

## 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。

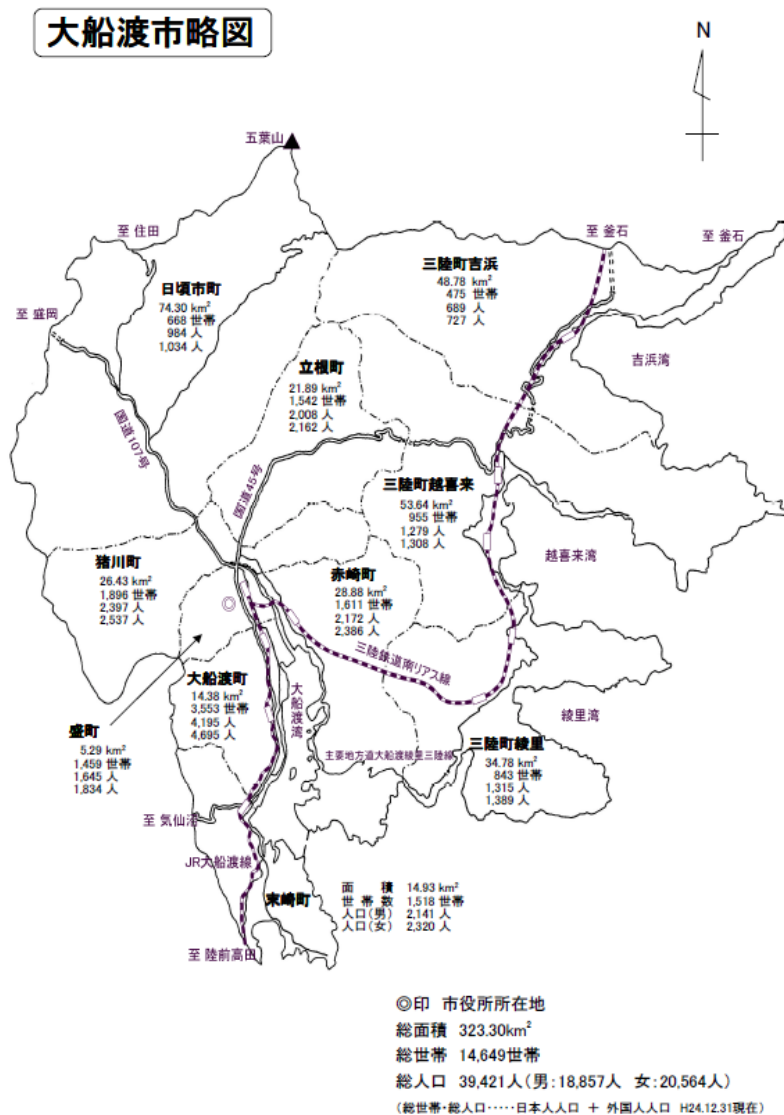
以下、本章と次章で、それぞれ「地区」と「部落」という地域的まとまりについて、調査結果を整理してゆく。

## 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<sup>16</sup>。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<sup>17</sup>。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<sup>18</sup>。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

<sup>16</sup> 「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）。

<sup>17</sup> 以下、三陸町史編集委員会編（1991）による。

<sup>18</sup> 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<sup>19</sup>。

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。

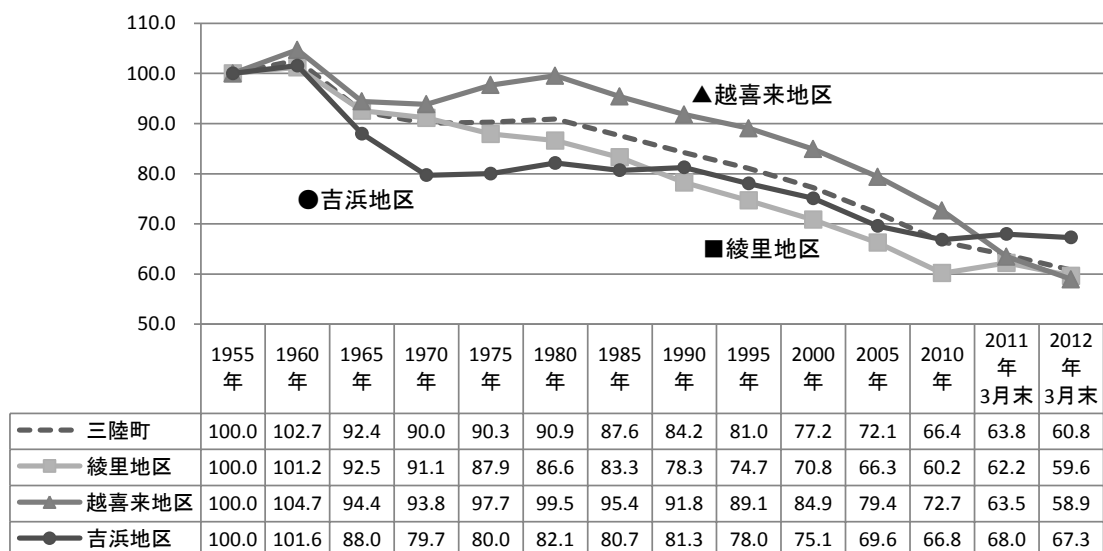
第2に、地区別にみると、綾里地区と吉浜地区は、やはり一貫して減少した。しかし村(のちの町)役場が置かれた越喜来地区だけは、1970年代に一時的だが増加傾向がみられた。地区別の傾向をさらに詳しくみると、越喜来地区は1980年代以降、ほかの2地区と同様に、再び減少傾向がみられるようになったが、町全体あるいはほかの2地区ほどひどい減り方ではない。2010年まで、常に町全体とほかの2地区を上回ってきた。

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。

<sup>19</sup> 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)。



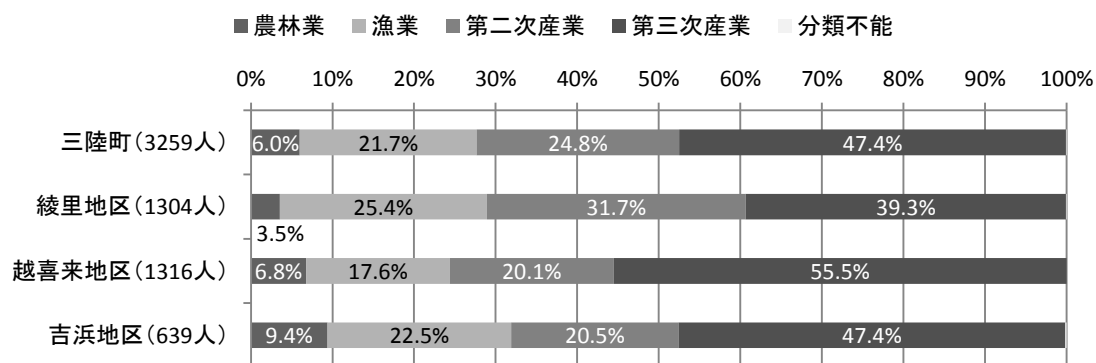
注：2010年までは国勢調査による。2011年3月末と12年3月末は住民基本台帳人口。

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<sup>20</sup>。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<sup>21</sup>。

#### 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

<sup>20</sup> 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。

<sup>21</sup> 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<sup>22</sup>。

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。

<sup>22</sup> 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<sup>23</sup>。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る、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

<sup>23</sup> 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<sup>24</sup>。

#### 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)

<sup>24</sup> 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<sup>25</sup>。

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

<sup>25</sup> 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.