた。

この思想に、個人加盟型労組のもつ「相互扶助」機能の再配置・転用を読み込むことはそう

大きく飛躍があるとは思われない。地域・合同労組とは、そもそも単独の資源では問題解決できない個人——その意味で「自己完結」できない個人が、寄り集まって職場における問題・困難の解決に取り組むために結合する集団である。ここでの「相互扶助」機能を再配置・転用し災害ボランティアへのボランティア活動によって、自己完結型ボランティアへと標準化する動きから逸脱し、自己完結した個人を前提とするシステム化のなかで排除されがちな人びとによる一時的活動空間を非意図的に創発した。遠野ユニオンボラセンの特性はここにあるだろう。

5 遠野ユニオンボラセンが示唆するもの—まとめにかえて

最後に、今後の課題を整理しておく意味で、2点記しておこう。

(1) 一時的活動空間の動態：本章では、災害過程における一時的活動空間という問題意識から、遠野ユニオンボラセンの事例に着目し、災害ボランティアの「後方支援」する拠点空間の生成・展開を記述した。本章での記述からは、災害過程において、共生ユニオンいわてや「街づくり市民の会」、「賢治が愛した山に登る会」など、それまでの市民活動／社会運動のなかで形成・蓄積されてきたモノ・ヒト・知識の連関が、再配置・転用されるかたちで、災害ボランティアの「後方支援」空間が形成された過程が浮かびあがった。その動態には、また、三陸沿岸、遠野、北上、仙台、東京という複数の場所と行為者とが接続し、ネットワーク化していく過程が生じていた。それによって、自己完結型ボランティアの枠組みから排除されがちな行為者が活動しうる空間が生成していったと言えるだろう。

だが、こうした支援活動そのものは地域の空間構成やインフラストラクチャの配置・編成によって大きく構造的に規定されている点を忘れてはならないだろう。遠野ユニオンボラセンの設立に必要な物資や人の移動もまた、内陸を中心に再編成されてきた交通・物流インフラに支えられてきた。ここでの構造的規定性がいかなるものなのかについては、さらなる調査・研究が必要である。と同時に、都市・地域の構造を支えているさまざまなフローが遮断されたときに、生じてくる別のフローの効果として一時的活動空間はある。その動態こそが本章の眼目であった。この動態を理論化していくことも課題となる。

(2) 災害後のユニオニズム：遠野ユニオンボラセンという「後方支援」の空間では、一時的に行為者が共在することで、支援活動体験が相互に意味づけられ、相対的に自由に経験化される余地が生じていた。そこでの「経験」は、行為者が属する労働組合と自らの労働組合実践へ埋め戻されていく。新自由主義の展開と経済危機、そして大災害を経るなかで、遠野ユニオンボラセンという小さな空間のなかで生成された文化の萌芽を見逃してならないだろう。その意味で、2000年代初頭に非正規労働者の組合に入り、東日本大震災後に「ためらったあとで」何度も遠野ユニオンボラセンへ足を運んだM氏による語りには注目してみたい。

「知り合いが一人もいなかった。被災した人が。なんかすごいこと起きてて。僕の家が公園の隣なんですけど、ベランダから見ると、よくホームレス、野宿者の人が寝たりしてる。そういうのって被災しなくてもあるじゃないですか。東京にだって、災害にあったわけではないが路上で生活している人たちがいる。僕らだって何の保障もない生活ですから。」

「支援に行ったことで、自分の心の位置が定まったという意味で、すっきりした。けっきょく、身近に困っている人がいた時にやることと、本質的には同じだと思った。・・・被災地に限らず、困っている人っていくらでもいる。身近でもひどいことってたくさんある。・・・自分のタイミングでたまたま、お互いさまで、いろんな周期のなかでお互いさまの気持ちになっている時にやるものとして、ボランティアも労働組合も、人が物を落とした時に拾うとかと変わらないなって。」

(M氏 2012年4月20日聞き取り)

この語りからは、「被災地」と「東京での路上生活」とが、「何の保障もない生活」という点から連結してとらえていく認識がうかがえる。自分たちの生活や身近での「ひどいこと」「困っていること」と被災地での状況とがつらなりのあるものとしてとらえられている。それはニューオーリンズでの災害経験から生じた「暮らし」を軸としたオーガナイズの試みとも通底していくものと思われる（Rathki 2011）。そして、その意味において、「ボランティア」と「労働組合」とが「自分のタイミングでたまたま、お互いさまで、いろんな周期のなかでお互いさまの気持ちになっている時にやるもの」として、「本質的に変わらない」という認識がある。ここに胚胎しているのは、いまだ小さく生成途上であるが、経済危機と災害を経て生成する現代のユニオニズムの種子と言えるだろう。その生成に学知がどう関わるのか。そのこともまた問われているだろう。

謝辞

本調査・研究の実施にあたっては、遠野ユニオンボラセンのスタッフ、共生ユニオンいわて、全国一般労働組合東京南部、全国一般労働組合東京南部ジェネッツ分会、東北全労協、宮城全労協の皆様から、多大な厚意とご協力をいただきました。ありがとうございました。

文献・資料

- 安藤正知・吉川光洋・北島滋, 2003, 「第Ⅲ部 工業集積都市北上市における街づくりと市民参加」, 北島滋編著『グローバリゼーション下の非成長型都市の変動と街づくり』平成 13 年度～平成 14 年度科学研究費補助金（基盤研究（C）（2））研究成果報告書, 研究代表者: 北島滋.
- 岩館豊, 2013, 「ユニオン・アクティビズムの居場所」, 町村敬志編『都市空間に潜む排除と反抗の力』, 明石書店.
- 気象庁, 2011, 「【災害時地震・津波速報】平成 23 年（2011 年）東北地方太平洋沖地震」, http://www.jma.go.jp/jma/kishou/books/saigaiji/saigaiji_201101/saigaiji_201101.html
- 北上市, 2013, 『北上市東日本大震災復興支援計画』, http://www.city.kitakami.iwate.jp/sub04/sougou/plan01/page_8390.html
- 北上市, 2012, 「東日本大震災による市内の情報」, http://www.city.kitakami.iwate.jp/k/v/mboshirase/page_5967.html
- 北上市, 「北上工業団地」 <http://www.kitakami.ne.jp/~mono/danchi/access.html>
- 共生ユニオンいわて, 2012, 「支援活動の検証への試み」, 共生ユニオンいわてホームページ, <http://happytown.orahoo.com/unioniwate/> 最終閲覧日 2013 年 6 月 12 日
- 共生ユニオンいわて, 2011-12, 『遠野ボランティア日記 No.1&No.2』, 資料作成: 岩館豊
- Rathke, Wade, 2011, *The Battle for the Ninth Ward: ACORN, Rebuilding New Orleans, and the Lessons of Disaster*, Social Policy Press. = 「第 9 地区の戦い——ACORN、ニューオーリンズの復興、および災害から学んだこと」 海外労働情報研究会抄訳, 海外労働情報研究会「暮らしを軸にした労働の再編——ニューオーリンズ洪水と東日本大震災の経験から」配布資料.
- 労働政策研究・研修機構, 2013, 「コミュニティオーガナイズモデルの展開と災害復興——JILPT 海外労働情報研究会 ウェイド・ラスキ コミュニティボイス代表の講演から」, 『Business Labor Trend』2013 年 1 月号, pp. 34-39,
- 関嘉寛, 2013, 「東日本大震災における市民の力と復興——阪神淡路大震災／新潟中越地震後との比較」, 田中重好・船橋晴俊・玉村正之編著『東日本大震災と社会学——大災害を生み出した社会』ミネルヴァ書房.
- 高橋祐介, 2012, 「遠野で担った後方ボランティア」, 『労働情報』830-831 号.
- 全国一般労働組合東京南部, 2011, 『ボランティア報告 東北被災地見たまま、感じたまま』, 発行責任者: 中島由美子.

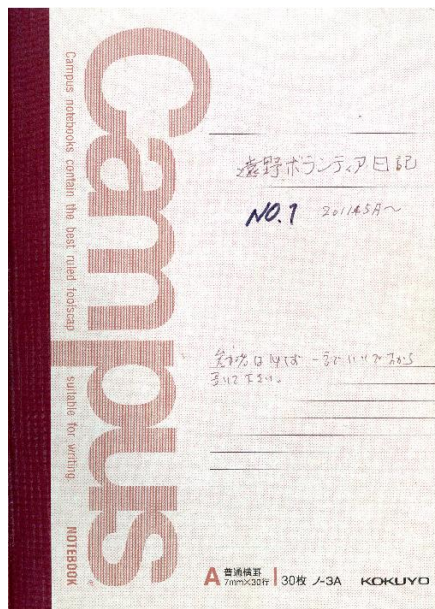
資料紹介 1 『遠野ボランティア日記』

岩館 豊

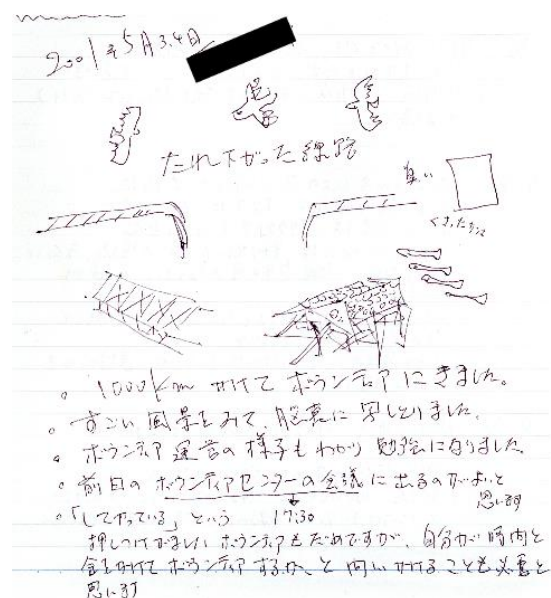
『遠野ボランティア日記』には、ユニオンボランティアセンターを訪れた人びとが、三陸沿岸部の津波被災地や遠野において、身をもって見聞きし感受したことがらの断片が言葉や絵によって記されている。岩手県内をはじめ、東京など関東圏や大阪・京都といった関西圏、さらには海外からやってきた人びとの言葉が2冊の大学ノートに残された。頁をめくると、災害直後からの被災地域の様子、腐ったサンマのにおい、ボランティア活動の具体的な内容について、葛藤や悲しみ、活動における出会いや喜びなど、整理されないままの言葉の数々が次々に立ち現れてくる。

遠野ユニオンボランティアセンターを経由して被災地へ支援に向かった人びとが被災地で何をし、そこでみた「風景」とはどのようなものだったのか。遠野ユニオンボランティアセンターという一時的空間のなかでは、どのような出来事が起こっていたのか。これらの問いを明らかにしていくための、一つの手がかりとなるのが『遠野ボランティア日記』である。

この『遠野ボランティア日記 No. 1 & No. 2』は、共生ユニオンいわての協力のもと、「社会と基盤」研究会によってPDFデータ化・保存されている。



『遠野ボランティア日記 No. 1』の表紙



日記の一部 2011年5月3・4日付

資料紹介 2 インタビュー映像

「災害ボランティアの後方支援——共生ユニオンいわての試み」

岩館 豊

1 インタビュー映像の基本情報

インタビュー日時	2012年2月29日
場所	岩手県北上市内 共生ユニオンいわて事務所
話し手	高橋祐介（共生ユニオンいわて書記長） 山下正彦（共生ユニオンいわて副執行委員長）
聞き手&撮影	山本唯人
編集	岩館豊
収録時間	22分50秒

*このインタビュー映像は、「社会と基盤」研究会 HP 上にて公開を予定している。詳しくは、以下の URL を参照されたい。 <http://sgis.soc.hit-u.ac.jp/iwate201403>

2 映像について

2012年2月29日、遠野ユニオンボランティアセンターの開設・運営を中心的に担った高橋祐介氏と山下正彦氏に対して実施されたインタビューは、2時間近くにおよんだ。この映像は、そのインタビュー映像記録に編集を加え、23分弱へと内容を凝縮したものである。災害ボランティアに対する後方支援活動とその基盤となる空間は、どのように形成されていったのか。三陸沿岸部へ向かう災害支援ボランティアを支える拠点空間は、いかなる行為と思想によって支えられていたのか。このインタビュー映像は、こうした問いを軸にして編集されている。

災害ボランティアの後方支援という「試み」は、どのような社会空間を切り開こうとしたものなのか。その場所と経験から何を学び、どう引き継ぐべきなのか。映像にこめられた、担い手の声や表情や仕草、そして風景から、調査者の意図を超えた何かを感受していただければ幸いである。



インタビュー映像の一場面

インタビュー映像の構成

- ・地震直後の状況
- ・3/17 第1回震災対策会議
- ・遠野ボランティアセンター設立へ
- ・遠野市内の自治会館にセンター開設
- ・ボランティアの受け入れ
- ・被災地での活動
- ・ボランティアセンターの運営
- ・「ボランティアは自己完結であるべき」という議論をめぐって
- ・ユニオンボラセンという試み

第Ⅱ部 地域社会の重層的対応

—岩手県大船渡市三陸町地域の事例—

第5章 平成三陸大津波をめぐる合併自治体の対応

——岩手県大船渡市三陸町調査報告（1）——

丸山 真央

第5章から第7章にわたって、岩手県大船渡市三陸町地域で実施した調査結果を報告する。ここでの調査の関心は、大きく次の2点に整理できる。

まず、1990年代末から2000年代にかけて進められた「平成の大合併」政策の下で市町村合併をおこなった地域において、広域化・大規模化した自治体が、今回の東日本大震災の緊急対応・復旧・復興の各段階で、どのように対応した（している）のか。三陸町地域は、2001年に旧大船渡市に編入合併された旧三陸町にあたる。合併が震災対応にもたらした影響の有無・程度・内容を明らかにすることが、本調査を始めた第1の関心である（第5章）。

自治体の合併・大規模化は、災害に対する自治体行政の対応能力に影響を及ぼす。それには正負両方の影響があるだろう。では、負の影響、とくに脆弱性の増大と復元力の低下が引き起こされるとき、地域社会はどのようにしてその行政の空白を補完するのか。地域社会で震災の対応を担うのは行政だけでなく多様な主体であるのはいうまでもない。行政以外のなんらかの主体がそうした脆弱性を補完し地域社会の復元力を維持・増強させてゆくとして、それはどのような社会組織によって担われるのか。ここでは、自治体よりも小さな領域のガバナンスを担う「地区」や「部落」といった地域的まとまりの諸組織に注目する（第6章、第7章）。

1 課題

1-1 「合併と震災」をめぐる

(1) 「平成の大合併」と東日本大震災

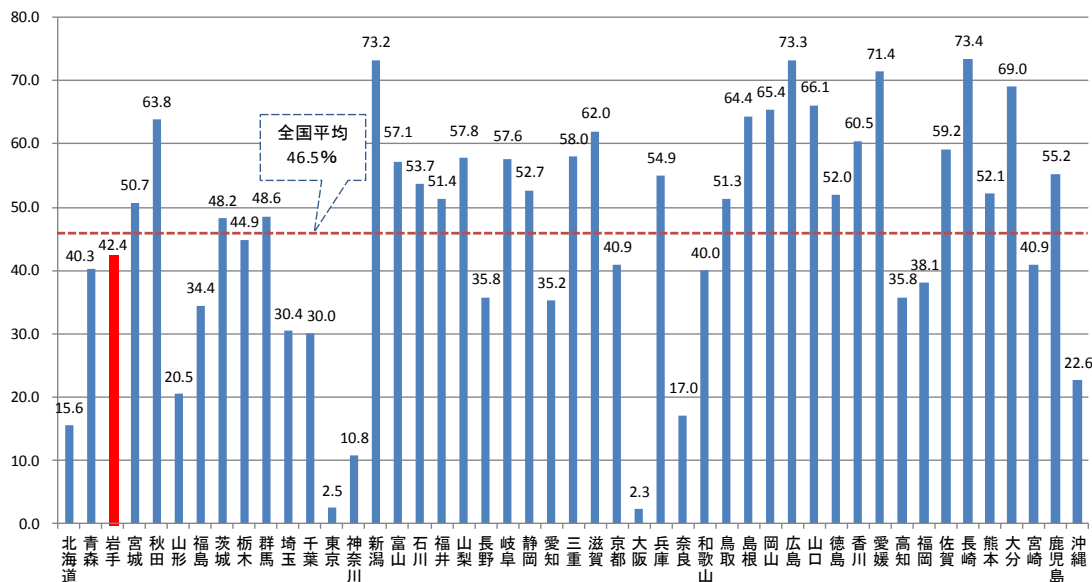
1990年代末から2000年代にかけて、市町村の統廃合政策、いわゆる「平成の大合併」政策が進められた。旧合併特例法の改定によって合併特例債をはじめとする財政支援策が強化された1999年度から、新合併特例法が期限切れとなった2009年度末までの間に、市町村数は3,232から1,730へと4割減少した。1市町村あたりの人口は単純平均で1.9倍（36,387人から68,947人へ）、平均面積も1.9倍（114.8km²から215.0km²へ）になった（総務省2010）。

この「大合併」の特徴として、合併と同時に、行政の軽量化や合理化が進められたことがある。また国から地方へ、広域自治体から基礎自治体へ、さらには自治体内において、分権が同時に進められたことも大きな特徴である。たとえば、合併自治体では、旧役場を「総合支所」にするなどして、行政機能を一部残したところは少なくない。総合支所は、合併後の行政改革のなかで廃止された例は少ないものの、組織の縮小や人員の削減は顕著であり（公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所編2013）、今回の「大合併」が単なる領域的拡大にとどまらなかったことを示唆している。

支所は、合併で役場がなくなった地域における行政の中心として期待されるものだが、支所の縮小は、地域における行政機能の低下に直結しかねない。こうした「支所問題」に限らず、東日本大震災の被災地域において、「平成の大合併」の影響が、震災の対応——緊急対応から復

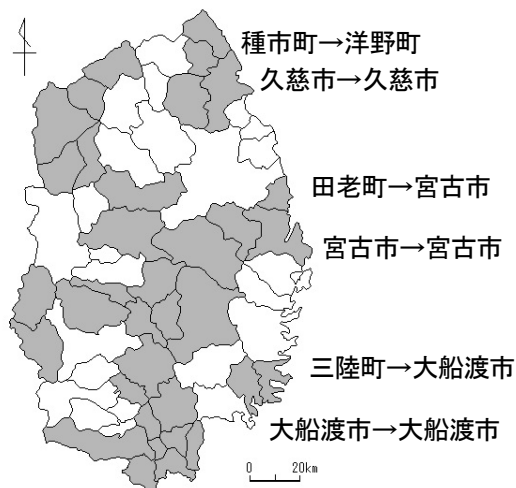
旧、復興にいたるまで——にどうみられるのか。これが本章の関心である²。

被災3県のひとつである岩手県は、「平成の大合併」における市町村数の減少率が4割強であり、全国平均より低い(図5-1)。それでも「平成三陸大津波」で大きな被害を受けた沿岸部では、12市町村のうち、5市町村が「平成の大合併」のなかで合併を経験したところである(図5-2)。



注：市町村数減少率 = (1999年4月～2010年3月の減少数) / (1999年3月末現在の市町村数)。

図5-1 都道府県別「平成の大合併」の状況(市町村数減少率)



注：市町村界は1999年3月末時点。色を付けたのは、1999年4月～2010年3月に合併した市町村。

図5-2 「平成の大合併」における岩手県内の市町村の合併状況

² なお、東日本大震災は地震・津波・原発事故の三重災害だが、ここでは津波被災地に問題を限定する。原発事故をめぐる「合併と震災」問題は、津波とは大きく異なる質の問題が含まれるがゆえに、別個に論じる必要がある。たとえば、今井(2013, 2014)を参照。

(2) 「合併＝メリット」説と「合併＝デメリット」説

「合併と震災」問題にかんしては、発災直後から、被災現地ではさまざまな語りが錯綜してきた。乱暴に整理すれば、「合併＝メリット」説と「合併＝デメリット」説という対極的な語りが入り乱れてきた。発災直後の現地の様子を報じた新聞記事を例に、そうした語りの一例をみてみよう。

まず、合併が震災での対応において負の影響をもたらしたとする「合併＝デメリット」説である。これには、“合併が震災対応において負の影響をもたらした”という「合併＝ネガティブ効果」説（資料5－1）と、“合併せずにいてよかった（負の影響が広がらなかった）”、あるいは、“今後も合併は不要”という「非合併＝ポジティブ効果」説の2つがある。たとえば発災直後における救援物資の運搬や配布、通信網をはじめとするインフラの破綻による連絡の途絶、避難所運営などで行政の手が生き届かなかったという事実はしばしば指摘されてきた（資料5－2）。

資料5－1 「合併＝ネガティブ効果」説の例

【記事①】

岩手県大船渡市役所の地下にも各地から集まった食料や毛布が積み上がっている。今は物資を運んだ際に各避難所で足りない物を聞き取り、次回の配送に反映させている。

ただ、たくさんの市町村が合併した自治体は面積が広く、旧自治体の生活圏が各地に点在している。このため配送の間隔が大きくなり、希望の反映も遅くなりがちだ。担当者は「各生活圏の中心部にまとまった量を送り、そこから周辺の避難所に届けることを検討している」と話す。（『朝日新聞 2011/3/17』）

【記事②】

旧田老町は2005年に宮古市と合併した。犠牲者が多かった田老地区も市にとって33カ所ある被災地の一つ。担当職員は「田老だけを特別扱いできない」と常にバランスを口にする。（『朝日新聞』岩手版 2012/5/3）

資料5－2 「非合併＝ポジティブ効果」説の例

【記事①】

……ただ、被災した自治体は、現時点では、連携や協力には積極的だが合併については否定的だ。

宮古市の山本正徳市長は、「まだ震災から1カ月しかたっていないし、合併を考えるひまはない」。釜石市の野田武則市長も「被災者が出ている中で、合併話はいまは言うべきではない」と話す。町長が亡くなった大槌町の東梅政昭副町長も「この環境で言い出したら町民から『何でこの時期に』とおしかりを受ける」。（岩手県沿岸13市町村長の「復興期成同盟会」結成を受けて、『朝日新聞』2011/4/12）

【記事②】

「これからはむしろ小さい町のメリットを生かせるのではないか。がれき処理も、広範囲にわたる自治体よりは円滑になるはずだ。町民の町を愛する意識と集落のつながりが強いので、復興計画の策定に向けた合意形成もスムーズに進むと思う。大学など研究機関の支援も受けやすく、じゃあすぐやってみましょう、となる」（岩手県大槌町長の発言、『朝日新聞』2011/9/20）

他方で、合併が震災対応によい影響をもたらしたとする「合併＝メリット」説も少なくない。たとえば、“合併していたことで、震災対応で正の影響がみられた”という「合併＝ポジティブ

効果」説（資料5-3）、あるいは“合併していなかったせいで、震災対応に負の影響があった（あるいは、今なおある）”とする「非合併＝ネガティブ効果」説である。合併は、行政の地理的広域化、行政機構の大規模化をもたらす。前者は、ひとつの自治体のなかに非被災地を含む可能性をもたらす。被災しなかった施設があったことでバックアップができたり、復興に向けて、財政面や組織面で規模の効果（スケールメリット）が生かせたりといった点が、こうした説の根拠となっている。この「合併＝メリット」説は、“今後さらなる合併が必要だ”という語り結びつくこともある（資料5-4）。

資料5-3 「合併＝ポジティブ効果」説の例

【記事①】

10年までの合併で市域が4倍近くに広がった岩手県宮古市。本庁舎は1階が水没、公用車が全て流されたが、内陸部の旧新里村と旧川井村にある総合事務所では、こうした沿岸部の被害を確認すると、その夜から炊き出しを始めた。

新里総合事務所は救援物資配送の司令塔として機能。住民票などのサーバーも移され、窓口は3日後に再開した。山口公正副市長は「新里、川井の存在は大きかった。大いに合併の効果があった」と振り返る。（『朝日新聞』2011/5/30）

資料5-4 「非合併＝ネガティブ効果」説の例

【記事①】

釜石市の人口は大槌町の3倍近い4万人。がれき撤去の早さなどを見るにつけ「復興格差」を感じる。議会後、赤崎氏は不満そうに言った。「釜石と合併していたらと、みんな後悔しているはずだ」（『朝日新聞』2011/5/30）

【記事②】

「もともと経済力が低いなかで、人口が減少すれば、経済力はさらに低下していく。私1人で決めることではありませんが、広域合併も視野に入れなければいけない」（岩手県陸前高田市長の発言、『朝日新聞』2011/3/21）

（3）国政の動向

国政においては、発災直後から、市町村合併をめぐる大きな動きがみられた。最も早い時期の顕著な例としては、当時の菅政権における特別立法の検討がある。

当時の報道によると、民主党は、発災から3週間経たない3月30日の総務部門会議で、被災市町村の合併を促す特別立法の検討に入り、総務省も実際に動き始めたとされる。「庁舎の流失など壊滅的な被害を受けた自治体や、福島第一原発の事故で避難指示区域になった自治体の行政機能を回復するには、合併の推進が不可欠」であり、「被災地の再建を急ぐには新たな特別立法が必要」という判断があったためである。さらには「被災地は広範囲のため、国主導で財政支援や都市計画、インフラ整備を効率的に進める狙いもある」とも指摘されていた。具体的には、現行の市町村合併特例法で定める合併のための手続きを簡素化する関連法案の提出が検討されていた（『朝日新聞』2011/3/31）³。

³ 具体的には、「合併前の市町村の枠組みを「自治区」として残し、自治区の権限を現行法より強化する。合併しない被災自治体には、都道府県や近隣市町村が自治体事務の一部を代行できる法改正を行う」、「被災自治体への地方交付税の算定も、復旧、復興にかかる経費を「別枠」扱いして増額する法改正を検討。被災自治体が自由に使い道を定められる基金をつくり、被災

こうした「震災対応のための合併推進」論は、発災直後、政権党や中央官庁でかなり真剣に検討されたとみられる。民主党の「東日本大震災復旧・復興検討委員会復興ビジョンチーム」（座長＝直嶋正行・前経産相、事務局長＝近藤洋介・前経産政務官）が2011年4月30日に出した「提言」では、「課題6 地域の発意が速やかに実現する、新しい「国のかたち」を確立する」として、次のように述べられていた。「今回の災害は広範囲に及ぶことから、復興に当たっては、基礎自治体の合併・強化と合わせて広域連合の拡充など将来の道州を視野に入れ、国や県が県域を越えて円滑かつ効率的に復興事業を行う体制を考えるべきである。また、これを広域的な防災体制につなげていくべきである」⁴。

ただ、こうした動きはあまりに性急ともみられて、その後トーンダウンしていったようである。2011年5月24日の衆議院東日本大震災復興特別委員会で、片山善博総務相は「今回の市町村レベルでの広域化の功罪というものを少し検証してみる必要があるのではないか」などと述べ⁵、同月27日の記者会見でも、「復旧と復興に向け余念のない時期だから（合併の評価を）申し上げるのは失礼に当たる」と述べており、「復興のための合併推進」論は鳴りを潜めた格好だ（『朝日新聞』2011/5/30）。けっきょく、新たな合併促進特別立法はおこなわれず、被災した合併市町村を対象にした、合併特例債の発行期限の延長措置がおこなわれるにとどまった⁶。

その後、民主党政権は2012年の衆院選、13年の参院選を経て下野し、自民党の第2次安倍政権にとって代わられた。自民党は、2012年の衆院選、13年の参院選のいずれのマニフェストでも、市町村合併には言及していない。地方自治にかんしては、「地方自治体の機能強化」「道州制の導入」の文言のみみられたのみである。

こうして国政レベルでは、「さらなる合併促進」論や「復興のための合併促進」論は、表面上議論されなくなった。そこには、総務省も地方制度調査会も、被災市町村対策、あるいは小規模市町村対策よりも、大都市制度の見直し問題へと、議論の中心が移っていったという事情も

地区の修復や防災対策、住宅再建などを自治体の判断で行えるようにする」というものである（『朝日新聞』同上）。

⁴ 民主党ホームページから。

⁵ 「ただ、私は、一長一短あると思います。といいますのは、今回、道州制のことではないんですが、被災地で、数年前に合併をしたところがあります。この合併したところを見てみますと、やはり一長一短といいますか、よかった面と、それから今次のような災害をけみしてみますと、少し負の部分が出たのではないかとという部分があります。

前者の方でいいますと、広域化しましたので、町内のある地域が被災をした、しかし、被災をしていない地域がありますので、そこで同じ自治体の中でその被災地域を支援する、それから受け入れることができる、これは合併の実が上がった例だと思います。逆に、広域化をしてまだ一体感が醸成されていない、そういうときに、なかなか被災者の皆さんの生活支援がかゆいところまで手が届くということになっていないという現状も実はかいま見られました。ですから、一長一短あると思います。

府県レベルの広域化、すなわち道州制などのような手法を考える場合にも、今回の市町村レベルでの広域化の功罪というものを少し検証してみる必要があるのではないかと思います。

一般論で言いますと、私は、生活者のためには身近な自治体は余り大きくない方がこういうときには非常にいいと思いますが、大きな土木工事をやるとかそういうふうな面でいいますと、財政基盤などを考えますと広域化した方が有利な面がある、これらをどう考えるかということだろうと思います。」（「衆議院東日本大震災復興特別委員会会議録第3号」32ページ）

⁶ 合併特例債は、2005年度までに合併した市町村が10年間に限って発行でき、国による財政措置のメリットがあるものだが、復旧・復興のための財源確保の必要性から、5年間の延長がおこなわれた。

あるだろう。総務省は、小規模市町村対策については、広域連合や自治体間連携の活用をまた提唱するようになった。

1-2 先行研究の現状

(1) 震災以前

「平成の大合併」をめぐることは、その当初から、合併に伴うメリットとデメリットがさまざまなかたちで論じられた。たとえば行政学者の佐々木信夫は、メリットとして、政治機能の一元化、住民の利便性向上（日常生活圏との一致）、行政サービスの高度化・多様化（専門職員の配置、規模の利益等）、広域的なまちづくりの可能性、行財政の効率化を挙げていた。デメリットとしては、住民の利便性低下、中心地ばかりが栄える傾向、政治や行政が遠くなるという諸点を指摘していた（佐々木 2002）。

(2) 東日本大震災における行政対応の実証研究

東日本大震災での自治体の対応を対象にした実証的な研究として、現時点で最もまとまったもののひとつが室崎・幸田編（2013）であろう。行政学者や財政学者らによる共同研究だが、このなかにも、合併を経験した自治体に対して実施された質問紙調査の分析がある（中林 2013）。それによると、合併自治体の多くで、東日本大震災後に防災施策の見直しがおこなわれている。また合併による規模拡大のメリットが自治体の防災対応力の強化に結びつく要因として、職員数や財政力の強化という「執行資源」の多寡、防災担当職員数やその能力といった「立案資源」の有無や量が影響していることが明らかにされている。

この共同研究のなかで、我々の関心から注目すべきは、宮城県石巻市の震災対応を分析した事例研究（幸田 2013）である。石巻市は震災前の 2005 年 4 月に、旧石巻市と周辺の 6 町が合併してできた。東日本大震災では、南三陸地方に位置するこの市は、津波の大きな被害を受け、被害状況は旧市町村ごとに大きく異なっていた。

この合併自治体の震災対応がどうだったのか、この研究に即して要点をまとめてみよう。まず発災直後の応急対応段階においては、総合支所（旧町役場）の職員減によって、旧市と旧町地域で行政対応に大きな差が生まれ、情報伝達面などで問題が発生したとされる。復旧段階では、総合支所がその法的位置づけから自己決定力をもっていないために機動力が欠如するという問題が生じたという。さらに、復興段階に入ると、総合支所の自己決定力の欠如は地域独自の復興計画を策定できないという問題を招いたという（幸田 2013 : 80-3）。

1-3 本研究の課題

「合併と震災」の関係をめぐることは、上述したように、巷間では「合併＝メリット」説と「デメリット」説という対極的な諸説が錯綜しているのが現状である。ただ、そのなかでも、石巻市にみられた「合併＝ネガティブ効果」説が広く知られるところとなっており、「デメリット」説が優位に立っているといえるかもしれない。

こうした「デメリット」説はかなり強い説得力をもっており、経験的にも支持される側面が強そうである。ただ、本論を先取りするかたちになるが、ここで注目する大船渡市三陸町地域では、「合併＝デメリット」説はあまり聞かれない。かといって「メリット」説が語られているわけでもない。

それぞれの地域において、また震災後の各段階で、合併の正負双方の影響が多様なかたちであらわれるというのが事実に近いのではないだろうか。少なくとも現時点では、石巻市の事例

からの過度な一般化を急ぐのではなく、個別の自治体・地域の実態に即した検証を積み上げて、「石巻問題」の一般性と特殊性を明らかにしてゆくことが必要なのではないかと思われる。管見の限り震災対応の事例研究のない大船渡市・三陸町合併に注目するのは、そうした事例蓄積の一助となることをめざすがゆえである。

2 旧大船渡市と旧三陸町の合併の経緯

旧大船渡市と旧三陸町は2001年11月15日、大船渡市が三陸町を編入するかたちで合併した。この経緯は以前整理したことがあるので（丸山 2005）、ここでは要点をまとめておく。

2001年といえば、まだ「平成の大合併」が本格化しておらず、事実、この旧大船渡市と旧三陸町の合併は岩手県内の第1号だった。この合併の特徴は、かなり急速度で合併協議が進展したということがあった。その第1の要因は、旧三陸町の財政悪化にあった。財政力指数は、合併直前には県内最低になっており、これが単独での町存立を断念させる大きなきっかけとなった。

経緯は表5-1にまとめたとおりで、直接的な発端は、旧三陸町長が合併に積極的になり、それを旧大船渡市長が受け入れるかたちで協議が始まったところにある。旧大船渡市側では、共産党市議が反対したほかは、目立った反対はほとんどなかった。むしろ、合併特例債による新たな開発行政、それによる地域振興への期待から、産業団体は賛成にまわった。

旧三陸町側では、地区（「昭和の大合併」以前の旧3村）ごとに意見の相違がみられた。綾里地区（旧綾里村）と越喜来地区（旧越喜来村）では町議も産業団体も合併容認だったが、合併したら市役所から最も遠くなる吉浜地区では、町議も産業団体も反対姿勢をみせた。しかし全体としては合併容認派が多数であり、その結果として、合併協議が急速度で進んだ。

表5-1 旧大船渡市と旧三陸町の合併の経緯

1999年7月	市町村合併特例法改定
2000年4月	地方分権一括法施行
2000年5月	県が広域行政推進指針（大船渡市・三陸町合併、旧気仙郡4市町合併の2案併記）
2000年9月	県大船渡地方振興局主催の管内市町長会議で、三陸町長が大船渡市との合併に言及
2000年11月	大船渡市広域行政検討委が、三陸町との合併推進の結論
2000年12月	三陸町長が大船渡市長を訪問、町の現況を説明
2001年1月	両市町長が合併への合同事務局設置などに合意
2001年5月	第1回合併合同検討会開催、合併合同事務局設置
2001年6月	第1回任意協開催
2001年7月	両市町議会が法定協設置を議決、第1回法定協開催
2001年8月	合併協定書に調印
2001年9月	両市町議会が合併議決、両市町が県知事へ合併申請、県議会が合併議案を可決
2001年11月	合併施行

注：丸山（2005）から作成。

3 合併の行政面への影響

3-1 三陸支所の設置と変化

(1) 三陸支所の設置

2001年の合併に伴って、旧三陸町役場は「三陸支所」とされた。「合併協定書」では、「現三

陸町役場を支所とする。支所の所掌事務は、住民サービスの低下をきたさないように配慮する。綾里地域振興出張所及び吉浜地域振興出張所は、現状を維持する」と明記されていた。また、「三陸町の一般職の職員は、すべて大船渡市の職員として引き継ぐ。職員の任免、給与その他の身分の取扱いについては、大船渡市の職員との均衡を考慮して公正に取り扱うものとし、その細目は、両市町の長が別に協議して定めるものとする。定員適正化計画を策定し、定員管理の適正化に努める」とされていた。

このように「合併協定書」に「住民サービスの低下をきたさないように配慮」「大船渡市の職員との均衡を考慮」といった文言が盛り込まれた点は重要である。ただしここで「配慮」や「考慮」といった努力義務にとどまった点は注意を要する。

(2) 三陸支所の組織再編と人員削減

まず、三陸支所の組織体制の変化をみてみよう⁷。合併が施行された2001年11月15日現在の行政機構図によると、三陸支所は、総務部、生活福祉部などと並んで、市長部局の部と同格の位置づけである。三陸支所（長）の下には、総務課、税務課、市民生活課、保健福祉課、農林振興課、水産振興課、地域整備課の7課が置かれていた。なお、三陸町地域にかかわる部課等としては、市長部局の外にも、教育委員会に三陸事務所管理課、同生涯学習課の2課が置かれていた。

それが合併から10年を経て、どのように変わったか。震災直前の2010年4月1日現在の行政機構図によると、三陸支所が市長部局の部と同格の位置づけであるのは変わらない。しかし、課は総務課の1課のみになっており、総務課の下に総務振興係、市民係、生活安全係の3係と綾里と吉浜の2つの地域振興主張所が置かれるかたちへ、組織が大幅に縮小されている⁸。

次に、三陸支所に配置される職員数の変化をみよう。合併時の2001年11月15日現在と震災前の2010年4月1日現在の部課ごとの職員数を整理したのが表5-2である。以下、ここから読み取れる傾向をまとめてみよう。

全体：職員数は合併時点の115人から50人になっており、半減以上の減り幅である。

総務：6人から4人に減っている。係の減少と、主査級から主任級への置き換え（格下げ）がみられる。

税務・市民生活：本庁に機能吸収されたのと総務課の係へと変わったことの影響で、課そのものが廃止されている。

保健福祉：16人から4人へと減少しており、減少率が高い。

農林・水産・建設：いずれも減少率が高い。本庁に機能が移った影響が大きいものとみられる。係長以上のポストを主査級に置き換えるという変化（格下げ）もみられる。

出張所：課長級だった出張所長が課長補佐級に置き換えた一方（格下げ）、主事級から主査級へと置き換えている（格上げ）。配置人員は増減がなく、ほかの部課等の変化に比べると異例の扱いである。

診療所：旧大船渡市にはない旧三陸町の独自組織である。主査級を主任級に置き換えたり、

⁷ 各年の市の行政機構図と職員配置については、『大船渡市統計書』（平成13年版、22年版、24年版）によった。

⁸ さらに、震災後の2012年度に、復興推進体制整備に伴う行政組織再編で、本庁の復興関係部局が増強されたかげで、三陸支所は部から課へと格下げされた。2012年4月1日現在の行政機構図によると、三陸支所は、市長部局の総務部の下に置かれ、支所長は課長級とされた。

人員の減少がみられたりする。ただ、支所内の課・係に比べると人員減少率は大きくない。

保育所等：これも旧大船渡市にはない旧三陸町の独自組織だが、やはり減少率は相対的に大きくない。

表5-2 三陸支所の職員数の変化（2001年11月15日→2010年4月1日）

部課名等	行政職(A)									技労職(B)	合計(A+B)
	部長等	課長等	補佐等	係長	主査	主任	主事等	主事補等	計		
支所長 → 変化なし	1 → 1									1 → 1	1 → 1
総務課 → 変化なし		1 → 0	1 → 1	2 → 1	1 → 0	0 → 1	1 → 1			6 → 4	6 → 4
税務課 → 廃止		1 → 0	1 → 0	1 → 0	2 → 0					6 → 0	11 → 0
市民生活課 → 廃止		1 → 0	1 → 0	2 → 0				3 → 0	1 → 0	8 → 0	8 → 0
三陸支所 保健福祉課 → (保健福祉課、保健介護センター、地域包括支援センター)		1 → 0	1 → 1	3 → 1	3 → 1	0 → 1	7 → 0	1 → 0		16 → 4	16 → 4
農林振興課 → (農林課)		1 → 0	2 → 1	1 → 1	1 → 0	0 → 5	5 → 0			10 → 7	10 → 7
水産振興課 → (水産課)		1 → 0	1 → 1	1 → 1		0 → 2	3 → 1	1 → 0		7 → 5	7 → 5
地域整備課 → (建設課)		1 → 0	2 → 1	2 → 0	1 → 0	0 → 1	5 → 0	1 → 0		12 → 2	12 → 2
綾里・吉浜地域振興出張所 → 変化なし		2 → 0	0 → 2			0 → 1	2 → 1			4 → 4	4 → 4
綾里・越喜来・吉浜・歯科診療所 → 変化なし		5 → 3			6 → 3	0 → 5	9 → 1			20 → 12	20 → 12
綾里・越喜来・崎浜保育所、甬嶺へき地保育所、吉浜託児所 → 変化なし		2 → 0	1 → 0	15 → 9			0 → 1			18 → 10	2 → 1
合計	1 → 1	16 → 3	10 → 7	27 → 13	14 → 4	0 → 16	41 → 5	4 → 0	113 → 49	2 → 1	115 → 50

注：『大船渡市統計書』平成13年版と22年版から作成。灰色は半数以上の減少があったもの。網掛けは増加があったもの。部課名等のかっこ書きは、三陸支所以外（本庁等）を意味する。

以上から明らかなのは、まずなによりも、三陸支所の大幅な人員減である。総務などの管理部門をはじめ、本庁に機能が統合したとみられる部署で減り方が著しい。

だがその一方で、第2に、減少幅がそれほど大きくない部課等があるのは注目に値する。たとえば、出張所は「昭和の大合併」以前の旧村に設置されたものであるが、これをはじめ、三陸町時代につくられ旧大船渡市にはない診療所や保育所・託児所等などでは、それなりの減員がみられながらも、ほかの部課等に比べると減少幅が小さい。これは、旧三陸町の独自の制度や組織をできる限り維持する、「1市2制度」と通称される合併協議の方針を受けたものとみてよいだろう。少なくとも、合併時の市長だった甘竹勝郎前市長が在任中（2010年12月退任）はその点への配慮がなされた結果がここにあらわれているといえよう。

3-2 震災における三陸支所の被害と対応

発災直後の三陸支所については、財団法人消防科学センターが当時の支所職員から聞き取り調査をおこなっている。ここでは、その記録（財団法人消防科学センター2013）から、発災直後の支所の対応状況をまとめよう⁹。

2011年3月11日14時46分に地震が発生したあと、支所職員は「15時15分頃に津波が堤防を越えてきたのを見て、庁舎にいては危ない」と感じ、支所の職員は全員が近くの高台に避難したという（財団法人消防科学センター2013：44）。津波によって、鉄筋コンクリート造3階建の支所は、2階まで津波が浸水し、全壊した（写真5-1、5-2）。

⁹ 以下、筆者が三陸支所でおこなった聞き取り調査（2012/11/12、2013/10/25）の結果も用いて記述する。



注：2011/7/19 撮影。

写真5-1 被災した三陸支所（外観）
（現在は取り壊された）



注：2012/10/1 撮影。

写真5-2 被災した三陸支所（1階）

「大船渡市地域防災計画」では、災害時に、三陸支所に「市災害対策本部三陸支所部」を、各出張所に「地区本部」を設置することとしていた¹⁰。三陸支所では、職員たちが高台に避難したあと、「市災害対策本部三陸支所部」を設置することとし、当日17時ごろ、近くにあった縫製工場の空き工場・事務所に設置した。この空き工場の従業員用食堂は、支所の立地する越喜来地区の住民の避難所とし、事務所部分を支所部として使用した。食堂の厨房は炊き出しに使用した。「電気は発電機（地元住民が持参）で対応したが、可搬型のものであったため、テレビによる情報収集等最低限必要なものに活用した。水は沢水を使用し、調理・トイレ等で利用した。食材は地元住民が持ち寄った」という（財団法人消防科学センター 2013：44）。

市役所本庁（市災害対策本部）は、高台にあったため、津波の被害を受けなかった（写真5-3）。しかし三陸支所との連絡は、通信設備が使えなかったため、発災直後はおこなうことができなかったようである。本庁に三陸支所の状況報告ができたのは、12日午前1時ごろ、支所職員が車で本庁まで行って状況を報告したのが初めてだったという。ただし、そのあと発災3日後まで、本庁と三陸支所との間の連絡はなく、通信設備を介して日常的に本庁・三陸支所間で連絡ができるようになったのは、発災3日後に移動系無線が使用できるようになってからで、「連絡員」が本庁との間を行き来して状況報告やニーズ報告の書類のやりとりが可能になったのは、発災1週間後ごろからだという（財団法人消防科学センター 2013：45）。

本庁と連絡可能になってからは、「支所が被災しても、本庁舎が残っていたので〔災対〕本部運営が継続でき、三陸支所のニーズに対応してもらうことができた」と、三陸支所の職員は財団法人消防科学センターの調査に答えている（財団法人消防科学センター 2013：47）¹¹。

¹⁰ 市災害対策本部三陸支所部長は三陸支所長が、地区本部長は、各地区に住む課長補佐級の職員が担当すると定められていた（財団法人消防科学センター 2013：42）。

¹¹ ただし、その一方で、合併後の支所の人員削減の影響も指摘されている。「ただし、東日本大震災当時の地域防災計画は、合併当初に再編した体制が記載されたままであった。……しかし、平成22年度には職員数が20名程度となったため、地域防災計画上の災害対策本部三陸支所部の業務は対応できない状況であった」（財団法人消防科学センター 2013：42）。もうひとつの側面として、「各地区本部の対応や、大船渡地区から支所に勤務していた職員〔旧大船渡市内在住の三陸支所勤務職員〕が大船渡地区の対応に戻るなどでさらに少なくなり、15名程度で対応せざるを得なかった」という職員配置の問題も指摘されている（財団法人消防科学センター

被災後、三陸支所は、津波での被害を免れた三陸保健センターの建物を仮庁舎として移転した（写真5－4）。



注：2011/7/19 撮影。

写真5－3 大船渡市役所本庁舎



注：2012/5/17 撮影。

写真5－4 三陸支所の仮庁舎
（三陸福祉センター）

4 合併の政治面への影響

4－1 市議会議員の選出構造

三陸町地域の地域利害を合併新市に反映させる政治的代表的能力が、合併後にどのように変化したのか。またそれが震災対応においてどのような影響を及ぼしたのか。まず、市議会議員についてみてみよう。

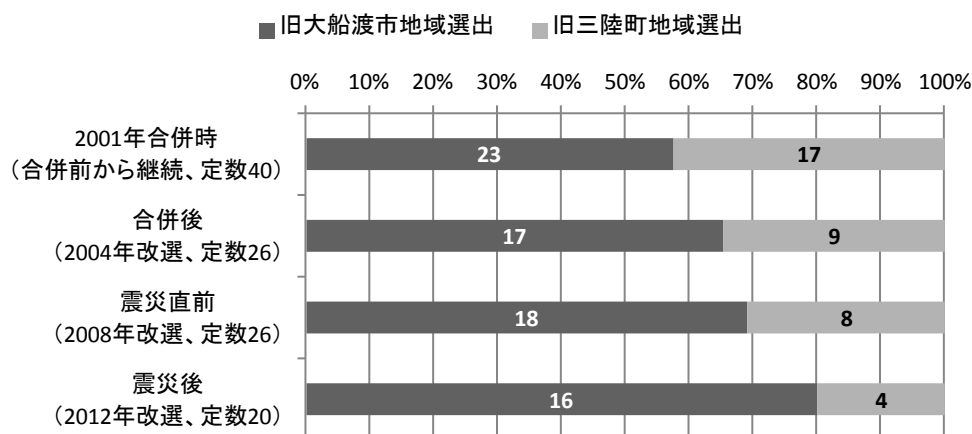
合併後、三陸町議会議員（定数17）は、旧合併特例法第7条第1項第2号（いわゆる在任特例）の規定を適用するとして合併協定書によって、17人全員が大船渡市議会議員になった。ただし、在任特例は大船渡市議の残任期間のみであった。任意合併協議会（大船渡市・三陸町合併推進協議会）では、「議会の議員の任期及び定数の取り扱い」として、「三陸町の議会議員は、大船渡市の議会議員の残任期間まで議員として存在する。合併後の初めての選挙は、大船渡市と三陸町が同一選挙区の定数26人で行う」（協議項目6）としていた。このため、2004年の大船渡市議選は、三陸町地域を独立した選挙区とせず全市1選挙区でおこなった。その結果、定数26のうち、旧大船渡市地域在住の議員は17人、旧三陸町地域在住の議員は9人となった。

とくに旧三陸町地域は、合併前から、町議は地域代表の色合いが濃く、部落や地区（「昭和の大合併」以前の旧村）ごとに選出される傾向が強かった。実際、地区ごとの選出割合は、定数が変わってもそれほど大きく変動せずに来た（丸山 2005）。合併直後の大船渡市の有権者数（2001年12月定時選挙人名簿登録者数）は3万6147人、このうち旧大船渡市は2万9385人（市全体の81.3%）、旧三陸町は6762人（同18.7%）であった。この有権者比率で単純に定数26を割り当てると、旧大船渡市21.1人、旧三陸町4.9人となる。2004年市議選の結果とつきあわせると、旧三陸町地域から選出された市議はやや多かったことになる。

市議の地域代表的選出構造があるところで、全市1選挙区という制度は、旧三陸町地域から選出される市議は徐々に減らしてゆくものとなる。実際、次の2008年市議選では、三陸町地域在住の市議はさらに減って、旧大船渡市地域在住の市議が増える結果となった。さらに、震災

2013：47）。

後の2012年市議選では、旧三陸町地域から立候補者が多かったこともあって、一部が共倒れになり、結果として、旧三陸町地域選出議員は大幅に減少する結果となった（図5-3）。



注：数値は議席数。

図5-3 大船渡市議会議員の出身地域（2001年の合併前の旧市町別）

4-2 地域審議会

合併後の三陸町地域の地域利害を代表する機関として、もうひとつ「地域審議会」があった。地域審議会は「合併関係市町村の協議により、期間を定めて合併市町村に、合併関係市町村の区域であった区域ごとに、当該合併市町村が処理する当該区域に係る事務に関し合併市町村の長の諮問に応じて審議し又は必要と認める事項につき合併市町村の長に意見を述べる審議会（以下「地域審議会」という。）を置くことができる」（旧合併特例法第5条の4）とすることによるものである。2001年の合併時に、大船渡市ではこの地域審議会を三陸町区域に設置した（委員15人）。

表5-3は、三陸地域審議会で行われた議事等の内容である。これによると、この地域審議会でも議論されたのは、「合併建設計画」のうち三陸町地域にかかわるものや「三陸町ふるさと創生基金」の用途にかんするものが大半である¹²。

地域審議会は、「合併建設計画」の期間（合併から10年間）の時限的な設置であり、2012年3月末に「建設計画」期間が終了したことにより、地域審議会は廃止された¹³。

¹² 「三陸町ふるさと創生基金」は、1980年代末におこなわれた国の「ふるさと創生事業」によって交付された1億円をもとに、そこに町の財政調整基金5千万円を取り崩して、あわせて1億5千万円を基金としたもので、「人材育成、文化振興、産業振興、地場産品開発、その他ふるさと創生を推進する事業」にあてるものであった（三陸町史編集委員会編 1992: 1059-61）。2001年の合併時の「合併協定書」では、「三陸町の所有するすべての財産は、大船渡市に引き継ぐものとする」とされたが、「ふるさと創生基金の用途については、三陸町の意向を尊重する」と付言されていた。これが、この基金について三陸地域審議会でも審議する根拠であった。

¹³ 「合併建設計画」そのものは、法改正により、大船渡市では5年間延長することになった。

表5-3 大船渡市三陸地域審議会の開催内容

期	開催回、開催日	おもな内容
1	第1回(2002/3/30)	報告:大船渡市・三陸町合併建設計画について
	第2回(2002/9/26)	報告:三陸町ふるさと創生基金の活用経過等について 協議:ふるさと創生基金の使途について(意見交換)など
	第3回(2002/12/26)	協議:ふるさと創生基金の使途についてなど
	第4回(2003/8/29)	報告:合併建設計画着手状況について、平成15年度当初予算の概要について 協議:ふるさと創生基金の使途について
	第5回(2003/11/13)	報告:合併建設計画の実施状況について 諮問:ふるさと創生基金の使途について 協議:ふるさと創生基金の使途についてなど 答申:ふるさと創生基金の使途について
	第6回(2004/3/25)	報告:ふるさと創生基金の使途について、平成16年度当初予算の概要と合併建設計画の進捗状況について
2	第7回(2004/7/2)	講話:新市まちづくりについて(市長) その他:大船渡活力創生2億円事業について
	第8回(2005/3/25)	報告:合併建設計画の進捗状況について、平成17年度当初予算について(ふるさと創生基金充当事業について、合併建設計画事業について)
	第9回(2005/12/1)	報告:平成16年度決算について、合併建設計画の実施状況について、ふるさと創生基金充当事業実績について 協議:合併建設計画に係る意見・要望について
	第10回(2006/3/27)	報告:平成18年度当初予算について、合併建設計画進捗状況について、ふるさと創生基金活用状況について
	第11回(2006/4/28)	報告:平成18年度当初予算の概要及び合併建設計画進捗状況について
	第12回(2006/10/31)	報告:平成17年度決算の概要について、合併建設計画の進捗状況について、ふるさと創生基金の活用状況について
3	第13回(2007/5/7)	その他:市政の概要について 報告:平成19年度当初予算の概要について、合併建設計画の進捗状況について、ふるさと創生基金の活用状況について
	第14回(2007/11/12)	報告:平成18年度決算の概要について、合併建設計画の実施状況について、ふるさと創生基金の活用状況について
	第15回(2008/6/25)	その他:市政の概要について 報告:平成20年度当初予算の概要について、合併建設計画の進捗状況について、ふるさと創生基金の活用状況について
4	第16回(2008/11/20)	報告:平成19年度決算の概要について、合併建設計画の実施状況について、ふるさと創生基金の活用状況について
	第17回(2009/5/18)	報告:平成21年度当初予算の概要について、合併建設計画の進捗状況について
	第18回(2009/10/29)	報告:平成20年度決算の概要について、合併建設計画の実施状況について、ふるさと創生基金の活用状況について
5	第19回(2010/5/13)	その他:市政の概要について 報告:平成22年度当初予算の概要について、合併建設計画の進捗状況について、ふるさと創生基金の活用状況について

注:大船渡市の資料から作成。

5 まとめに代えて

旧大船渡市と旧三陸町の合併の特徴として、編入合併される旧三陸町地域の独自制度をかなり温存させた「1市2制度」型合併だったことが、ここでは重要である。たとえば、旧大船渡市にはなく旧三陸町にのみあった町立の診療所や保育所は、合併後も残された。

こうした配慮の一方で、旧三陸町役場の三陸支所は、合併後の約10年間で、その組織や配置職員数が大幅に縮小された。これは今回の「大合併」が、単なる領域的統合にとどまらず、行政の役割の縮小・再編成といった行政改革を伴ったことによるものである。ただし、三陸支所にかんじていえば、「1市2制度」にかかわる組織や職員(出張所、診療所、保育所など)は、他の部署に比べるとその縮小は緩やかだったということもあわせて指摘しておく必要があるだろう¹⁴。

平成三陸大津波で三陸支所は壊滅的な被害を受けた。他方、大船渡市役所本庁舎は、津波の被害を受けず、当初の混乱はあったものの、発災直後から災害対策本部としての機能を有することができた。復旧・復興段階に移るなかで、三陸支所の機能の一部をバックアップできたという側面はあったとみてよいと思う。

震災復興の対応として、大船渡市は2012年度に大幅な行政組織の再編成をおこなった。発災直後の2011年3月23日に8人体制で立ち上げられた「災害復興局」は、3課31人体制に増強された。また企画政策部に「環境未来都市推進室」や「北里大学再開推進室」が新設されたり、

¹⁴ 3市町村以上の合併の場合、旧市町村ごとに異なる組織や制度は、中心的な市や最低水準の旧市町村のそれに統一されることが少なくないようである。2市町村の場合、小さな町村のほうに配慮することが、3市町村以上での合併よりも容易だったとみられる。たとえば筆者は、14市町村合併をした新潟県上越市や、12市町村合併をおこなった静岡県浜松市における制度統一の事例を報告したことがある(丸山2011, 2013)。

生活福祉部には、震災後の消費問題の増加に対応する専門部署として「消費生活センター」が置かれたりするなどの復興推進体制が組織面で整えられた（『東海新報』2012/3/21、4/7）¹⁵。こうした専門部署の設置は、合併に伴う規模のメリットを生かした側面があるといえよう。

以上のような事情があわさることで、三陸町地域において、「合併＝デメリット」説がそれほど噴出せずに済んでいるということはいえると思う。

だが、では本事例が「合併＝メリット」説を支持するものかといえば、そう言い切ることも難しいように思われる。三陸支所の人員削減の影響は、もし支所庁舎が津波で浸水しなかった場合、行政のマンパワーの激減が、緊急対応や復旧において足かせとなった可能性は否定できないからだ。

合併が三陸町地域にもたらしたさらに大きな影響は、三陸町地域の政治的・代表機能が低下したことにあり、思われる。地域選出の市議の減少や地域審議会の廃止は、「三陸町」という地域的まとまりを政治的に代表する回路の縮小を意味する。現時点では、これは大きな問題としてあらわれていないが、復興が進むなかでどうなるのかは、今後さらに注視する必要がある。

ところで、発災直後の三陸支所の行政機能の低下は、無傷だった大船渡市役所本庁がすべてバックアップしてカバーすることができたのだろうか。発災直後の事情をみる限り、本庁と支所間の連絡が復旧するのは、数日後のことだったようである。では、その間の行政機能の空白を埋めるバックアップはどのようにして可能になったのか。換言すれば、合併がもたらした行政の脆弱性はどのように補完されたのか。また、本庁のバックアップが可能になって以降も、かつて町役場があった時代のように、行政がきめ細かく地域の面倒をみることは事実上不可能になっているとすれば、ではそこで、巨大災害からの復元力はどのような社会的なメカニズムで駆動しているのか。

これらの問いに答えるには、「三陸町」より下位スケールの地域的まとまりである「地区」やさらにその下の「部落」に焦点をあてる必要がある。これが次章以下の課題となる。

文献

- 茅野恒秀・阿部晃士，2013，「大船渡市における復興計画の策定過程と住民参加」『社会学年報』42：31-41.
- 今井照，2013，「原発災害市町村はどのように行動したか」室崎益輝・幸田雅治編『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』ミネルヴァ書房，185-214.
- 今井照，2014，『自治体再建——原発避難と「移動する村」』筑摩書房.
- 幸田雅治，2013，「市町村合併による震災対応力への影響——石巻市にみる大震災と大合併」室崎益輝・幸田雅治編『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』ミネルヴァ書房，57-92.
- 公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所編，2013，『平成の市町村合併——その影響に関する総合的研究』公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所.
- 丸山真央，2005，「平成の大合併」をめぐる地域社会の意思決定と自治体財政——岩手県大船渡市・三陸町合併を事例に」『地域社会学会年報』17：109-25.
- 丸山真央，2011，「ポスト「平成の大合併」のローカルガバナンスと住民生活——静岡県浜松市旧佐久間町民意調査の分析を通じて」『人間文化(滋賀県立大学人間文化学部研究報告)』

¹⁵ 復興計画の策定をはじめとする大船渡市の復興対応については、茅野・阿部（2013）が整理している。

28 : 2-18.

丸山真央, 2013, 「平成の大合併」と地域住民組織の再編成——新潟県上越市安塚区の事例」岩崎信彦・鯨坂学・上田惟一・高木正朗・広原盛明・吉原直樹編『増補版 町内会の研究』御茶の水書房, 485-500.

室崎益輝・幸田雅治編, 2013, 『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』ミネルヴァ書房.

中林一樹, 2013, 「自治体の合併と防災対策の動向——合併すれば地域防災力が高まるわけではない」室崎益輝・幸田雅治編『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』ミネルヴァ書房, 23-56.

三陸町史編集委員会編, 1992, 『三陸町史 第2巻 歴史編』三陸町史刊行委員会.

総務省, 2010, 『「平成の合併」について』総務省.

財団法人消防科学総合センター, 2013, 『地域防災データ総覧 東日本大震災関連調査（平成24年度）編』財団法人消防科学センター.

補遺 三陸町地域での調査の経緯と方法

筆者を含む「社会と基盤」研究会・岩手調査班は、岩手県大船渡市を中心に現地調査を実施したが、なかでも旧三陸町地域に焦点をあてて、2011年7月、2012年9月、10月、12月、2013年1月、10月、2014年1月に、基礎資料の収集と、行政機関、公民館、地域住民組織等の関係者へのインテンシブな聞き取りをおこなった（一部は筆者個人で実施した）。第5章～第7章では、そこで収集したデータを用いる。

広大な被災地域のなかから大船渡市三陸町地域を調査対象に選定したのは個人的な事情に負うところが大きい。筆者は2001年に旧大船渡市と旧三陸町が合併する際、その議論のプロセスを観察する機会を得たことがあった。三陸町地域を選んだのは、まずもってこうした調査経験によるところが大きい。ただ、「平成の大合併」のなかでは早い時期の合併に属するこの事例は、震災の時点で合併から10年を経えており、合併後の地域社会のありようが、合併直後の地域に比べて、かなり安定していたという事例選定のメリットは指摘できるかもしれない。東日本大震災のあと、上述の研究会のメンバーが、大船渡市における支援活動やその後方支援活動の調査を手がけていたことから、当地において共同で調査を実施することとし、進めてきたものである。

なお、いうまでもなく、震災からの復旧・復興は今なお途上にある。したがって本書での分析はあくまでも中間報告に位置づけられるものであることを断わっておく。

謝辞

第5章から第7章にかかる調査に際しては、大船渡市役所の各部署、とくに三陸支所にお世話になりました。綾里・越喜来・吉浜の各地区公民館、三陸町地域の各部落会にも多大なご協力をいただきました。復旧・復興でお忙しい折にご協力をいただいたことに、深く感謝を申し上げます。

第6章 平成三陸大津波と「旧村」の自治

——岩手県大船渡市三陸町調査報告（2）——

丸山 真央

1 課題と視角

基礎自治体の広域合併に伴って、その行政の災害対応にさまざまな影響が出ることは、すでに第5章でみたとおりである。なかには負の影響も少なくない。そうだとすると、行政が対応しきれない危機対応の空白が生じた場合、それを地域社会はどのようにして埋め合わせるのか。

災害の社会学的研究は、次のような視点を提供してくれている。「災害現象は、他方では、長期にわたって脆弱性（Vulnerability）が蓄積され、地域社会のなかで育まれてきた（あるいは破壊され続けてきた）何らかの復元力・回復力がそうした場面で作動することにより、地域や社会によって異なる被害状況が現出すると考えることができる」（浦野 2007：31）。この視点を借りれば、市町村合併で生じる災害への「脆弱性」を補い「復元力」を支えるしくみが、行政以外の地域社会のどこに伏在しているのかを明らかにすることが本章での課題となる。

そのために、災害対応を自治体行政（government）に局限して見るのではなく、地域社会の統治（governance）を担う諸主体に視野を広げてみよう。合併自治体を対象にした研究ではないが、たとえば、今回の震災における集落組織や地域住民組織の対応を明らかにした地域社会学者の吉野英岐の研究（吉野 2012, 2013a）は、我々の関心に最も近い先駆的成果である。

ここで有益なのが、法社会学者の名和田是彦の「[地域的まとまり（領域社団）]の重層構造」という考え方である（名和田 2003, 2009）。名和田は、「国家化した領域社団」としての自治体だけでなく、それより下位の地理的スケール（狭域）にも、領域に基礎づけられた「地域的まとまり（領域社団）」があり、たとえば、「平成」「昭和」「明治の大合併」以前の自治体の範域というまとまりがあることを指摘している。それらの「地域的まとまり」は、重層して、今日の「地域」ガバナンスを編成しているのである。

さらに、「地域的まとまり」に2つの役割があると指摘している点が重要だ。ひとつは、「[住民が] 共通に必要としていながらそれぞれの個人的な力では調達できない共同的な役務（「公共サービス」）」の組織化、もうひとつは「[地域的]まとまりを管理運営するための集会的な意思決定（「公共的」意思決定）」である（名和田 2009：3）。

このように見ると、自治体より下位スケールの地域的まとまりの各層（各スケールのガバナンス）で、「公共サービス提供」と「公共的意思決定」がどのように分けもたれているのかという問いが立てられよう。上述の関心をいいかえれば、震災対応——発災直後の緊急対応から復旧、復興へといたる——において、行政の空白が生じた部分で、自治体より下位スケールにあるいくつかの地域的まとまりが、代替的な公共サービスの供給と、「地域」にかかわる政治的意思決定をどのようにおこなったのかを問うということになる。

「大合併」で基礎自治体が広域化したことで、自治体より下位スケールの地域的まとまり、たとえば、「平成」のひとつ前の「昭和の大合併」以前の旧村や、さらに前の「明治の大合併」以前の藩政村というまとまりが、影響力を増大させつつあることは、震災以外の研究で指摘されている（吉野 2013b；丸山 2013）。こうした事態は震災の対応過程でもみられるものなのか。

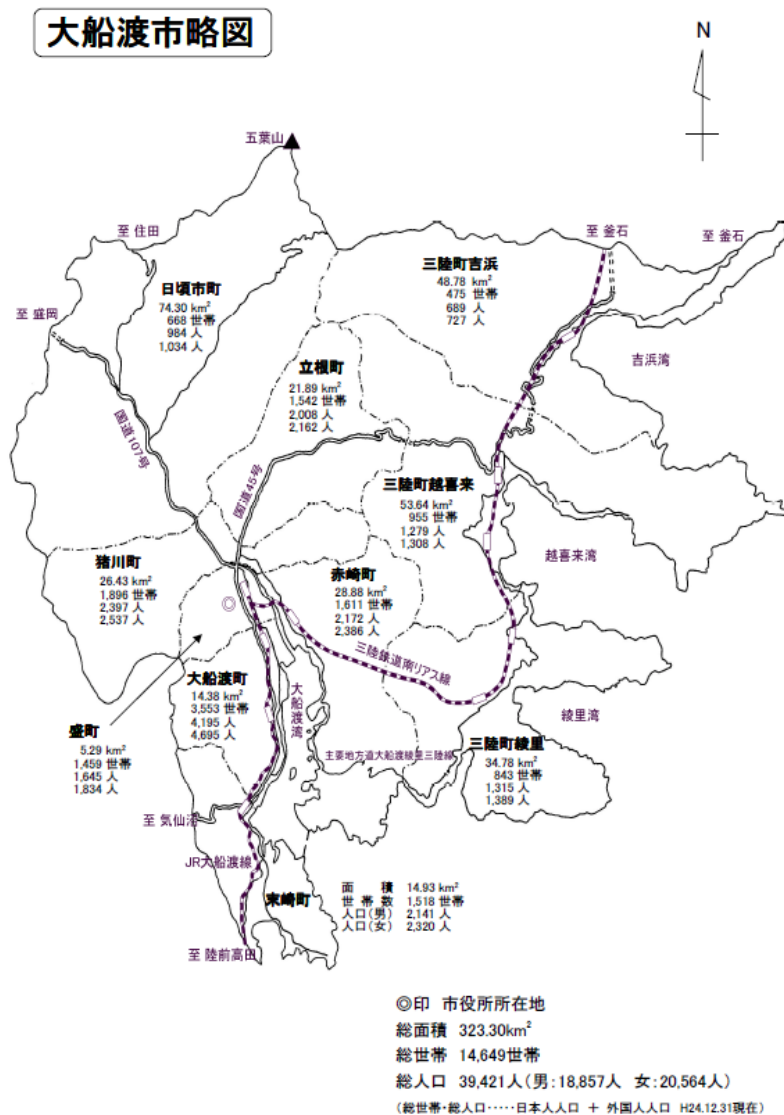
以下、本章と次章で、それぞれ「地区」と「部落」という地域的まとまりについて、調査結果を整理してゆく。

2 三陸町地域における「地区」

2-1 「地区」の地域的まとまり

(1) 歴史的経緯

大船渡市では、1950年代の合併（旧大船渡市と旧三陸町が成立する際の合併）より前の旧町村の地域的まとまりは「地区」と呼ばれる。旧大船渡市は1952年に2町5村が合併してできたが、その際の盛（さかり）町、大船渡（おおふなと）町、末崎（まっさき）村、日頃市（ひころいち）村、立根（たっこん）村、猪川（いかわ）村、赤崎（あかさき）村である。旧三陸町は、1955年に3村合併で三陸村として成立したが（のちに1967年に町制施行）、それ以前の綾里（りょうり）村、越喜来（おきらい）村、吉浜（よしはま）村が「地区」である（図6-1）。



注：『大船渡市統計書 平成24年版』から。

図6-1 大船渡市における「地区」（旧大船渡市・旧三陸町成立以前の旧町村）

三陸町地域のこの3村の経緯について、簡単にまとめておこう。三陸町地域は、気仙郡に含まれるが、この郡は藩政期には仙台藩領であった。綾里村、越喜来村、吉浜村と、今は釜石市に含まれる唐丹村は、仙台藩領の沿岸部最北端に位置し、「奥四か浜」とか「奥四か村」と呼ばれていた。気仙郡は、明治に入って、松本藩（花巻県）、江刺県、一関県、水沢県、磐井県、宮城県とたびたび管轄が変わり、1878（明治9）年5月に岩手県に属することになって落ちついた（三陸町史編集委員会1992：320）。

1874（明治7）年、綾里村、越喜来村、吉浜村は、唐丹村とともに、第3大区4小区となったが（三陸町史編集委員会1992：380）、まもなく1879（明治12）年の郡区町村編制法で、再び綾里村、越喜来村、吉浜村、唐丹村に分かれた。その後、1874（明治17）年に、綾里村と越喜来村で「綾里外一カ村戸長役場」、吉浜村と唐丹村で「唐丹外一カ村戸長役場」がつくられた¹⁶。しかし最終的に1889（明治22）年の町村制によって、綾里、越喜来、吉浜村、唐丹村はそれぞれ独立した村となった（三陸町史編集委員会1992：453）。

以上から明らかなように、三陸町地域の綾里・越喜来・吉浜の3村は、「明治の大合併」で合併を経験しておらず、「地区」は藩政村にあたるものである。それが1956年に合併して、三陸村となったわけである。なお、唐丹村は1955年に釜石市に含まれることとなった。

（2）公共施設と公共団体

旧三陸町地域では、地区ごとに出張所（越喜来地区は三陸支所）、地区公民館（越喜来地区は三陸公民館）が置かれている（出張所については第5章を参照、地区公民館については後述）。また、旧町立診療所、保育所なども地区ごとに設置されている。

産業団体も地区ごとに組織されてきた¹⁷。この地域の主産業にかかわる漁業団体は、綾里、越喜来、吉浜の各地区にそれぞれ漁業協同組合がある。旧大船渡市では、漁協は2004年に市レベルで合併したが、三陸町地域ではまだ合併していない。

農業団体は、1974年まで、綾里、越喜来、吉浜の各地区にそれぞれ農業協同組合があったが、合併して三陸町農協となった。さらに、旧大船渡市と旧三陸町の合併とほぼ同時期の2002年3月に、三陸町農協は大船渡市農協に吸収合併された。

商工団体は、かつては三陸町を単位とする三陸町商工会があったが、2003年に大船渡商工会議所に合併された。

（3）小中学校

小学校やその校区は地域的まとまりにとって重要である。三陸町地域の小学校は、明治期の学制発布後に、綾里村に綾里小学校の1校、越喜来村に浦浜小学校（のちに越喜来小に改称）、崎浜小学校、甫嶺小学校の3校、吉浜村に吉浜小学校の1校が設置された¹⁸。その後、綾里村に砂子浜小学校が設立されたり、吉浜村に分校が設立されたりするなど、いくらかの変遷があったが、基本的に、東日本大震災までこの5校体制が続いてきた。

今回の震災で越喜来小学校が被災したことから、甫嶺小学校に併設されることになり、2012

¹⁶ 「綾里外一カ村戸長役場」と「唐丹外一カ村戸長役場」をもとに、岩手県は、綾里村と越喜来村を合併させて「越里村」を、吉浜村と唐丹村を合併させて「唐浜村」をつくらせようとしたことがあったといわれる（三陸町史編集委員会1992：453）。

¹⁷ 以下、三陸町史編集委員会編（1991）による。

¹⁸ 以下、三陸町史編集委員会編（1989）と大船渡市ホームページによる。

年に崎浜と甫嶺の両小学校が越喜来小学校に統合された。これにより、3地区に1校ずつ設置される体制になった。

新制中学校は、綾里、越喜来、吉浜に各1校設置されて、現在に至っている。

(4) 財産区

「地区」という旧村のまとまりは、固有の財産も所有してきた。1956年に綾里村、越喜来村、吉浜村の3村が合併する際、旧3村の財産の一部を三陸村に引き継がず、それぞれ財産区を設置した。当時の「合併条件(協定事項)」のなかで、「行政並びに財政財産(営造物を含む)は、総て新村に引継ぐものとするが、綾里村250町歩、越喜来村528町歩、吉浜村400町歩については財産区を設置するものとし、それぞれ財産区管理会を設けるものとする」と取り決められた。これに基づいて、三陸村(のち三陸町)では、綾里、越喜来、吉浜の各財産区特別会計が設けられてきた¹⁹。

2001年に旧三陸町が旧大船渡市に編入合併される際、「合併協定書」では、「三陸町の所有するすべての財産は、大船渡市に引き継ぐものとする」とされた(第5章を参照)。

2-2 各地区の概況

(1) 人口

三陸町地域の3地区の人口状態を簡単にまとめておこう。各地区の人口の推移は表6-1のとおりだが、おおまかな傾向をつかむうえでは、図6-2のほうがわかりやすいかもしれない。

第1に、1956年に旧3村が合併して三陸村が成立した直後は、村全体でも各地区でも人口増加がみられた。しかし1960年以降、村(のちの三陸町)全体では減少傾向に転じ、その後一貫して減少が続いてきた。

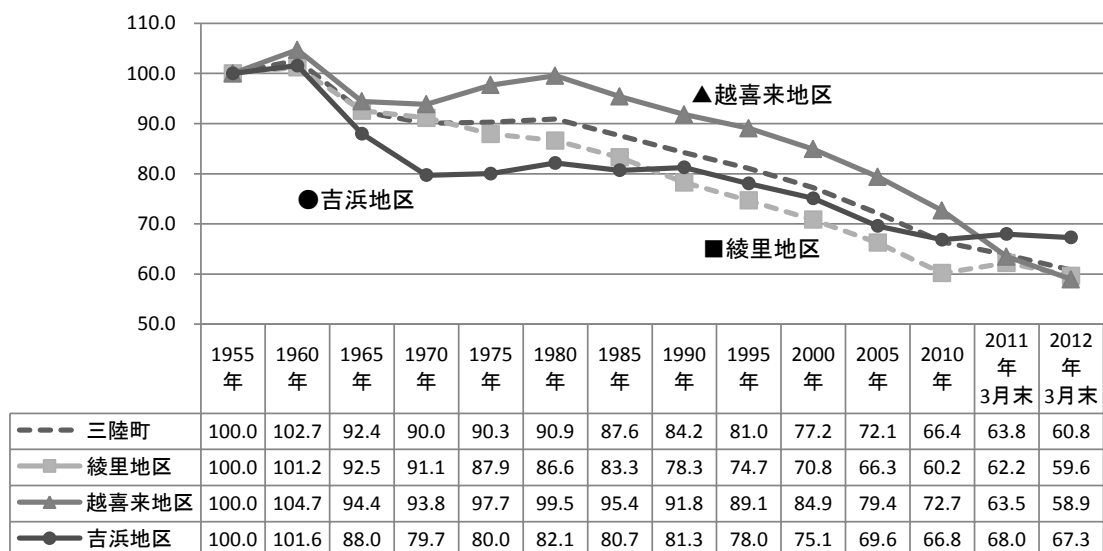
第2に、地区別にみると、綾里地区と吉浜地区は、やはり一貫して減少した。しかし村(のちの町)役場が置かれた越喜来地区だけは、1970年代に一時的だが増加傾向がみられた。地区別の傾向をさらに詳しくみると、越喜来地区は1980年代以降、ほかの2地区と同様に、再び減少傾向がみられるようになったが、町全体あるいはほかの2地区ほどひどい減り方ではない。2010年まで、常に町全体とほかの2地区を上回ってきた。

表6-1 各地区の人口の推移

	1955年	1960年	1965年	1970年	1975年	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年	2005年	2010年	2011年 3月末	2012年 3月末
三陸町	11,121	11,417	10,279	10,012	10,043	10,109	9,741	9,366	9,013	8,590	8,019	7,386	7,096	6,763
綾里	4,576	4,631	4,235	4,170	4,024	3,963	3,810	3,581	3,417	3,241	3,032	2,754	2,846	2,729
越喜来	4,422	4,630	4,176	4,150	4,320	4,402	4,218	4,060	3,939	3,755	3,510	3,213	2,807	2,606
吉浜	2,123	2,156	1,868	1,692	1,699	1,744	1,713	1,725	1,657	1,594	1,477	1,419	1,443	1,428

注：2010年までは国勢調査による。2011年3月末と12年3月末は住民基本台帳人口。

¹⁹ この財産とは旧村有林だったが、1956年の合併の際、各旧村にあった村有林をどう処分するかは「三村合併に関する最大の問題の一つ」だったといわれる。「各旧村の考え方は、旧村民が苦労を重ねて撫育管理してきた山林を、「新村」に持ち寄ってしまうことと、その持ち寄る面積の不平等について、譲歩できないものが残るということであった。結局、財産区というかたちで各地区に一定の面積を残し、それら山林は、各地区の公共事業に活用することとしてやっと合意したのである」(三陸町史編集委員会編 1991: 511)。1991(平成3)年度の三陸町の特会予算では、各財産区の予算総額は、綾里財産区4,159千円、越喜来財産区7,633千円、吉浜財産区4,750千円となっている(三陸町史編集委員会編 1992: 1085)。



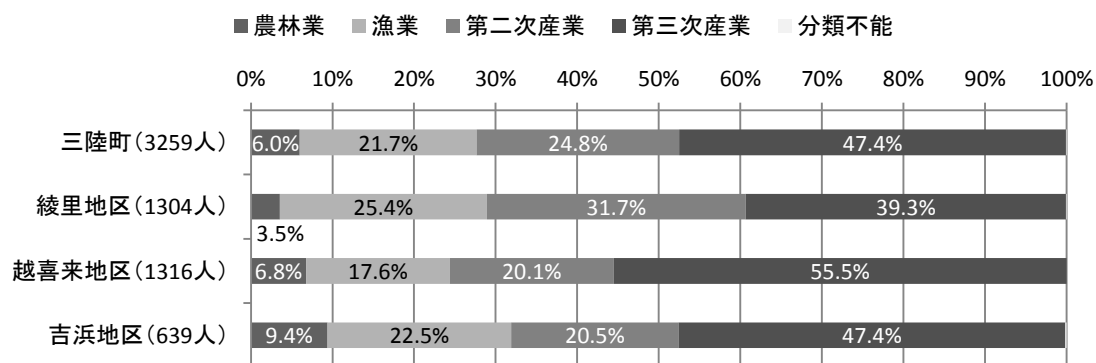
注：2010年までは国勢調査による。2011年3月末と12年3月末は住民基本台帳人口。

図6-2 各地区の人口増減（1955年を100とした指数）

第3に、2011年の震災以降の推移に注目すると、町全体でも3地区のいずれでも人口減少がみられる。しかし、震災以降の地区ごとの傾向は、それ以前と異なっている。越喜来地区と綾里地区では、町全体より急な減少がみられる。それに対して吉浜地区だけは、減少幅は小さくなっている。地区ごとの被害状況はあとでみるが、こうした地区ごとの人口推移は、震災での被害状況を反映したものと思われる。

（2）就業構造

次に、震災前（2010年）の各地区の産業別の就業構造をみておく（図6-3）。3地区とも漁業就業率は高い。とりわけ綾里地区は25.4%と高く、吉浜地区も22.5%であり、この2地区は三陸町地域全体の平均を上回っている。第一次産業以外の就業者比率は、越喜来地区が最も高い。第二次産業就業者比率は綾里地区が最も高く、第三次産業就業者比率は越喜来地区が最も高い。越喜来地区には旧町役場のあり、商店なども集積していることを反映したものであろう。



注：国勢調査から作成。

図6-3 各地区の産業別の就業人口構成（2010年）

(3) 漁業

上述のように、三陸町地域には、地区ごとに漁業協同組合がある。これも上述したとおり、漁業者比率はいずれの地区でも2割前後にのぼる。

漁協組合員の漁業専業率は、越喜来漁協が最も高く26.8%、次いで綾里漁協が17.7%、吉浜漁協は7.9%である。組合員の高齢化率はいずれも3割前後にのぼる(表6-2)。

表6-2 各漁協の概況(2008年)

		綾里漁協	越喜来漁協	吉浜漁協	
経営体数	計	207	152	90	
	経営組織別	個人 漁協 会社 共同経営	198	149	89
			2	1	1
			7	1	
専兼別	専業	17.7%	26.8%	7.9%	
	漁業が主	72.2%	47.7%	69.7%	
	漁業が従	10.1%	25.5%	22.5%	
漁業就業者 数(人)	計	524	363	194	
	うち自営	328	198	150	
	うち雇われ	196	165	44	
	※高齢化率	27.1%	33.1%	27.8%	
漁船(隻)		404	294	146	

注：『大船渡市統計書 平成24年版』から作成(元データは2008年漁業センサス)。

2-3 東日本大震災での地区別の被害状況

東日本大震災での三陸町地域の地区ごとの被害状況をまとめたのが表6-3である。すでに述べたように、当地は三陸沿岸の複雑なリアス式海岸の特徴が顕著にみられる地形であり、地区や湾によって地形条件が大きく異なる。したがって津波の遡上高や浸水被害の状態が大きく異なった。そうした自然地理的条件に加えて、家屋などの立地状況も被害を分けた要因である。

表6-3 東日本大震災における地区別の被害状況

	死亡者・行方不明者 (2011年5月27日時点)		避難者 (2011年3月14日時点)		被災家屋 (2011年4月27日時点)	
	(人)	(%)	(人)	(%)	(棟)	(%)
三陸町綾里	26	0.9	800	27.7	183	21.6
三陸町越喜来	96	3.3	895	30.7	310	34.9
三陸町吉浜	1	0.1	130	8.5	5	0.7

注：大船渡市第1回復興計画策定委員会の資料「被害状況の報告について」、第2回の資料「地区別の被害状況について」から作成。

3 地区で最も被害が大きかったのが越喜来地区だった。越喜来地区では死者・行方不明者計96人にのぼった。被災家屋も3分の1におよび、被災家屋の8割が全壊だった。三陸支所(旧三陸町役場)の庁舎をはじめ、公共施設や学校、商店等も大きな被害を受けた。

綾里地区も、死者・行方不明者計26人にのぼり、被災家屋は2割強、その7割が全壊だった。ここも、漁港と防潮堤の背後に広がる低地に、住宅や学校が建ち並ぶ市街地が形成されており、そこに津波が到達して、大きな被害を及ぼした。

3 地区のなかで最も被害が小さかったのが吉浜地区である。死者 0、行方不明者 1 人で、被災家屋は 5 棟にとどまり、全壊家屋は 2 棟だった。よく知られるように、ここは「明治」「昭和」の三陸大津波の際、当時の村長が高台移転を積極的に推進し、それによって、高台に集落が再形成されていたということが、今回被害が小さかった原因とされている。

最後に、主産業の漁業における船の被害をみておこう。津波による漁船の被災は、3 漁協とも 9 割以上にのぼっている。被災を免れた船は、綾里地区で 47 隻、越喜来地区で 19 隻、吉浜地区で 12 隻だった（表 6-4）。

表 6-4 東日本大震災における漁協別の漁船の被害状況と復旧状況

	漁船登録数 (2011年3月末 現在)	被災した船			被災を免れた船		復旧した船 (2013年8月末現在)		補助事業で 整備した船 D	自前または 保険等で復 旧した船 E	
		(B+C)	(B+C)/A	被災状況調 書での被災 数 B	B以外で被 災した船 C	A-(B+C)	(A-(B+C))/A	D+E			(D+E)/(B+C)
綾里漁協	613	566	(92.3%)	523	43	47	(7.7%)	389	(68.7%)	368	21
越喜来漁協	567	548	(96.6%)	492	56	19	(3.4%)	322	(58.8%)	201	121
吉浜漁協	298	286	(96.0%)	281	5	12	(4.0%)	238	(83.2%)	223	15
大船渡市漁協	1,400	1,322	(94.4%)	1,031	291	78	(5.6%)	974	(73.7%)	483	491
合計	2,878	2,722	(94.6%)	2,327	395	156	(5.4%)	1,923	(70.6%)	1,275	648

注：大船渡市の資料から作成。

3 地区公民館——「地区」の行政機能

3-1 地区公民館

三陸町地域における「地区」という地域的まとまりを考えるうえで重要なのが、出張所と地区公民館である。出張所については第 5 章で触れたが、三陸村ができた 1956 年の 3 村合併の際、「合併条件（協定事項）」で、新たな村役場が置かれた旧越喜来村以外の 2 村の役場を「支所」とすることとして、綾里支所と吉浜支所が設置された（三陸町史編集委員会編 1992：600）。1989 年に行政改革の一環で、支所は「地域振興出張所」に改称された（三陸町史編集委員会編 1992：1040-1）。しかしこの行革で常勤職員の減員があったものの、支所・出張所に職員が配置される点に変更がなかった。こうして支所は、窓口機能を中心に、地区の行政の中心となってきた。

もうひとつ地区の中心となっているのが地区公民館である。これも 3 村合併以前の旧村ごとに設置されている²⁰。名称が示すように、本来は社会教育施設である。しかしコミュニティ振興目的で、事実上の地域自治の第一線組織となってきた。地区公民館には館長と社会教育主事が配置されている（いずれも非常勤職員）。このうち館長は市教育委員会が任命する。任命にあたっては地区の推薦を受ける。推薦されるのは、事務作業に慣れた市職員 OB、教員 OB、漁協職員 OB などが多いという。なお館長の任期は 2 年（再任可）だが、通例は 10 年程度務める²¹。

3-2 吉浜地区公民館の事例

吉浜地区は、上述のように、人的被害がほかの地区に比べて少なかった。津波は、吉浜湾で 17.2 メートルを記録した（岩手県 2013）。しかし家屋等の被害は、流失・浸水が 4 戸、造船所や倉庫の流失が 4 棟にとどまった。

ただ、漁業関係の施設の被害は大きく、地区内の 5 つの漁港で防波堤が倒壊した。吉浜漁協

²⁰ 越喜来地区には、旧町時代に中央公民館があったことから、合併後は三陸公民館という名称になっている。地区公民館は、旧大船渡市地域にも、1952 年の合併以前の旧 2 町 5 村に 1 館ずつ設置されている。

²¹ 大船渡市立中央公民館での聞き取り調査（2013/9/24）による。

の事務所、給油施設、資材倉庫等も倒壊した。吉浜漁協管内の漁船 298 隻のうち 286 隻 (96.0%) が被災し、残ったのはわずか 12 隻だった (前掲資料)。

このほかインフラの被害も大きかった。地区の全域で停電したほか、電話は不通になり、一部で断水した。地区の一部では下水道が使えなくなった²²。

吉浜地区公民館は、出張所と同じ吉浜地区拠点センターにある。ここでは発災直後から避難者の受け入れをおこない、11 日の時点で 65 人にのぼった。

翌 12 日には、吉浜地区災害対策本部を設置し、本部長には拠点センター長 (出張所職員)、本部長補佐に地区公民館長が就き、地区公民館の主事が事務局員として動いた。地区災対本部には各部落会長、各地域公民館長も入り、地区と部落の連絡にあたった (部落会と地域公民館については第 7 章を参照)。

吉浜地区災対本部がまずおこなったのは、食料、飲料水、ミルク、おむつ、灯油など、生活物資の確保である。そして情報収集、市災対本部との連絡である。

3 月 13 日には、救援物資が吉浜地区災対本部に届きはじめた。地区公民館は、各部落、各家の事情をある程度把握しているため、部落単位で物資を分配し、各部落会から取りにきて、そして各家へと配られた。こうした救援物資の配布は、6 月 19 日に地区災対本部地域代表者会議で終了を確認するまで続けられた。地区災対本部は、救援物資の配布拠点として大きな役割を果たしたわけである。

緊急対応期が過ぎ、インフラの復旧も緒につきはじめたあたりから、復興に向けた取り組みも動き始めた。吉浜地区公民館では、各部落や地区の主要団体の代表者に呼びかけて、6 月 9 日に吉浜地区第 1 回復興懇談会を開催した。吉浜地区は、農地の浸水被害が大きかったため、その復興に向けた吉浜地区農地復興委員会が 7 月に設立された。



注：2011/7/19 撮影。

写真 6-1 吉浜地区の浸水した農地



注：2012/10/1 撮影。

写真 6-2 吉浜地区公民館
(吉浜地区拠点センターに入っている)

4 地区復興委員会——「地区」の政治機能

4-1 地区復興委員会

三陸町地域では、震災からの復興の過程でも「地区」が重要な地域的まとまりとなってきた。

²² 以上の被害状況は、吉浜地区公民館編 (2012) や吉浜地区公民館での聞き取り調査 (2012/11/13) による。以下、吉浜地区公民館の取り組みについても同様。

それを示すのが「地区復興委員会」の存在である。

「復興委員会」は、2011年の初夏ごろから、一部の地区や部落で、住民が自発的に設立しはじめた。復興に向けて地域的な利害調整と意見集約の組織が必要になったということが、いずれの復興委員会にも共通した設立動機である（『東海新報』2011/10/29）。

三陸町地域の3地区では、2011年6月から7月にかけて、各地区で復興委員会が設立された。綾里地区復興委員会（2011年6月設立）、越喜来地区復興委員会（同）、吉浜地区農地復興委員会（2011年7月設立）である。吉浜地区は、人的・建物被害が小さかった一方、農地の浸水被害が大きかったため、農地の限定した地区復興委員会となった。

いずれの地区復興委員会も、地区内の各部落の代表者や主要な団体の代表者で構成されている。主な活動としては、市の復興計画に対する地区住民の要望をとりまとめて市に提出しているほか、独自に復興計画を策定しているところも少なくない。

大船渡市では、復興計画の策定過程で、さまざまなかたちで住民参加がおこなわれた（茅野・阿部 2013）。しかし懇談会や座談会は参加者が限定されている場合もあり、そこで出る意見や要望のとりまとめが難しい場合も少なくなかった。それに対して地区復興委員会は、地区住民と主要団体の代表者で構成されるがゆえに、その要望は「地区の総意」とみなしやすく、行政の参加機能を補完するのに適したものだ。地区復興委員会は、公的団体ではなく、地区住民による任意団体である。しかし、こうした経緯から、次第に「地区」を代表する団体とみなされるようになっていった。

4-2 綾里地区復興委員会の事例

(1) 設立経緯

綾里湾では23.8メートルの津波が記録され（岩手県 2013）、綾里地区では、中心部をはじめ、地区内の各地で大きな被害が発生した。綾里地区の死者は26名、被災家屋は183棟にのぼった。

発災から3か月ほど後の2011年6月14日、綾里地区で開かれた市主催の地区懇談会で、参加者から「地区復興委員会」の設立を求める意見が出た²³。他の地区で、地区復興委員会や部落復興委員会が設立されるという報せが伝わってきたためとみられる。これを受けて、6月29日に設立発起人会が開催された。発起人は、地区公民館長が声をかけて集めた。発起人代表には綾里漁協の代表理事組合長が就き、正式に地区復興委員会が設立されたあとは、この漁協組合長が会長になった。

7月13日に地区復興委員会が正式に設立された。設立の趣旨には、「今後においては、綾里地区住民挙げて本格的な復旧・復興に向けて取り組んでいく必要があろうかと存じます。……地区住民の意見を集約し、市（国・県）の復旧・復興計画にその意見が十分に反映され、延いては綾里地区の復旧・復興が早期に図られ、以前にも増した住みやすい、災害に強い町が形成されるよう一致団結して取り組んで行くべきとの思いから、ここに、「東日本大震災綾里地区復興委員会」を設立しようとするものであります」と述べられている（資料6-1）。

復興にあたっては、土地利用や産業基盤の再整備をめぐり、地域での利害調整や意見集約が求められ、地区復興委員会はそのための場として設立されたものである。だが、「地区」という地域的まとまりを包括する、利害調整や意見集約のための公的機関は、もともと存在しない。本来、社会教育施設である地区公民館は、そうした役割を担うものではないのだが、現状の三

²³ 以下の経緯は、綾里地区公民館での聞き取り調査（2012/11/13）、同地区公民館発行の「綾里地区館だより」各号、『岩手日報』2011/7/15、8/31、9/8、2012/3/10などによる。

陸町地域の「地区」にあつては、「地区」のまとまりを形成する際に主導的な役割を果たすのは、地区公民館が最も適任だった。それゆえ、綾里地区復興委員会の設立にあたっては、地区公民館長が発起人を集めたり事務局機能を担ったりするなど、“産婆役”あるいは“後見人”として大きな役割を果たした²⁴。

資料6-1 「綾里地区復興委員会 設立趣旨」

千年に一度とも言われるさる3月11日の東日本大震災で、当綾里地区も未曾有の大被害を受けました。大震災から100日以上が経過し、現在、ガレキの処理も終盤に差し掛かり、また、応急仮設住宅も綾里中学校のグラウンドに15棟(90戸)建設され、被災者及び地域住民の生活も徐々に平静を取り戻しつつあります。今後においては、綾里地区住民挙げて本格的な復旧・復興に向けて取り組んでいく必要があるかと存じます。

しかし、復旧・復興に至るまでには、多くの問題、課題が山積しており、地域住民が一丸となって英知を結集し、これを克服して行かなければなりません。

復旧や復興の遅れは、コミュニティの崩壊を招くばかりか住民不安が募り、一層の地域の衰退と過疎化さえ生みかねません。

現在、市においては、復興計画の策定を懸命に進めておりますが、国家百年の計といわれるように、復興計画は、その地域々の声を反映させ、未来に向けた悔いのないまちづくりを求めています。

そのことに呼応するためにも、地区住民の意見を集約し、市(国・県)の復旧・復興計画にその意見が十分に反映され、延いては綾里地区の復旧・復興が早期に図られ、以前にも増した住みやすい、災害に強い町が形成されるよう一致団結して取り組んで行くべきとの思いから、ここに、「東日本大震災綾里地区復興委員会」を設立しようとするものであります。

地域住民の皆様のご賛同をお願い申し上げます。

平成23年7月13日

東日本大震災綾里地区復興委員会
委員長 佐々木昭夫

注：「綾里地区館だより」第27号(2011年8月5日発行)より。

地区復興委員会の委員は、上述のように、会長に綾里漁協組合長が就いたほか、各部落会長、部落(地域)公民館長、農漁協の役員、女性・高齢者団体などの代表、学校関係などから委員が出た(資料6-2)。地区の下にある部落の代表者と、地区の主要団体をおおむね網羅したかっこうである。また、地区選出の市議会議員は相談役として加わっており、市の制度政治への回路も用意されている。

資料6-2 綾里地区復興委員会の委員の構成(2012年2月現在)

会長：綾里漁協代表理事組合長

委員

全部落会長(11人、うち1人は地区公民館長を兼務)、応急仮設住宅自治会長(1人)
全地域公民館長(10人)

²⁴ 綾里地区復興委員会の設立を求める声住民からあがった際、綾里地区公民館長は「公民館主導であるかどうかは別にして、この非常事態において、まずは準備会発足のことは考えられる」と微妙な言い回しで答えたというが、それはこのような事情によるものといえよう。

産業関係（6人）：綾里漁協組合長、農協理事、商工会議所顧問、建設業、漁協女性部綾里支部長、農協女性部綾里支部長
地区老人クラブ会長
市地域婦人団体連絡協議会長
地区コミュニティ推進委員会委員長
消防関係（3人）：地区消防後援会長、地区消防団第10分団長、地区婦人防火クラブ会長
綾姫の里づくり推進委員会委員長
学校関係（4人）：綾里小学校長、綾里中学校長、綾里小PTA会長、綾里中PTA会長
警察関係（2人）：地区防犯協会長、交通安全協会綾里分会長
地区公民館（2人）：館長、主事
相談役：綾里地区選出市議（3人）

注：「綾里地区館だより」第27号（2011年8月5日発行）より。

（3）活動内容

綾里地区復興委員会が設立後にまず手がけたのは、市の復興計画の策定にあたっての要望のとりまとめである。設立から2か月経たない2011年9月7日に、大船渡市長に対し「第一次提言書」を提出した。これは「防災まちづくり」「産業再生」「公共施設」「教育施設」などについて5項目の要望である。

綾里地区には、発災直後から、都市計画などの専門家が支援活動に入っていた。2012年2月28日に、地区復興委員会から市復興局に専門家支援を要請するというかたちで、こうした専門家支援が正式に制度化されて、首都大学東京の饗庭伸研究室などが地区復興計画の策定作業を支援することになった²⁵。

2012年3月9日には、地区復興委員会で、復旧・復興に係る13項目の要望書を、あらためて市長に提出した。これは「第一次提言書」時点よりも復興計画が具体化してきたことを受けて、防潮堤・漁港・堤防・道路・災害公営住宅などの早期復旧・建設、集団移転の早期実現、被災地の買い上げなど13項目にわたる地区の要望をとりまとめたものである。

この間、専門家による地区復興計画の立案が進められ、住民参加のワークショップなどが重ねられた。その結果、「第二次提言書 復興まちづくり計画書」が完成し、2013年5月30日に市長に提出された。

5 まとめ

「地区」という地域的まとまりは、藩政村から連綿と続いてきた統治や自治の領域的単位という歴史的な経緯や、漁協という地域の産業基盤をあずかる組織の単位でもあるといった経済的な構造に裏づけられて、きわめて強固なまとまりとなっている。これが今回の震災をめぐる、緊急対応でも復旧でも、そして復興でも、重要な地域的単位となっている。

こうした「地区」を支えるのが地区公民館の組織と人材であり、また復興にあたっては、地区復興委員会が設立されて、「地区」が具体的な姿となってあらわれてきているのである。換言すれば、「地区」という地域的まとまりは、その公共サービス提供機能が地区公民館を中心に担われ、公共的な意思決定機能を地区復興委員会が担うことによって、震災対応で意味あるもの

²⁵ この支援活動については、支援にあたった専門家による記録（饗庭ほか 2013；池田 2013）を参照。

となっていると考えられよう。

こうした「地区」の影響力の強まりは、「平成の大合併」以前の「三陸町」という地域的まとまりの後退あるいは溶解とじつに対照的である。こうした事態は、震災対応に特有なものというよりも、「平成の大合併」という基礎自治体の広域化がもたらしたものが、震災という例外状態で、よりはっきりとあらわれ出たものとみるべきであろう。

ではこうした「地区」の強固さはなにを基盤としたものなのだろうか。それを明らかにするために、次の第7章では、地区よりも下位スケールの地域的まとまりである部落とその震災対応に注目する。

文献

- 饗庭伸・合木純治・鈴木翔大・寺澤草太・丸茂友紀・池田浩敬・木村周平，2013，「大船渡市綾里地区の復興まちづくり計画」『まちづくり』39：20-3.
- 茅野恒秀・阿部晃士，2013，「大船渡市における復興計画の策定過程と住民参加」『社会学年報』42：31-41.
- 岩手県，2013，『岩手県東日本大震災津波の記録』岩手県.
- 池田浩敬，2013，「大船渡市綾里地区における復興まちづくり計画の作成プロセスと防災面での成果」『建築雑誌』128(1651)：2-3.
- 丸山真央，2005，「平成の大合併」をめぐる地域社会の意思決定と自治体財政——岩手県大船渡市・三陸町合併を事例に」『地域社会学会年報』17：109-25.
- 丸山真央，2013，「平成の大合併」と地域住民組織の再編成——新潟県上越市安塚区の事例」岩崎信彦・鯨坂学・上田惟一・高木正朗・広原盛明・吉原直樹編『増補版 町内会の研究』御茶の水書房，485-500.
- 名和田是彦，2003，「領域社団」論——都市社会の法的分析のための基礎理論の試み」『日本都市社会学年報』21：39-56.
- 名和田是彦，2009，「現代コミュニティ制度論の視角」名和田是彦編『コミュニティの自治——自治体内分権と協働の国際比較』日本評論社，1-14.
- 三陸町史編集委員会編，1989，『三陸町史 第3巻 教育・社会編』三陸町史刊行委員会.
- 三陸町史編集委員会編，1991『三陸町史 第6巻 産業編』三陸町史刊行委員会.
- 三陸町史編集委員会編，1992，『三陸町史 第2巻 歴史編』三陸町史刊行委員会.
- 浦野正樹，2007，「脆弱性概念から復元・回復力概念へ——災害社会学における展開」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，27-34.
- 吉浜地区公民館編，2012，『その時、私は……—大船渡市三陸町吉浜の人々の記録』大船渡市吉浜地区公民館.
- 吉野英岐，2012，「東日本大震災後の農山漁村コミュニティの変容と再生——岩手県沿岸地域での調査から」『コミュニティ政策』10：61-84.
- 吉野英岐，2013a，「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」『参加・分権とガバナンス（地方自治叢書26）』敬文堂，219-48.
- 吉野英岐，2013b，「昭和・平成の合併における地域統合政策の展開と課題——青森県八戸市南郷区を事例として」『村落社会研究49 検証・平成の大合併と農山村』農文協，115-53.

第7章 平成三陸大津波と漁村の自治

——岩手県大船渡市三陸町調査報告（3）——

丸山 真央

1 はじめに

本章では、「地区」より下位スケールの「部落」というまとまりに注目する。「部落」とは、村落やむらと呼ばれる、地域自治の基礎的な単位である。本章の結論を先取りすれば、「部落」は、それを構成する家と家との同族的関係や、漁業という生業をめぐる家と家との生産上のつながりを基礎にもっている。こうした「部落」の連合体として「地区」はある。したがって「地区」というまとまりの強固さは、かかる「部落」を基礎にもつがゆえと考えられる。

以下では、三陸町地域における「部落」とその組織的・制度的基盤を明らかにしたうえで、3つの部落における震災対応の事例を概観する。

2 「部落」の概要

2-1 部落と部落会

三陸町地域では、家屋の景観上の集まり（集落）は、おおむね小字となっている。これがひとつないし複数集まって「部落」と呼ばれる。複雑なりアス式海岸の地形的特徴がみられる当地では、平地がきわめて少ない。部落の多くは、隣の部落と峠などで隔絶している。今では道路が通っているが、かつては海上からのみ行き来できたところも少なくない。

部落ごとに、世帯単位で全戸が加入する地域住民組織が設立されている。「部落会」というのが当地での通称なのでここではそれにならっておくが、なかには「自治会」「契約会」「朋友会」などの名称をもつものもある²⁶。

部落単位の地域住民組織がいつの時代から存するかを明らかにするのは難しい。ただ、明治に入って、村落の共同活動などにかんして組織の体裁を整えたものが直接的な起源となるところは少なくないようである。

三陸町地域のある部落会は、「契約会」という名称をもつ。これは明治期に、部落のワカイシュ（若い衆）が中心になって、部落における公的生活にかんして、種々の「契約」を結んだものに始まる。それ以前の藩政期に「若衆組」があり、そこでも契約を結ぶことがあったようだが、明文化した規約をもって組織の体裁を整えたのは明治のことらしい。この契約会の主な目的は「相互扶助」と「部落の秩序安寧」である。葬式や屋根替え、困窮や災害時の助け合いとそれに違背した場合の制裁について、契約を交わしたものである（三陸町史編集委員会編1988：211-2）。当初は、若者の年齢階梯組織だったとみられるが、次第に、ワカイシュにとどまらず、部落生活の包括的な自治組織となっていくとみられる。

あとで事例としてとりあげるY部落も、同じような経緯をたどってきたものである。Y部落

²⁶ 当地でいう「部落」は、東日本における一般的用法と同じく、被差別部落を指すものではない。「村落」や「むら」を指すものである。行政は「部落」ではなく「地域」「集落」と言い換える傾向にあり、「部落会」も「自治会」と改称させられているところも少なくない。ただ、慣用的には「部落」や「部落会」が今でも一般的である。

では1903（明治36）年に「Y 青年朋友会」という組織が設立された。この会もやはり、以前は「契約会」と呼ばれていたらしく、藩政期に起源をもつようだが、明治期に「朋友会」という名称と明文化された規約をもつようになった。その規約（「吉浜村 Y 青年朋友会規約（明治42年変更）」²⁷によると、会員は「吉浜村字 Y 部落ノ戸主ヲ以テ組織」するものであり（第2条）、青年組織という名称だが実際には戸主による組織とされているのがわかる。また「正会員ハ当部落ニ満1カ年以上居住又ハ移住スル者ハ入会ノ義務アルモノトス」（第6条）と規定されており、居住に基づく強制加入の原則をもつことが示されている。会の目的としては、「同郷部落ノ交誼ヲ厚シ協同一致風紀ヲ改良シ漸次社会ノ進歩発達ヲ期スル」（第3条）こととされており、「風紀改善」「神仏ヲ信仰スル事」「実業ノ発達ヲ計ル事」「尚武ヲ重ンジ親交ヲ主トスル事」「吉凶共自他ヲ問ハス相互ニ祝救スル事」などが広く挙げられている（第4条）。なお現在、Y 部落の部落会は「Y 朋友会」という名称であり、ここでみた「Y 青年朋友会」が発展したものとみられる²⁸。

2-2 地域（部落）公民館

部落ごとに「地域（部落）公民館」という名称の集会施設があり、各部落会によって運営されている。部落会が所有する場合と、公的な補助金などで建てた市有施設の場合があるが、後者の場合でも、部落会の指定管理となっている。

地域公民館は、市の地区公民館の下位組織の位置づけである。三陸町地域の場合、部落会のなかにひとつの役職として「地域公民館長」があり、地区公民館長の招集によって研修会などがおこなわれる²⁹。

大船渡市では、部落会（地域住民組織）の運営や活動に対して行政から公的な補助金等はなく、制度上、行政と部落会は関係がないといえる。いわゆる末端行政は、部落会とは別の回路である「行政連絡員」を通じておこなわれる（後述）。しかし、部落会の役職のひとつである地域公民館長を通じて、行政と部落会は間接的に関係をもっている。それゆえ部落会や地域公民館が末端行政機構的な役割をもつこともある。

2-3 行政区

2001年の合併以前の旧三陸町では、行政から各家への行政連絡などは、市長が任命する非常勤職員の「行政連絡員」によって担われてきた。これは旧大船渡市でも同様である。行政連絡員制度は、合併後の大船渡市にも引き継がれた。現行の「大船渡市市行政連絡員設置規則」（昭和28年3月2日規則第6号）では、行政連絡員の取り扱い事項として、「市及び市民への事務連絡並びに伝達」「世帯人口調査及び報告」「公衆衛生の連絡及び協力」「各種募金」「各種調査報告」「その他市長が必要と認める事項」の6項目が挙げられている。

ただ、旧大船渡市と旧三陸町では、行政連絡員制度の一部に違いがあった。まず、旧三陸町

²⁷ 三陸町史編集委員会編（1988：212-6）に「規約」の全文が掲載されている。

²⁸ 部落会は任意団体だが、近年になって認可地縁団体になって法人格取得したものもあり、三陸町地域では、次の5団体である（以下、カッコ内は地区・部落、認可された年月）。石浜方正会（綾里・石浜、2009年11月）、港会（綾里・港、2006年2月）、野形町内会（綾里・野形2003年12月）、砂子浜共栄会（綾里・砂子浜、2006年2月）、小石浜部落会（綾里・小石浜、2004年5月）。

²⁹ 旧大船渡市地域では、地域自治組織の長が「地域公民館長」を兼任し、地域住民組織そのものが「地域公民館」と呼ばれる（大船渡市立中央公民館での聞き取り調査、2013/9/24）。

では行政連絡員のほかに「補助員」も設置されてきた。また報酬の算定基準が異なってきた。行政連絡員の報酬は、旧大船渡市では、基本額（3万8千円）＋受け持ち世帯数（1370円×世帯数）で算定される。それに対して旧三陸町では、基本額（6万4千円）＋地域割（7千円～1万2500円）で算定される。こうした旧市町の違いは、2001年の合併の際、「当分の間、現行のとおりとし、早期に見直しを図る」（「合併協定書」）として、「1市2制度」とされてきた³⁰³¹。

表7-1 三陸町地域の地域住民組織（部落会）と行政連絡員の受け持ち区域（行政区）

旧村	部落会	行政区	小字	旧村	部落会	行政区	小字	旧村	部落会	行政区	小字			
綾里	小路	小路	小路	越喜来	甫嶺	甫嶺東	鬼沢	吉浜	増館	増館	増館			
			打越				甫嶺西				甫嶺▽	大野	大野	大野
	石浜	石浜	八ヶ森			上甫嶺	上甫嶺		西甫嶺	中通	中通	中通	中通	横石
			石浜▽						東上甫嶺					西上甫嶺
			港		港下	港▽	泊		泊					泊
	港上	岩崎▽				井戸洞				上野				
		黒土田▽			肥の田	浦浜南	浦浜南		浦浜南	浦浜南	浦浜南	浦浜南	浦浜南	沖田▽
	館▽	沖田			浦浜西									浦浜西
	田浜	田浜	田浜上			浦浜仲	浦浜仲		浦浜仲	浦浜仲	浦浜仲	浦浜仲	浦浜仲	
			田浜下		所通▽			浦浜東						浦浜東
	岩崎	岩崎下	黒土田▽	浦浜西	浦浜西	浦浜西	浦浜西		浦浜西	浦浜西	浦浜西	浦浜西	扇洞▽	
			岩崎上					小出▽					崎浜	崎浜西
	野形	野形	熊之入	浦浜仲	浦浜仲	浦浜仲	浦浜仲	浦浜仲	浦浜仲	浦浜仲	浦浜仲	根白東		
			野形									前田	千歳	千歳
			坂本	浪板	9部落会	10行政区	9部落会	10行政区	9部落会	10行政区	9部落会	10行政区		
			清水▽	仲崎浜									崎浜	崎浜西
	平館	大平	崎浜	崎浜西	崎浜東	崎浜西	崎浜東	崎浜西	崎浜東	崎浜西	千歳			
	宮野▽	東崎浜									崎浜	崎浜西	崎浜東	崎浜西
	中曽根▽	明神道	崎浜	崎浜西	崎浜東	崎浜西	崎浜東	崎浜西	崎浜東	崎浜西				
	宮野▽	鳥頭									崎浜	崎浜西	崎浜東	崎浜西
大明神▽		崎浜	崎浜西	崎浜東	崎浜西	崎浜東	崎浜西	崎浜東	崎浜西	千歳				
大畑野▽										崎浜	崎浜西	崎浜東	崎浜西	崎浜東
野々前	野々前	野々前	崎浜	崎浜西	崎浜東	崎浜西	崎浜東	崎浜西	崎浜東					
白浜	白浜	白浜								崎浜	崎浜西	崎浜東	崎浜西	崎浜東
		大久保	崎浜	崎浜西	崎浜東	崎浜西	崎浜東	崎浜西	崎浜東					
		殿畑								砂子浜	崎浜	崎浜西	崎浜東	崎浜西
砂子浜	砂子浜	砂子浜	崎浜	崎浜西	崎浜東	崎浜西	崎浜東	崎浜西	崎浜東	崎浜西				
小石浜	小石浜	小石浜									崎浜	崎浜西	崎浜東	崎浜西
		館ヶ森	小石浜	崎浜	崎浜西	崎浜東	崎浜西	崎浜東	崎浜西	崎浜東				
		館ヶ森	崎浜								崎浜西	崎浜東	崎浜西	崎浜東

注：三陸町「行政連絡員等設置規則」から作成。▽はひとつの字が複数の部落会・行政区にまたがるもの。

旧大船渡市、旧三陸町のいずれでも、行政連絡員1人あたりの受け持ち区域は「行政区」と呼ばれてきた。三陸町地域では、行政区と部落が一致する場合もあるが、そうでない場合も少なくない。これは行政連絡員の受け持ち世帯数によって行政区が決められているためである（表7-1）。また、行政連絡員は部落会長に委嘱される場合もあるが、そうでない場合もある³²。

³⁰ 2013年度は、旧大船渡市地域で行政連絡員107人、旧三陸町地域では行政連絡員34人、補助員165人が委嘱されている（『東海新報』2014/1/22）。

³¹ 2014年1月、大船渡市長は「1市2制度」をやめて、2014年度から15年度にかけて旧大船渡市の制度に一本化してゆく方針を表明した（『東海新報』2014/1/22）。

³² 大船渡市立中央公民館での聞き取り調査（2013/9/24）による。

2-4 小地域の類型

以下では、三陸町地域の3つの部落を事例として、各部落と部落会が今回の震災にどのような位置にあるのかをみてゆくが、その前に、事例の3部落が、三陸町地域の部落のなかでどのような位置にあるのかを確認しておく必要があるだろう。

部落を単位とした人口統計は現在ない。住民基本台帳人口は、行政区を単位としており、部落単位ではない(表7-2)。

表7-2 三陸町地域の行政区別の人口と世帯数

	2002年8月末		2005年8月末		2010年8月末		2011年2月末		2011年8月末		2012年8月末		2012年10月末		震災後1年の増減※	
	(人)	(世帯)	(人)	(世帯)	(人)	(世帯)	(人)	(世帯)	(人)	(世帯)	(人)	(世帯)	(人)	(世帯)	(人)	(世帯)
小路	74	21	74	21	76	22	78	23	77	23	71	23	71	23	▲7	0
石浜	203	52	187	50	196	54	180	55	174	52	173	48	173	49	▲7	▲7
田浜	278	76	273	76	246	68	241	69	236	68	177	52	175	52	▲64	▲17
港下	202	48	190	47	160	47	152	47	149	46	124	39	123	38	▲28	▲8
港上	228	59	225	61	206	59	206	59	194	57	78	24	70	23	▲128	▲35
岩崎下	220	62	206	62	210	62	192	61	188	60	144	47	141	47	▲48	▲14
岩崎上	243	64	220	63	198	58	199	59	193	58	180	51	180	50	▲19	▲8
野形	296	95	294	92	320	95	275	96	279	96	283	99	289	101	8	3
宮野西	324	86	315	90	328	96	319	97	317	95	301	93	294	94	▲18	▲4
宮野東	381	107	355	107	354	109	335	111	333	111	344	113	352	114	9	2
野々前	288	66	286	67	262	65	259	67	257	67	245	66	242	66	▲14	▲1
白浜	278	65	283	66	264	68	251	66	248	66	244	66	238	65	▲7	0
砂子浜	94	30	91	30	86	27	76	26	75	27	70	26	71	26	▲6	0
小石浜	141	30	135	30	134	33	127	33	126	32	106	27	106	27	▲21	▲6
黒土田住宅											189	68	182	66	189	68
綾里計	3,250	861	3,134	862	3,040	863	2,890	869	2,846	858	2,729	842	2,707	841	▲161	▲27
甫嶺東	249	72	234	72	214	73	212	71	210	70	161	56	158	56	▲51	▲15
甫嶺西	191	56	184	54	173	52	170	51	170	51	208	68	205	66	38	17
上甫嶺	140	37	126	36	101	36	100	36	100	36	95	35	97	35	▲5	▲1
泊	233	66	231	69	202	66	203	64	200	64	160	52	156	53	▲43	▲12
浦浜南	225	81	237	92	203	82	198	82	191	77	127	56	123	57	▲71	▲26
浦浜西	506	195	475	193	443	195	444	196	387	150	284	105	301	109	▲160	▲91
浦浜仲	445	131	440	130	411	130	406	130	397	127	328	111	325	111	▲78	▲19
浦浜東	428	144	424	157	392	157	388	158	380	152	349	135	347	136	▲39	▲23
崎浜西	558	175	538	169	462	157	464	159	456	154	479	153	480	161	15	▲6
崎浜東	402	151	388	158	337	143	331	148	316	133	242	103	244	106	▲89	▲45
杉下住宅											173	72	161	67	173	72
越喜来計	3,377	1,108	3,277	1,130	2,938	1,091	2,916	1,095	2,807	1,014	2,606	946	2,597	957	▲310	▲149
増館	45	12	42	11	40	12	41	12	41	12	43	12	45	12	2	0
大野	147	39	143	43	135	43	135	42	133	42	132	41	132	40	▲3	▲1
中通	239	68	237	71	212	73	209	73	208	73	196	70	195	70	▲13	▲3
下通	161	47	152	44	143	43	142	44	140	44	140	46	138	46	▲2	2
上通	153	46	146	44	146	45	143	44	143	44	141	43	141	44	▲2	▲1
後山	64	28	55	27	81	59	83	62	83	61	80	58	79	56	▲3	▲4
扇洞	253	80	247	79	248	86	249	85	245	84	242	84	242	85	▲7	▲1
根白西	93	29	93	27	90	27	90	26	89	26	98	27	95	26	8	1
根白東	198	56	222	57	204	58	199	58	198	58	194	57	188	55	▲5	▲1
千歳	170	38	170	38	164	39	166	40	163	39	162	39	158	39	▲4	▲1
吉浜計	1,523	443	1,507	441	1,463	485	1,457	486	1,443	483	1,428	477	1,413	473	▲29	▲9
三陸町地域計	8,150	2,412	7,918	2,433	7,441	2,439	7,263	2,450	7,096	2,355	6,763	2,265	6,717	2,271	▲500	▲185

注：住民基本台帳による。大船渡市三陸支所提供資料から作成。※は2011年2月末と2012年3月末の差。

もうひとつ、類似のデータとして、市町村より小さい町丁・字等を単位とする国勢調査の小地域集計がある。これは部落に近い集計単位のデータで有益だが、これも必ずしも集計単位と部落が一致するわけではない。ただ、就業や移動にかんする集計もあり、一定の参考にはなる。そこで、2010年の国勢調査の小地域集計を用いて、三陸町地域の町丁・字等ごとの人口構成を整理してみた(表7-3)。

集落や村落の類型化にはさまざまな基準があるが、ここでは住民の生業に注目してみよう。地域住民全体に占める漁業従事者比率、農林業従事者比率、第二次・第三次産業従事者比率を求め、それぞれの三陸町地域全体の平均(以下、町平均)と比較した。そこから次のように分類した。

【漁村型】 漁業者比率>町平均（ただし、第二・三次産業比率>町平均の場合は【混住漁村型】とした）（越喜来・甫嶺、泊、綾里・田浜上、大畑野、白浜、砂子浜、小石浜、根白、千歳など）

【農村型】 農林業者比率>町平均（ただし、第二・三次産業比率>町平均の場合は【混住農村型】とした）（越喜来・西上甫嶺、吉浜・上野など）

【半漁半農村型】 漁業者比率>町平均、かつ農林業者比率>町平均

【都市型】 第二次・第三次産業従事者比率>町平均（越喜来・肥ノ田、小出、杉下、綾里・港、岩崎、野形、宮野など）

以下でとりあげる 3 つの部落は、いずれも漁村型にあたる地域である³³。こうした事例の偏りがある点は留意されたい。

表 7-3 三陸町地域の町丁・字等ごとの人口構成（2010 年）

字・丁目名	人口	世帯数	平均世帯員数(人)	年少人口	生産年齢人口	高齢人口	漁業者比率	農林業者比率	第二・三次産業従業者	自宅従業者比率	
三陸町	7,386	2,684	2.75	10.0%	57.3%	32.3%	21.7%	6.0%	72.3%	29.9%	
三陸町越喜来	3,213	1,425	2.25	8.5%	60.0%	30.5%	17.6%	6.8%	75.6%	27.5%	
字甫嶺	222	74	3.00	15.8%	49.5%	34.7%	37.2%	4.3%	58.5%	38.3%	漁村型
字甫嶺	149	45	3.31	10.7%	51.7%	37.6%	24.7%	17.8%	57.5%	43.8%	半漁半農村型
字西上甫嶺	97	34	2.85	7.2%	59.8%	33.0%	8.0%	26.0%	66.0%	28.0%	農村型
字泊	202	73	2.77	7.9%	53.0%	34.2%	32.7%	5.9%	61.4%	42.6%	漁村型
字肥ノ田	248	139	1.78	3.2%	71.8%	25.0%	11.3%	5.2%	83.5%	21.6%	都市型
字小出	452	150	3.01	10.4%	49.1%	40.5%	4.6%	10.9%	84.6%	32.0%	混住農村型
字小出	407	140	2.91	10.6%	58.2%	30.7%	4.8%	4.3%	90.9%	19.9%	都市型
字杉下	458	238	1.92	7.9%	65.5%	25.3%	10.5%	3.5%	86.0%	16.4%	都市型
字大平	539	272	1.98	8.3%	62.9%	28.4%	26.4%	6.5%	67.1%	27.8%	半漁半農村型
字鳥頭	439	260	1.69	4.3%	68.6%	24.1%	25.5%	0.7%	73.9%	22.9%	混住漁村型
三陸町綾里	2,754	837	3.29	10.7%	54.8%	34.5%	25.4%	3.5%	71.0%	30.8%	
字小路	73	20	3.65	12.3%	41.1%	46.6%	47.2%	19.4%	33.3%	72.2%	半漁半農村型
字石浜	166	49	3.39	10.8%	52.4%	36.7%	25.6%	1.2%	73.3%	33.7%	混住漁村型
字田浜上	233	69	3.38	8.2%	59.2%	32.6%	37.0%	0.0%	63.0%	25.9%	漁村型
字港	148	46	3.22	8.8%	56.8%	34.5%	15.3%	1.4%	83.3%	22.2%	都市型
字岩崎	192	59	3.25	6.8%	53.6%	39.6%	21.2%	2.4%	76.5%	24.7%	都市型
字岩崎	176	57	3.09	9.1%	50.0%	40.9%	23.7%	1.3%	75.0%	27.6%	混住漁村型
字岩崎	194	63	3.08	10.8%	60.3%	28.9%	9.0%	6.0%	85.0%	22.0%	混住農村型
字野形	264	85	3.11	12.5%	53.0%	34.5%	6.9%	3.4%	89.7%	11.2%	都市型
字宮野	613	196	3.13	10.4%	55.5%	34.1%	7.8%	5.2%	86.6%	20.3%	都市型
字大畑野	242	61	3.97	13.6%	54.5%	31.8%	48.0%	4.0%	48.0%	38.0%	漁村型
字白浜	253	68	3.72	15.4%	51.4%	33.2%	29.5%	4.2%	66.3%	38.9%	漁村型
字砂子浜	82	33	2.48	11.0%	56.1%	32.9%	65.3%	0.0%	34.7%	65.3%	漁村型
字小石浜	118	31	3.81	7.6%	62.7%	29.7%	74.7%	0.0%	25.3%	74.7%	漁村型
三陸町吉浜	1,419	422	3.36	11.8%	56.1%	32.1%	22.5%	9.4%	67.9%	33.3%	
字増館	40	12	3.33	10.0%	65.0%	25.0%	0.0%	10.5%	89.5%	21.1%	混住農村型
字平根	118	37	3.19	13.6%	56.8%	29.7%	3.8%	9.4%	86.8%	13.2%	混住農村型
字中井	216	74	2.92	11.6%	59.3%	29.2%	4.9%	16.5%	77.7%	23.3%	混住農村型
字上野	123	41	3.00	14.6%	48.8%	36.6%	7.0%	17.5%	75.4%	31.6%	混住農村型
字上野	152	49	3.10	11.2%	51.3%	37.5%	12.9%	10.0%	77.1%	27.1%	混住農村型
字上野	102	12	8.50	0.0%	67.6%	32.4%	15.0%	30.0%	55.0%	35.0%	農村型
字扇洞	236	81	2.91	12.3%	55.1%	32.6%	26.1%	11.7%	62.2%	36.9%	半漁半農村型
字根白	81	22	3.68	16.0%	48.1%	35.8%	48.6%	0.0%	51.4%	45.7%	漁村型
字根白	193	56	3.45	11.9%	54.9%	33.2%	31.0%	0.0%	69.0%	38.1%	漁村型
字千歳	158	38	4.16	14.6%	58.9%	26.6%	56.3%	0.0%	43.7%	51.7%	漁村型

注：2010 年国勢調査小地域集計から作成。

³³ さらにいえば、3 つの部落とも、岩手県全体でみても、とくに漁業者比率の高い地域である。同じ 2010 年国勢調査小地域集計から、県内のすべての町丁・字等の漁業従事者比率を求めたところ、Z 部落は県下第 2 位、Y 部落は第 13 位、X 部落は第 27 位である。

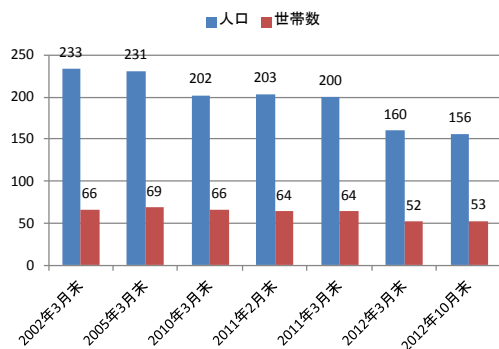
3 越喜来地区 X 部落の事例

3-1 X 部落の概況

X 部落は越喜来地区の中心部から 2 キロほど南に位置する。集落は西側に山を背負い、東に開けて越喜来湾に面している。X 漁港の陸側には防潮堤と三陸鉄道の盛土があり、その背後に平地がすり鉢状に広がっていて、集落ができています。後背地の斜面には畑地や畜舎などがある。そのほかは山林である。

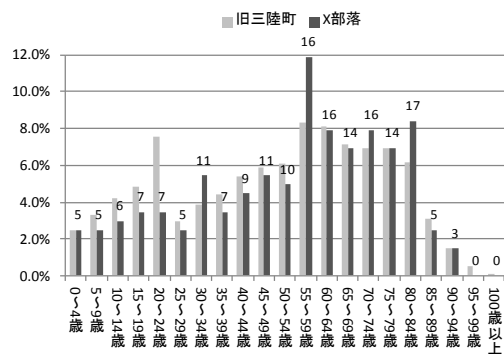
この部落は、震災前（2011 年 2 月末）は 64 世帯、人口 203 人、平均世帯人員は 2.8 人だった。この 10 年間、人口、世帯数ともにわずかだが減少傾向がみられてきた（図 7-1）。年齢別の人口構成をみると、三陸町地域の平均的な構成とそれほど大きく変わらない。高齢層が多いが、中年層以下もそれなりに厚みをもっている（図 7-2）。

X 部落の産業別就業人口（2010 年）をみると、漁業が 3 割強を占めており、三陸町地域の平均よりだいぶ高い比率にあつて、これが主産業といえよう。その一方で、第二次、第三次産業の就業者も 6 割ほどいる（図 7-3）。部落内や三陸町地域には、第二次、第三次産業の事業所はそれほど豊富にあるわけではなく、かかる従業地は大船渡市中心部や釜石市内と推測される。X 部落から国道 45 号まで 2 キロ程度で出られ、大船渡市中心部（盛、大船渡）や釜石市内まで車で 20~30 分程度で、十分に通勤可能である。非第一次産業就業者比率の高さは、こうした立地条件を反映したものとみられる。



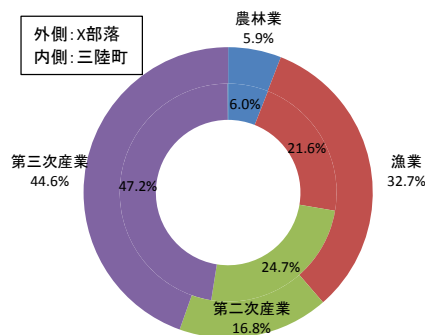
注：大船渡市三陸支所の提供資料から作成（元データ：住民基本台帳）。

図 7-1 X 部落の人口と世帯数の推移



注：2010 年国勢調査の小地域集計から作成。数値は実人数。縦軸の比率は各年齢階級（5 歳刻み）が全体に占める構成比で、「不詳」を含めて算出した。

図 7-2 X 部落の年齢別人口（2010 年）



注：2010 年国勢調査の小地域集計から作成。

図 7-3 X 部落の産業別就業人口（2010 年）

3-2 X 部落の被害状況

今回の震災での津波で、X 部落のなかで津波遡上高が最も高いところでは 18.58m だった（原口・岩松 2011）³⁴。この津波により集落の中心部、とくに漁港の背後の平地に建つ家屋等が流され、大きな被害を受けた（写真 7-1、7-2、図 7-4、7-5）。

人的被害は死亡 1 名（ほかに部落外の介護施設入居者 1 名が死亡）、家屋等の被害は、部落の全 64 戸のうち 25 戸が被害に遭った。

ライフラインは、部落の全域で停電、電話不通、断水になった。また国道 45 号につながる県道 9 号が、発災直後に寸断された。



注：X 部落会提供、2011 年 3 月 11 日午後 3 時 32 分撮影（第 1 波とみられる）。

写真 7-1 X 漁港に押し寄せる津波



注：X 部落会提供、2011 年 3 月 11 日午後 3 時 55 分撮影。

写真 7-2 X 漁港に押し寄せる津波

³⁴ X 部落の明治以降の津波被害をまとめておく。

明治三陸大津波（1896 年）では、津波の高さ 9.8 メートル（越喜来）を記録した（三陸町史編集委員会編 1989：145）。人的被害は、人口 284 人のうち、死亡 30 名、重傷 3 名、軽傷 6 名だった。家屋の被害は、全 32 戸のうち、流失 12 戸、半潰 1 戸、床上浸水 4 戸、床下浸水 2 戸だった。船舶の被害は、全 31 隻のうち、流失 25 隻、破壊 3 隻だった（三陸町史編集委員会編 1989：178-80）。

昭和三陸大津波（1933 年）では、津波の高さ 4.0 メートルを記録した（三陸町史編集委員会編 1989：254）。人的被害は、人口 382 人のうち、死亡 1 名にとどまった。家屋の被害は、全 53 戸のうち、流失 10 戸、全潰 5 戸、半潰 1 戸だった。船舶の被害は、流失 9 隻、大破 4 隻、小破 10 隻だった。浸水農地は 22.5 反だった（三陸町史編集委員会編 1989：293、元データは東京帝国大学地震研究所編『昭和 8 年 3 月 3 日三陸沖強震及津浪に関する論文及報告』1934 年）。



注：日本地理学会災害対応本部津波被災マップ作成チーム作成「2011年3月11日東北地方太平洋沖地震に伴う津波被災マップ2011年完成版」（http://www.ajg.or.jp/disaster/201103_Tohoku-eq.html）より抜粋。赤線（濃い部分）が津波の遡上範囲、青塗り（薄い着色部分）が家屋の多くが流される被害を受けた範囲。地名等を一部修正した。

図7-4 東日本大震災におけるX部落の津波の浸水範囲



注：この背景地図等データは国土地理院の電子国土 Web システムから提供されたものである。

図7-5 東日本大震災後のX部落周辺の航空写真

3-3 X部落会の震災対応

X部落会が発災直後にどのように対応したのか、とくに発災から約1か月間の緊急対応と復旧が動き出す時期についてみてゆく。X部落会の記録と聞き取り調査から明らかになった動きを、部落会、外部からの支援（行政、民間その他）に分けて整理したのが表7-4である。

表7-4 発災直後のX部落会の動きと支援の状況

	おもな出来事	X部落会の動き	支援の状況 (行政)	支援の状況 (民間その他)
3月 11日	地震・津波発生 X部落の中心部に 大きな被害	津波でX地域公民館が流失 16:15、被災者の避難場所（5軒）と 炊出場所（3軒）を設定 夕、消防団の仮屯所を個人宅の旧畜 舎に設置 自衛消防組織を組織（安否確認を試 みたができず）		

12日		X区災害対策本部を設置 X部落会で部落の被害状況を把握		隣町の消防団がX漁港 で救助活動開始
13日			市からシイタケ	民間団体からピラフオー ードブル
14日				個人から米10キロ
15日		部落会員の車で高齢者を病院へ搬送 個人宅で入浴サービス開始	市から毛布40 枚ほか	企業から冷凍チキン、菓 子ほか
16日	重機がX部落に入り、 連絡道路が開通 自衛隊がX部落入り	自衛消防隊が共同作業 救援物資の分別と避難宅への配布開 始 夜、区長会議	市から飲料 水・ガスコン ロほか。昼食 からおにぎり 配給開始	個人から飲み物、日用品 ほか
17日	自衛隊が救助活動		市から毛布・ 新聞ほか	
18日				個人から簡易ライス、米 民間団体からオムライ ス、グラタン
19日	三セク施設で入浴 サービス開始	入浴サービスに、部落会員の車で送 迎		企業から牛乳ほか
20日		第2回入浴サービス、送迎		企業から肌着ほか 畜養場からガソリン20 リットル
21日				企業から衣類、醤油ほか
22日		LPガス、トイレ汲み取り申請開始		
23日		X部落会第1回役員会		企業から牛井
24日				企業から野菜 個人から米
25日				個人から米ほか
26日			山形県最上町 (銀河連邦) からおにぎり	企業から練炭、火鉢ほか 個人から衣類、リンゴほ か
27日		消防団仮屯所待機を解除 避難宅での炊き出し終了		個人からミルク、タオル ほか
28日				個人から菓子ほか 企業からテントほか
30日	自衛隊が米・灯油の 消費量調査			
31日		入浴サービス、送迎		
4月 1日		10時から班長会議(以後、毎日開催)		

3日		東海大学のX地域公民館建設調査を受け入れ		
4日		X部落会長が市長と面談し、復興にかかる要望を伝達		
6日	仮設住宅申込開始			
8日	部落内の一部宅に通電開始			
11日	瓦礫撤去開始 部落全体に通電			

注：X自治会の記録と聞き取り調査から作成。

以下、ここからわかることを4点にまとめよう。まず、行政の支援がX部落に入ったのは発災3日目の3月13日、救援物資が届いたときからである。その後、15日には毛布が届けられ、16日からはおにぎりの配給が始まっている。しかし、それ以前の緊急対応段階では、道路の寸断などの事情も加わって、行政はX部落に入ることができなかった。つまり、行政上の空白が丸2日以上にわたって生じたということをまず確認しておく。

第2に、そうした緊急対応時に行政の空白が生じたところで、X部落の住民にかかわる問題処理にあたったのは、X部落会だった。11日、地震が発生して1時間半しか経たない、まだ余震が続くなかで、X自治会の役員たちは、津波で家が流失した住民が避難できる場所として、部落内の5軒に交渉して避難場所とした。また、同日の夕食を、部落で共同でとることとし、津波の被害を免れた3軒に頼んで、炊き出し場所とした。

また発災直後に、部落の自主防災組織が動き出しており、安否確認が試みられるなど、行政の空白期における部落会の活動は、住民の生命や財産にかかわることにまで及んでいる（実際には、津波被害が大きく、インフラも停止していたため、部落住民全員の安否確認は11日にはできなかった）。さらに、こうした対応をより系統立ったものとするために、部落の災害対策本部が12日に立ち上げられた。このあと、この災対本部を中心に、生活物資の調達、外部から届く物資の分配、入浴サービスなど共同で必要なサービスの援助などがおこなわれていった。

第3に、企業や民間団体による外部からの支援が、このX部落に対して、行政よりかなり迅速かつ物量面でも豊富におこなわれたことが、この記録からわかる。ここで重要なのが、外部から続々と届く救援物資が、まず部落会（部落の災対本部）に集められ、そこで各家に分配されたということである。部落会の役員たちは（正確にいうと、役員以外であっても、動ける住民は災対本部で働いたわけだから、部落の住民たちは、というべきであろう）、部落内の各家の家族構成をはじめ、被害状況や親族からの支援の有無などを知悉していた。それゆえ、支援物資の分配は、こうした事情に応じて、きめ細かく配慮しながらおこなうことができた。少なくとも、このX部落において、物資の分配でトラブルが生じたことはなかったという。

こうした外部との窓口機能あるいはゲートキーパー機能が部落会にあることは、復旧段階に入るにつれて、いっそう重要になってくる。物資の支援にとどまらず、流失したX地域公民館の仮設施設の建設の無償支援の申し出が東海大学からあり、それを受け入れる際、部落会が窓口となった（写真7-3）。

最後に、こうした災害時の部落の自治的対応において、集会施設というインフラの重要性が、X部落の事例からはっきりうかがえる。X部落の地域公民館は津波で流失してしまった。そのため、併設されていた消防団の屯所もなくなってしまった。そこで、11日の発災直後に、消防

団の仮屯所と部落会の本部機能を置く場所として、個人宅内にあつて未利用だった旧畜舎を借りた。翌日、部落の災対本部が設立されたことはすでに述べたが、その際、集会施設の不在が大きな極端となった。当初、津波の再来を警戒して、高台にあつた個人所有地を借りようとしていた。救援物資が保管可能なコンテナがあつたことも、そこを選んだ理由のひとつだった。しかし高台にあつて、支援を最も必要とするはずの津波被災宅から遠く、不便であることがわかつた。そこで、別の個人宅の敷地内にテントを張って、仮設の災対本部とすることとした。しかし風が強く、テントでは著しく不安定だったので、最終的に、個人宅内の旧畜舎を借りて災対本部を置いた。



注：2013/1/28 撮影。

写真 7-3 東海大学の支援で建てられた
仮設の X 地域集会所

4 吉浜地区 Y 部落の事例

4-1 Y 部落の概況

吉浜地区の中心部から、太平洋に突き出した岬に向かって進むこと 3 キロ、Y 部落は、吉浜湾を望む、山がちな斜面に家々が密集して建つ。平地に乏しい、典型的なリアス式海岸にある漁村である。



注：2013/1/28 撮影。

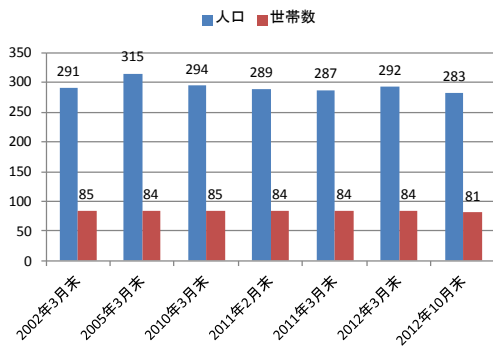
写真 7-4 Y 漁港から部落の中心部を望む



注：2013/1/28 撮影。

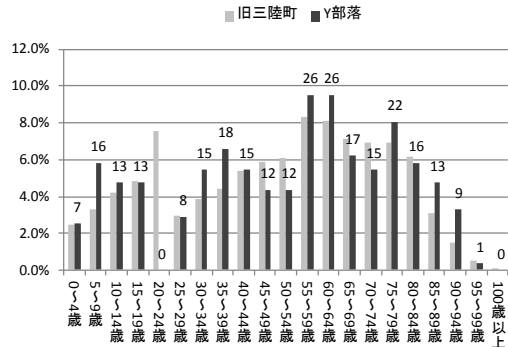
写真 7-5 Y 部落中心部(地域公民館から望む)

震災前（2011年2月末現在）の人口は289人、84世帯、平均世帯人員は3.4人であった。この10年間、人口、世帯数ともほとんど変動はない（図7-6）。年齢別の人口構成（2010年）をみると、高齢層が多いものの、壮年層や中年層も一定程度おり、年少人口もそれなりにいる（図7-7）。人口再生産がそれなりにできている部落だといってよいだろう。



注：大船渡市三陸支所の提供資料から作成（元データ：住民基本台帳）。

図7-5 Y部落の人口と世帯数の推移

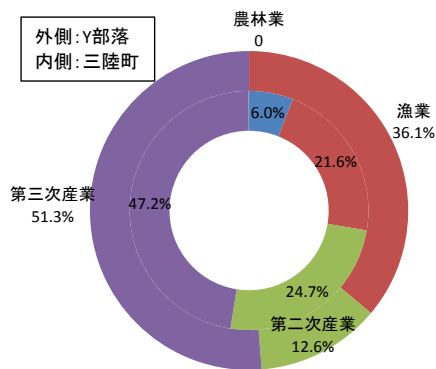


注：2010年国勢調査の小地域集計から作成。数値は実人数。縦軸の比率は各年齢階級（5歳刻み）が全体に占める構成比で、「不詳」を含めて算出した。

図7-6 Y部落の年齢別人口（2010年）

産業別の就業人口構成（2010年）からは、Y部落が漁業村落であることがわかる。漁業者比率は36.1%であり、全体に漁業者比率が高い三陸町地域の平均を大きく上回っている（図7-7）。

漁業は、養殖のワカメ、アワビが中心である。アワビは、吉浜地区の特産品であり、この部落でも、漁業権をもつ各家が、年間10回程度の口あけの際に採取する。



注：2010年国勢調査の小地域集計から作成。

図7-7 Y部落の産業別就業人口（2010年）

4-2 Y部落の被害状況

今回の震災でY部落を襲った津波は、「東北地方太平洋沖地震津波合同調査グループ」の調査結果（原口・岩松 2011）によると、部落のなかで津波遡上高が最も高いところで16.37mだ

った³⁵。

しかし人的被害はなかった。地形上、家屋はすべて高台にあるため、民家の被害がなかった。建物被害は、漁港にあった漁業関連施設の流失だけだった。

しかし、この部落の主産業を支える漁船には大きな被害が生じた。Y 部落の漁船全 296 隻のうち 287 隻が流失または損壊した（吉浜地区公民館編 2012）。



注：日本地理学会災害対応本部津波被災マップ作成チーム作成「2011 年 3 月 11 日東北地方太平洋沖地震に伴う津波被災マップ 2011 年完成版」（http://www.ajg.or.jp/disaster/201103_Tohoku-eq.html）より抜粋。赤線（濃い部分）が津波の遡上範囲、青塗り（薄い着色部分）が家屋の多くが流される被害を受けた範囲。地名等を一部修正した。

図 7 - 8 東日本大震災における Y 部落の津波の浸水範囲

³⁵ Y 部落の明治以降の津波被害をまとめておく。

明治三陸大津波（1896 年）では、津波の高さ 24.4 メートル（吉浜）を記録した（三陸町史編集委員会編 1989：145）。人的被害、家屋の被害はなかった。船舶の被害は、全 44 隻のうち、流失 36 隻、破壊 4 隻だった（三陸町史編集委員会編 1989：178-80）。

昭和三陸大津波（1933 年）では、津波の高さ 6.1 メートルを記録した（三陸町史編集委員会編 1989：254）。人的被害は、人口 475 人に被害はなかった。家屋の被害は、全 65 戸のうち、流失 1 戸にとどまった。船舶の被害は、流失 33 隻、大破 11 隻、小破 17 隻だった。浸水農地はなかった（三陸町史編集委員会編 1989：293、元データは東京帝国大学地震研究所編『昭和 8 年 3 月 3 日三陸沖強震及津浪に関する論文及報告』1934 年）。

なお、昭和三陸の際の Y 部落について、以下の記録がある。

「住宅は大抵海岸の崖上にあり崖下に製造場など少々あり。波高 8 メートル余にて崖下の製造所 2 ケ倒壊流失、漂流せる船は Y 部落の前を前に後に数十回も往復し居たる由」（三陸町史編集委員会編 1989：257、元は『岩手県昭和震災誌』岩手県知事官房、1934 年、一部表記を改めたところがある）

「同村 [吉浜村＝丸山補注] 部落 Y とその隣の部落は県道に沿ひ海面上約 30 尺乃至 40 尺の高所に在りし為め家屋人命等には全く被害なく漁船漁具のみ流失せりと言ふ」（三陸町史編集委員会編 1989：288、元は久保田謙『三陸沖強震津浪気仙郡沿岸踏査概況』中央气象台、1933 年、一部表記を改めたところがある）



注：この背景地図等データは国土地理院の電子国土 Web システムから提供されたものである。

図 7-9 東日本大震災後の Y 部落周辺の航空写真

4-3 Y 部落会の震災対応

Y 部落では、上述のように、津波が集落まで届くことはなく、家屋の被害は免れた。では、発災直後、Y 部落会はどのように対応したのか。部落会役員の手記をもとに再現してみよう³⁶。

発災直後、「冷静さをとりもどしたところで何をしたらよいか考える間もなく、部落会長、防災会長が早々に役員を回り、公民館集合の号令をかけ、まず、手分けして独居老人の安全確認を優先的に行い、避難が必要な世帯に対し、公民館への避難誘導をした」（吉浜地区公民館編 2012：84、一部表記を改めたところがある）。高齢者の独居世帯は数軒だったが、余震が続くなか、Y 部落会の役員たちが各世帯をまわり、必要な場合は役員が手を貸して、高齢者たちを Y 地域公民館へ避難させた。

この部落では、地域公民館（写真 7-8、7-9）は被害を免れており、これが以後の対応の拠点となった。部落会役員たちは、高齢者たちを避難させ終わると、「防災炊き出し班を招集し、米を持ち寄って炊き出しを開始。当初、地域公民館への避難民は 14 名を数え、消防団を含めた人数分のおにぎりと味噌汁はなんとか確保できた」（吉浜地区公民館編 2012：84、一部表記を改めたところがある）。



注：2013/1/28 撮影。

写真 7-8 Y 地域公民館の外観



注：2013/1/28 撮影。

写真 7-9 Y 地域公民館の内部

³⁶ 以下、この役員と元部落会長の聞き取り調査（2013/1/28、2013/10/25）の結果で適宜補って記述する。

翌 12 日、Y 地域公民館の前に、元大工がプレハブを建てて、ここを Y 部落の災害対策本部とした。地域公民館内が避難所になっていたためである。Y 地域公民館はこの部落の菩提寺の隣にある。部落全体は停電していたが、寺からろうそくをもらってしのぐことができたという。なお、Y 地域公民館の避難生活は最長で 1 週間に及んだ。

この部落の漁業従事者のなかには、船の被災を避けるため、津波が到達する前に船を沖に移動させる人もいた³⁷。このため Y 部落会では 12 日に、沖に逃れた船に対し、隣部落の漁港から食糧を補給することにした。

部落会役員らの回想によると、こうした緊急対応がひと段落するにつれて、さまざまな課題が災対本部に持ち込まれるようになったという。「ライフライン（電気・電話）の復旧はどうか」「深刻なガソリン不足にどう対処するか」「生活弱者の日用品や食料をどう確保するか」「当面の生活資金の確保」といった問題である（吉浜地区公民館編 2012：84）。

そこで Y 部落会では、次のように対応することとした。「話し合いの中でガソリン使用は緊急の場合を除き、効率的に利用することが重要との観点から、部落役員が地区民の要望を聞き取り、日用品や介護用品、食料品の調達を一手に引き受け、便宜を図ることとし、毎日、大船渡への買い出しに行った」（吉浜地区公民館編 2012：84）³⁸。Y 部落会での生活物資の分配と全戸配布は、発災 40 日後に災対本部が解散するまで、12 回にわたって続けられたという。

4-4 部落の基礎としての同族集団

Y 部落では、部落や部落会を支える基礎的な社会関係として、「マキ」や「シンセキ」と呼ば

³⁷ Y 部落の 40 代の漁業者は次のように回想している。「……津波の影響で既に潮が引き始めていて、網などを積み込む余裕がなくなりました。「すぐに逃げなければ」と思い、父と二人で船に飛び乗りました。……漁港内の水は緑色に濁り、防波堤の先には渦が巻いていました。……このときには退き波の勢いが強くて舵も利きません。船は防波堤の方に流されて行きました。もう自分ではどうすることも出来ない「ヤバイ状態」でした。焦りと恐怖から、「とう（父）、舵利かねえ。」と、表（船の前部）にいる父に助けを求めました。「エンジンの回転を上げろ。津波に負けないように、もっと噴かせ！」と言うのです。でも、船の舳先が防波堤の入口に向いていないので、そうしたくてもそれが出来ませんでした。その時、一瞬、左右に揺れていた舳先が沖に真っ直ぐに向いた時を逃さないようにして一気にエンジンの回転を上げ、港を抜け出て全速力で根（水深 100 メートル）の近くまで逃げました。……沖に出ると潮の流れが速く感じましたが、波の高さは全く分かりませんでした。周りを見回した時、5、6 艘の船がいるのを確認でき、仲間がいることに少し安心しました」（吉浜地区公民館編 2012：1-2、一部表記を改めたところがある）。この船をはじめ、沖に出ていた船が Y 港に戻れたのは、翌 12 日夕だったという。

³⁸ このように部落会でガソリンの使用制限を申し合わせた部落は少なくないとみられる。同じ吉浜地区の別の部落（33 世帯、123 人、人的被害なし）では、発災翌日の 3 月 12 日に、部落会の役員が地域公民館に集まって、次の 6 点を申し合わせた（吉浜地区公民館編 2012：81-2）。「地域住民の食料として、米を出し合って共同で「おにぎり」を作って配給すること」、「そのためのご飯を炊くなべと暖をとる薪ストーブを持ち寄ること」、「靱を持っている家では精米機のある家で精米してもらうこと」、「吉浜地区災対本部から配給されるガソリンは精米機を稼働させるために使用し、各自の車に分配できないこと」、「男は、地震で壊れた瓦やずれた瓦を直したり、壊れた屋根の雨漏りを防ぐためのシートをかける作業をすること」、「これから毎日地域公民館に集合すること」。この申し合わせを受けて、部落での共同炊事が通電再開まで 4 日間にわたって実施された。

れる同族集団がはっきりとみられる。

マキとは、本家の分家に対する権威的統制の強い本分家集団をさす呼称で、東北から関東、中部地方に広く分布する。ただし民俗用語としての「マキ」の用法には、かなり大きな地域的多様性があるとされる（上野 1972 : 665）。三陸町地域では、単系出自集団をさし、西日本でいう「スジ」や「血筋」にあたるものである（上野 [1967] 1992 : 75）。自分の生まれたマキ（「ミマキ」）だけでなく、婚姻によって配偶者の所属していたマキ（「オヤジマキ」、「カカマキ」）にも個人として所属することになる（三陸町史編集委員会編 1988 : 203）。

また「シンセキ」とは、父方のマキと母方のマキの双方をあわせた、双系的な親族集団である（上野 1992 : 84）。ただし、父方のシンセキは、血縁的にはかなり希薄であっても含まれるが、母方は3世代ぐらいに限定されることが多い（三陸町史編集委員会編 1988 : 204）。

マキやシンセキの社会的機能として、今でも最も顕著に残存しているのは、盆と正月の「ホトケマイリ」と呼ばれる行事にみられる。ホトケマイリとは、自分の家や親族の墓参りをしたのち、シンセキの家の仏壇に参る行事である（上野 1992 : 83）。仏壇に参ったあと、その家の主人から酒食の歓待を受けることもある。「アイサツマワリ」と呼ばれることもある³⁹。

マキやシンセキは、生産や労働の共同機能を伴うものではなく、ホトケマイリのような民俗行事における親交的な機能をもつ程度のものであるのが現状とみられる。しかし今回の大津波のような災害時には、この社会関係が相互扶助的な紐帯に転化することもあるようである。ある家長は、「同じマキで被災したうちがあれば、まず助ける。そうやって互助的にどうにかして、そのうえで部落でということになる」と述べている⁴⁰。

ここで重要と思われるのは、マキやシンセキといった同族集団が重なりあって、部落という地域的まとまりができてきていることである（図7-10）。いわゆる家連合としての村が、Y部落

³⁹ こうした行事が根強く残っていることは、震災後の2012年1月に、Y部落会が総会においてアイサツマワリをやめる申し合わせをわざわざしたことでも裏づけられよう。

もともと吉浜地区公民館は震災前から、生活簡素化運動の一環として、アイサツマワリをはじめ、結婚祝いや忌中払いの香典・引出物の簡略化・廃止など、冠婚葬祭の簡略化を呼びかけてきた。この運動を受けて、Y部落会でもたびたびアイサツマワリのとりやめが議論にのぼっていた。しかしなかなか全廃には踏み切れなかったという。

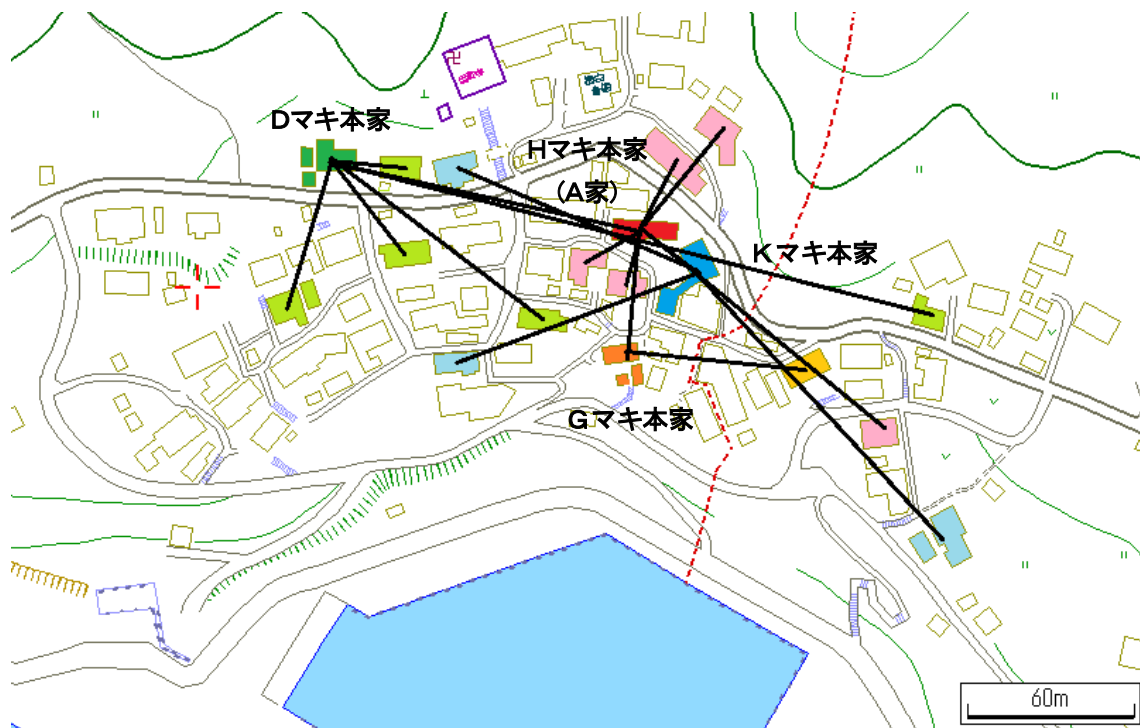
その理由の第1は、各家が複数のマキに属することから、部落全体でいっせいに廃止しなければならない、反対者がいると難しかったことがある。第2に、部落会で発言力をもつ家長の男性にとってアイサツマワリが必ずしも忌避されるものでなかったということが挙げられる。元旦と盆に各家を回って酒食の歓待を受けたり、自家で歓待をしたりするのを楽しみにしている男性は少なくない。それに対して、酒食の準備をする妻や嫁にとっては必ずしも歓迎される行事ではない。ある60代の主婦がいうには、「子や孫が帰省する正月やお盆に、客間に一日中來客があるので、子や孫はうちの隅でじっとしていなければならない。そのうえ、客が来るたびにおせちや酒を準備しなければならない。これがあるから帰省したらない娘もいる」。

アイサツマワリでは、仏壇に参る際に1000～数千円程度の「御年始」「御仏前」を持参する。酒食の饗応は、手間だけでなく、家計の負担になる。こうしたことから、震災後のY部落会総会で、「この部落は、人的被害はなかったものの、漁船が流されて、どの家もたいへんなのだから、この際アイサツマワリをやめたら、みな楽になるのではないか」との提案があり、満場一致で認められた。

なお、上述の主婦は「アイサツマワリがなくなって、初めてゆっくり元旦を過ごせた。初めて温泉で年越しができたという家もあった」と語っていた（以上、Y部落会での聞き取り調査による、2013/1/28、2013/10/25）。

⁴⁰ 聞き取り調査（2013/10/25）による。

ではかなりはっきりとみられる。上述のようにマキやシンセキは、災害時に相互扶助機能を発揮することがある。これをあわせて考えると、部落や部落会における相互扶助は、同族集団という基礎的な社会関係の上で成り立ったといえるのではないだろうか。



注：聞き取り調査から作成。

図7-10 マキの空間構造：Hマキの本家A家の場合

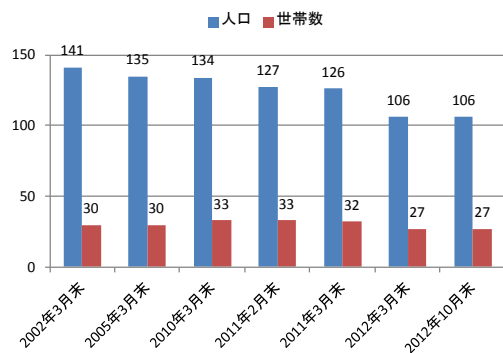
5 綾里地区Z部落の事例

5-1 Z部落の概況

Z部落は、綾里地区の中心部から県道9号を北東に8キロ、越喜来地区の中心部（三陸支所）からも同じ県道9号を南に8キロのところのところに位置する。隣の部落とは峠で隔てられており、かなり隔絶した環境にある集落といえる。集落の東側が開けていて、越喜来湾に面している。そのほかの三方は山である。

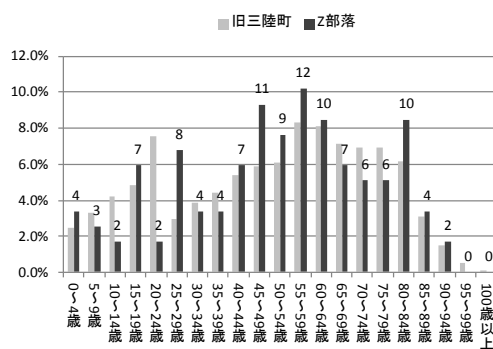
震災前（2011年2月末）の人口は127人、33世帯、平均世帯人員は3.8人だった（図7-11）。この部落の人口構成上の特徴として、壮年層が分厚く、20代の若者、子世代もいることが挙げられる（図7-12）。これは、後述するように、養殖漁業（ホタテ養殖）が生業として成立しており、人口再生産の可能性が維持されていることによるものである。

Z部落に住む15歳以上就業者の7割以上が漁業に従事している。第二次産業、第三次産業は2割強である。三陸町地域の平均と比べて、漁業者比率が際立って高い部落といえる（図7-13）。先にみたように、岩手県内でも有数の漁業者比率の高い地域である。



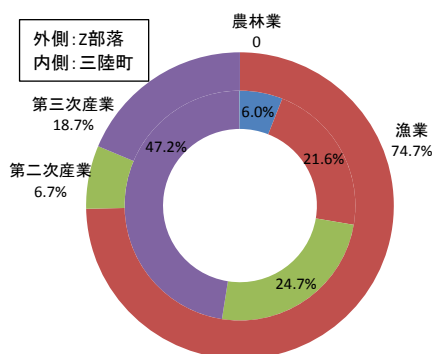
注：大船渡市三陸支所の提供資料から作成（元データ：住民基本台帳）。

図7-11 Z部落の人口と世帯数の推移



注：2010年国勢調査の小地域集計から作成。数値は実人数。縦軸の比率は各年齢階級（5歳刻み）が全体に占める構成比で、「不詳」を含めて算出した。

図7-12 Z部落の年齢別人口（2010年）



注：2010年国勢調査の小地域集計から作成。

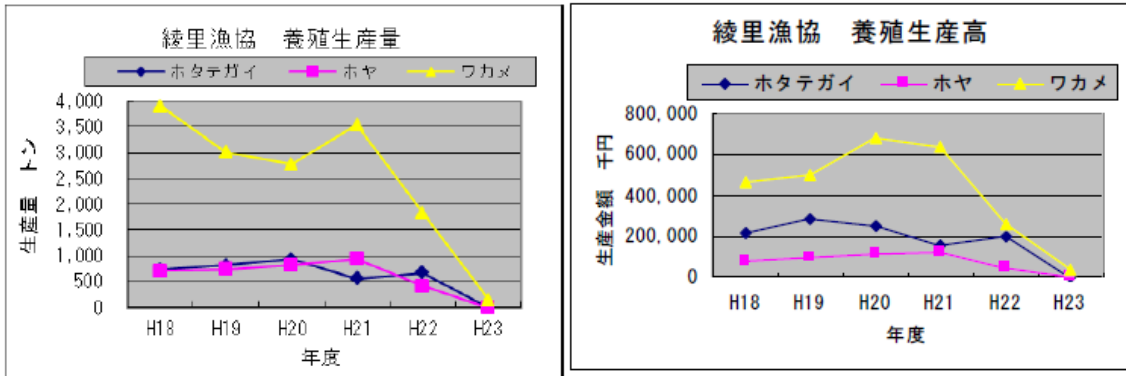
図7-13 Z部落の産業別就業人口（2010年）

5-2 Z部落の漁業の概況

綾里地区の漁業は、海面養殖、小型漁船漁業、採介藻、定置網が中心で、スルメイカ、アワビ、ウニ、養殖ホタテ貝、ワカメ、ホヤが主要産物である。このうち生産額、養殖施設数、経営体数が最も多いのはワカメで、生産額にして5～7億円である。次がホタテ貝で、年間2～3億円の生産額がある。綾里漁協の正組合員は453名、準組合員は22名、計475名である⁴¹。

震災以前、ワカメは、生産量・生産額とも、ホタテやホヤを大きく上回る水準にあった。しかし生産者の高齢化の影響から、生産量・生産額ともに低落傾向にあった。それに対してホタテとホヤは、ある程度安定した生産量と生産額を保っており、綾里地区の養殖漁業の柱のひとつとして期待されてきた（図7-14）。

⁴¹ 綾里漁協の資料による。



注：NPO 水産業・漁村活性化推進機構の資料による。

図 7-14 綾里漁協のワカメ・ホタテ・ホヤの生産量と生産額

Z 部落は、漁協組合員 29 名であり、ここの主産物はホタテである。綾里漁協のホタテの水揚げ量の 7 割を占め、この部落のすべての漁家がホタテ養殖を手がけている。

Z 部落で養殖漁業が本格的に始まったのは、第二次大戦後のことだという⁴²。それ以前は、陸の孤島であるがゆえに、海産物を出荷するには時間と手間がかかり過ぎた。戦後、まず始まったのがノリの養殖だった。綾里地区では 1949 年から、Z 部落でも 4 年後の 1953 年から始まった。

次に手がけられたのがワカメだった。綾里地区では 1961 年から、Z 部落でも 1962 年からワカメの養殖が開始された。はじめは乾燥だったが、その後、塩蔵ワカメとして出荷されるようになった。

ワカメの養殖が本格化するとともに、次にホタテが注目された。Z 部落では 1964 年にホタテ養殖の研究が着手されている。1967 年には初水揚げされた。初めて出荷されたのは 1972 年だった。ホタテ養殖が軌道に乗るにつれて、1980 年代には、ホタテ養殖を始める漁家、ホタテ一本に絞る漁家が増えはじめた。1988 年、築地市場に上場された際、1 キロ 1050 円という高値を付けたことはこの流れを加速させた。1994 年には水揚量、水揚高ともに過去最高を記録した。

しかし 1990 年代後半から、ホタテの価格が低迷しはじめた。2002 年にはキロ当たり 190 円の最低を記録するまでに落ち込んだ。

こうした難局を乗り切るにはブランド化が重要だ、と考えたホタテ漁家の 2 代目たちが中心になって、2003 年に綾里漁協 Z 青年部が設立された。この Z 青年部は、イベントの開催、新たな販路拡大、商標登録やブランドの確立などを積極的に進めた。2009 年には岩手県知事から漁業関係表彰を受けるなど、ホタテの Z ブランドが確立した。

このブランド化の過程で、Z 部落の養殖漁家が共同で出荷する取り組みが進められた。岩手県内のホタテは県漁連の共販品として一括して取り扱うことから、本来は地域独自のブランド化や独自販路の形成は難しい。しかし Z 青年部は、綾里漁協の協力を得て、Z 部落で水揚げされたホタテを直接消費者に届ける独自の方法を考案し、部落独自のブランドと独自販路の形成が可能になった。

⁴² Z 部落と綾里地区の漁業については、綾里漁協の資料と部落会の聞き取り調査 (2012/11/12、2013/1/27) による。

5-3 Z 部落の被害状況

今回の震災で、Z 部落の津波の被害は、「東北地方太平洋沖地震津波合同調査グループ」の調査（原口・岩松 2011）によると、部落のなかで津波遡上高は、最高で 17.27m だった⁴³。

津波は Z 部落の中心部を襲い、Z 部落の中心部が浸水した。また 30 戸のうち、8 戸が被害に遭った。うち 4 戸が全壊だった（写真 7-10、7-11）。人的被害はなかったものの、漁業被害は大きく、漁船は 9 トン 1 隻、3 トン 1 隻の計 2 隻が残っただけだった。



注：日本地理学会災害対応本部津波被災マップ作成チーム作成「2011 年 3 月 11 日東北地方太平洋沖地震に伴う津波被災マップ 2011 年完成版」（http://www.ajg.or.jp/disaster/201103_Tohoku-eq.html）より抜粋。赤線（濃い部分）が津波の遡上範囲、青塗り（薄い着色部分）が家屋の多くが流される被害を受けた範囲。地名等を一部修正した。

図 7-15 東日本大震災における Z 部落の津波の浸水範囲

⁴³ Z 部落の明治以降の津波被害をまとめておく。

明治三陸大津波（1896 年）では、津波の高さ 10.4 メートルを記録した（三陸町史編集委員会編 1989：145）。人的被害は、人口 157 人のうち、死亡 64 名、重傷 5 名、軽傷 4 名だった。家屋の被害は、全 23 戸のうち、流失 13 戸、半潰 2 戸だった。船舶の被害は、全 11 隻のうち、流失 8 隻だった（三陸町史編集委員会編 1989：178-80）。

昭和三陸大津波（1933 年）では、津波の高さ 3.8 メートルを記録した（三陸町史編集委員会編 1989：254）。人的被害は、人口 203 人のうち、死亡 5 名、行方不明 4 名だった。家屋の被害は、全 29 戸のうち、流失 11 戸、全潰家屋 1 戸、半潰家屋 1 戸だった。船舶の被害は、流失 8 隻だった。浸水農地は 6.4 反だった（三陸町史編集委員会編 1989：293、元データは東京帝国大学地震研究所編『昭和 8 年 3 月 3 日三陸沖強震及津浪に関する論文及報告』1934 年）。

なお、昭和三陸大津波の際の Z 部落については、以下の記録がある。

「海岸付近の家は皆流失せり。津波は小川に沿って奥の方まで浸入し奥の方の大きな家のみは外観上変化なく残りに目立ちたり。波高は目測にて 8 メートル位であつたことを認めた」（三陸町史編集委員会編 1989：260、元の出所は『岩手県昭和震災誌』岩手県知事官房、1934 年）



注：この背景地図等データは国土地理院の電子国土 Web システムから提供されたものである。

図 7-16 東日本大震災後の Z 部落周辺の航空写真



注：2013/1/28 撮影。

写真 7-10 三陸鉄道 Z 駅から Z 集落を望む



注：2013/1/28 撮影。

写真 7-11 防潮堤から浸水範囲を望む

5-4 Z 部落会の震災対応

Z 部落では、発災から 4 月 14 日まで 35 日間にわたって、部落の住民全員約 110 人が Z 地域公民館で生活した。このことはマスメディアでもとりあげられた⁴⁴。

発災直後、部落の住民が Z 地域公民館に集まった。そこでまずおこなったのが、各家に残っていた食料を地域公民館に集めることだった⁴⁵。各家の冷凍庫にはウニ、アワビなどが保管しており、「1 週間はごっそう（ごちそう）だった」という。県道が寸断されたため、Z 部落は一時孤立したが、長崎・兵庫両県の防災ヘリが下りてきて支援物資が得られたこともあって、食料不足に悩まされることはなかったようである。県道が開通したあとは、銀河連邦でつきあいのあった長野県佐久市から 4 トントラックで支援物資が届いた。水道も止まっていたが、指導ができる以前に使用していた山の水を地域公民館まで引いて利用した。

部落全体が停電していたため、住民たちは地域公民館で寝食をともにすることとした。食料のほかにも、灯油、薪ストーブ、ガスボンベなど、各家にあった生活物資を地域公民館に持ち寄った。男性は復旧作業にあたり、Z 部落会婦人部の女性は炊き出しにあたった。食事は、高齢者や子どもを優先させ、そのあとで男性、女性が食べるという秩序もできた。

13 日には、早くも被災した家屋の後片づけが、部落の住民たちの協力で始められ、泥を取り

⁴⁴ たとえば、『河北新報』2011/3/24。

⁴⁵ 以下、Z 部落会での聞き取り調査（2012/11/12、2013/1/27）による。

除く作業が進められた。孤立状態にあつて、重機がなかったことから、当初は、漁業施設にあったフォークリフト1台だけが頼りだったという。



注：2013/1/28 撮影。

写真7-12 Z地域公民館の外観



注：2013/1/28 撮影。

写真7-13 Z公民館に隣接する消防施設

5-5 漁業復興と部落

Z部落が養殖ホタテを主とする漁村であることは、すでに述べたとおりである。30戸のうち19戸がホタテ養殖に携わっており、この19戸で養殖組合ホタテ部会を組織している⁴⁶。

養殖ホタテを導入して以降、部落全体でこれに取り組んできた。またZ青年部を中心に、部落独自のブランド構築が試みられてきた。その過程で、養殖施設の経営は基本的に家ごとにおこなうものの、出荷や販売はZ部落全体で共同しておこなうようになった。



注：2013/1/28 撮影。

写真7-14 Z漁港でのホタテの水揚げ風景



注：2013/1/28 撮影。

写真7-15 ホタテに付着した貝殻等を除去する作業は漁家の女性たちが協力しておこなう

⁴⁶ このほかホヤの養殖にあたるホヤ部会があり7戸が入っている。定置網漁業は、かつては近隣の部落も含めて40戸以上がかかわっていたが、震災前は4戸（うちZ部落3戸）だけになっていた。このほか遊漁船組合もあり、ホタテだけでなく、漁業にかかる共同組織は複数ある。



注：2013/1/28 撮影。

写真 7-16 出荷前のホタテの計量作業



注：2013/1/28 撮影。

写真 7-17 Z漁港でのホタテの出荷風景

震災後、船が流失したため、修理や新造が終わるまでは、部落全体で共同して船を利用した⁴⁷。部落会の役員の一りがいうには「これまでいろいろ一緒にやるくせがついている」ことで、漁船の一時的共同利用がスムーズに可能になったということである。

6 まとめ

三陸町地域における「部落」は、兼業化や混住化がそれほど進んでいない漁業村落ほど——たとえばY部落やZ部落に顕著なように——、同族集団（マキやシンセキ）をその基礎にもっており、また漁業という生業における共同をその基盤にもっている。それゆえ、部落は今なおきわめて強固な社会集団としてある。

これが今回の震災において、発災直後の緊急対応や復旧、さらには復興において、重要な役割を果たしてきたし、今も果たしているということは、以上から明らかであろう。その際、部落は部落会という組織をもつことにより、そうした共同性と凝集性をいっそう強く発揮している。

第6章でみたような、「地区」というまとまりは、こうした部落を基礎にもっている。それゆえ「地区」が、部落では処理しきれない課題——たとえば部落間に共通する復旧課題や広域的なインフラの問題など——に対処する、新たな地域的まとまりとしてせり出しているといえよう。換言すれば、地区は部落連合という性格をもち、その部落は家連合や漁業経営体の連合に支えられているわけである。

敷衍すれば、こうした地域的まとまりの重層構造が、「平成の大合併」がもたらした行政の脆弱性を補完し、復元力を駆動させる社会的な基盤となっていると考えられる。裏を返せば、そこにある社会諸関係が解体すれば、災害に対する地域社会の脆弱性は増大し復元力は低減するといえよう。

今後、復興事業は各地で進んでゆくものとみられる。実際、本章でとりあげた部落でも、高台移転や防潮堤の再建が進められつつある。こうしたところで、部落や地区といった地域的まとまりは、どのような役割を果たすのか。換言すれば、復興過程において、「地域」という領域ガバナンスのスケール間分業がどのようにおこなわれるか、という問いである。部落—地区—

⁴⁷ 以下、Z部落会での聞き取り調査（2012/11/12、2013/1/27-28）による。松永（2012）も参考にした。

(旧町)ー市ー県ー…という、「大合併」後の領域ガバナンスの新しいスケールの編成において、何を、どこで、どのように、利害調整・意思決定するのか。これは我々の今後の課題である。

文献

- 原口強・岩松暉，2011，『東日本大震災津波詳細地図 上巻：青森・岩手・宮城』古今書院。
- 丸山真央，2005，「平成の大合併」をめぐる地域社会の意思決定と自治体財政——岩手県大船渡市・三陸町合併を事例に『地域社会学会年報』17：109-25。
- 松永桂子，2012，「水産加工業の復興と新たな仕組みの構築——岩手県大船渡市と釜石市における事業再開の動き」関満博編『震災復興と地域産業 1——東日本大震災の「現場」から立ち上がる』新評論，66-85。
- 三陸町史編集委員会編，1988，『三陸町史 第5巻 民俗一般編』三陸町史刊行委員会。
- 三陸町史編集委員会編，1989，『三陸町史 第4巻 津波編』三陸町史刊行委員会。
- 上野和男，1972，「マキ」大塚民俗学会編『日本民俗事典』弘文堂，665。
- 上野和男，1967，「三陸海村の親族組織——岩手県気仙郡三陸町下甫嶺の事例」『民族学研究』32(2)：155-65。(再録：1992，『日本民俗社会の基礎構造』ぎょうせい，66-88.)
- 吉浜地区公民館編，2012，『その時、私は…——大船渡市三陸町吉浜の人々の記録』大船渡市吉浜地区公民館。

東日本大震災における支援活動と地域社会
—岩手県大船渡市を中心に—
「社会と基盤」研究会・岩手調査班 報告書

2014年3月31日 第1刷 発行

編集 山本唯人

発行 「社会と基盤」研究会

〒186-8601 東京都国立市中2-1

一橋大学 社会学研究科 町村研究室 内

印刷 社会福祉法人 東京コロニー

(本報告書は、平成23～26年度日本学術振興会科学研究費補助金基盤研究(B)「グローバル化以降における資本制再編と都市—〈ヒト・モノ〉関係再編と統治性の研究」(研究代表者：町村敬志、課題番号：23330157)による成果物です)

