震災復興と地域コミュニティ

－東日本大震災・津波被災地の現状と課題－主に岩手県と宮城県の津波被災地を対象に－

岩手大学農学部　広田純一

主に岩手県と宮城県の津波被災地を対象に，その被害と実態と現状を紹介するとともに，震災復興に向けた課題と地域コミュニティが果たすべき役割について述べる。その被害と実態と現状を紹介するとともに，震災復興に向けた課題と地域コミュニティが果たすべき役割について述べる。

１．津波被災地の特徴
２．被害の実態
３．津波被災地の現況
４．復興に向けた課題
５．被災コミュニティの現状と課題－岩手県田野畑村を例に－
６．被災コミュニティをめぐる課題整理－震災発生 11 ヶ月を経て－

おわりに

Memo ----------

静岡大学平成23年度公民館主事等研修会，興津生涯学習交流館

震災復興と地域コミュニティ
－東日本大震災・津波被災地の現状と課題－

2012年2月8日

岩手大学農学部
広田　純一

津波被災地の特徴

- 財産がすべて流される（事後に持ち出せない）
- 被災地の原状復旧が困難（跡地をそのまま使えない）

地震被災地との違い

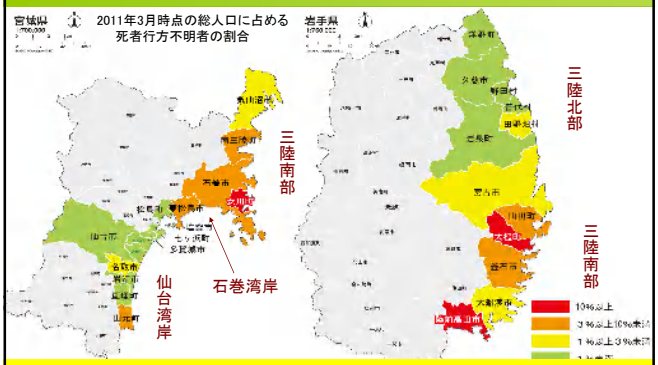
大船渡市内，2011年4月1日 広田撮影

津波被災地の特徴（とくに三陸地方）

- 近隣に雇用力の大きな都市がない
  - 「通勤」という選択肢が限られる
    - 仙台湾岸地域との違い
- 地域産業の早期再建が不可欠
  - 漁業や中小事業者の経営再建が極めて重要

市町村別の死者行方不明率

2011.4.17　現在



陸前高田，大槌，女川では全人口の1割以上が犠牲

市町村別の被災者（死者行方不明者＋避難者）率

2011年3月時点の総人口に占める
死者行方不明者と避難者の割合

2011.4.17　現在

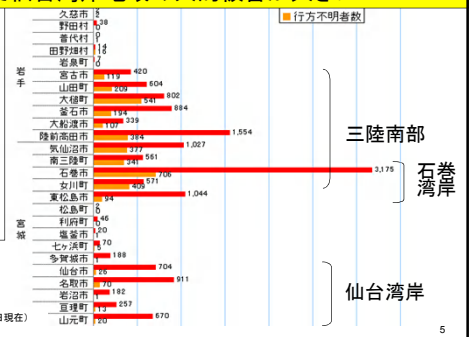
陸前高田，大槌，山田，南三陸では全人口の4割以上が被災

市町村別の死者・行方不明者数（岩手・宮城県）

宮古以南の三陸南部，および石巻湾岸，
そして仙台湾岸地域の人的被害が大きい

死者	4,664名
不明者	1,599名
小計	6,263名
宮城県	
死者	9,439名
不明者	2,082名
小計	11,521名
岩手・宮城県合計	17,784名

（消防調べ：2011年10月11日時点）



（出所）社会実情データ図録
http://www2.ttcn.ne.jp/honk
www/4362x.html
原資料：各県HP（2011年10月11日現在）

被災自治体の分類

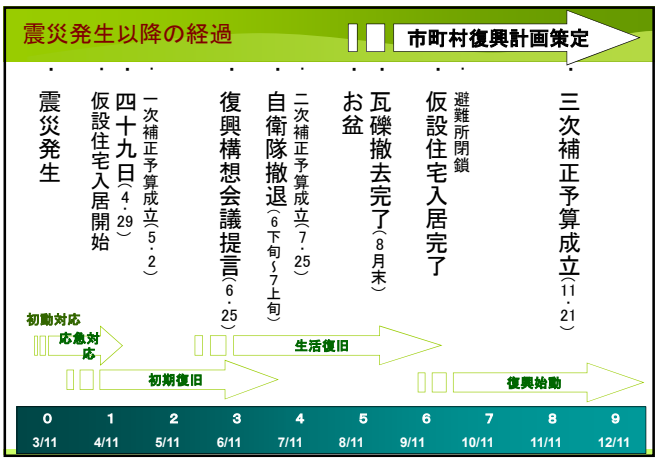
都市行政機能 被災エリア	麻痺	低下	維持
全域	タイプ1： 陸前高田，大槌，女川，南三陸		
沿岸全域		タイプ2： 山田，野田，石巻，東松島，亘理，山元	タイプ5： 仙台，名取，岩沼，松島，七ヶ浜，利府，多賀城，
市街地 ＋沿岸集落		タイプ3： 宮古，釜石，大船渡，気仙沼	タイプ3B： 久慈
沿岸集落			タイプ4： 田野畑，岩泉，普代，洋野

3．津波被災地の現況

概況：震災後11ヶ月（2月上旬）の時点

- 約11ヶ月が経過して，被災地は復興の入口に立っている。
  - 瓦礫の撤去は完了し，現地は更地に近い状態にある。
  - 廃墟のような風景の中に，仮設の商店や工場・作業場が立ち始めている。
  - 仮設住宅での生活が日常となる一方，将来への不安も逆に強まり，高齢者を中心に引きこもり・孤独・体調不良が増えている。
- 市町村レベルの復興計画の策定が完了し，地区レベルの実質的な計画策定が本番を迎えている。
  - 住民参加は必ずしも十分とは言えず，行政への不平・不満がくすぶっている。
- 国の三次補正予算の成立後，復興交付金や災害特区の申請等で市町村は非常に多忙である。
- 地域産業（農林漁業および商工観光業）の復興はなお部分的で，依然として予断を許さない。

震災発生以降の経過



4．復興に向けた課題

(1) 仮設住宅

- コミュニティ単位が望ましいとされるが，実際には，抽選方式で個人単位の入居が進んだ。
  - 近所づきあいの減少。仮設コミュニティは形成途中。
- 自活が基本だが，自活できない人もいる
  - 交通不便な仮設に入った高齢者は移動が困難。
  - 収入の当てがないため，生活費を切り詰めがち。
- 孤立化を深め，ストレスを貯め，体調を崩す人が出ている。

(2) 住宅再建（市街地・集落再建）

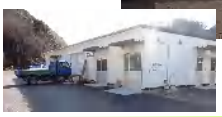
- 被災者の最大の心配・関心事が住宅再建
  - 移転先がどこになるか，自己負担はどれぐらいか？
- 市町村の復興計画の最重要課題
- 移転希望先は多様
  - 高台，内陸，現地嵩上げ，個別移転，転出など
  - 既存住宅地(集落)との関係が課題
- 住宅の建築が困難な被災者は公営住宅へ
  - ただし，世帯の継続性を重視するなら，できるだけ戸建て再建が望ましい。

(3) 生活再建（仕事）

- 住宅再建と直結
  - 収入の目処が立たないと家も建てられない
- 復興の過程で地元に金が落ち，被災者に回ることが重要
  - 復興事業への多様な地元雇用の実現がポイント
  - 一方で人手不足の実態も
- 本格再建には地域産業の復興が不可欠
  - 漁業，水産業，商工業，観光業など

(4) 産業復興

- 地域全体として住宅と並んで目下の最大の課題
  - 三陸地方では，これ抜きには復興は考えられない。
- 二重債務問題は依然解消せず
- 仮設の共同事業所・店舗でようやく営業再開が進みつつある。
- 漁業の復興の難しさ
  - 圧倒的に足りない漁船
  - 漁協問題



田野畑村羅賀地区の
共同事業所と店舗→

(5) 地域コミュニティ　→後述

- 仮設住宅への集団入居ができず，分散入居せざるをえなかった地域では，コミュニティの維持が難しくなっている。
- 被災程度の違いによって，気持ちのすれ違いが拡大
  - 住宅被災者（仮設住宅等）と自宅残留者
  - 仮設入居者と賃貸住宅入居者など
- 復興という共通の目標の達成に向けて，地域コミュニティの結束を高めるような機会・場の設定が重要
  - 祭やイベント，
    復興計画や復興事業への参加

復興計画ワークショップ
（大船渡市崎浜地区，2011年12月2日）

(6) 市町村および地区の復興計画

- 市町村（全体）の復興計画はとりあえず完了
  - 地区ごとの具体的な復興計画づくりは難航
- 地域の意向集約の難しさ−住宅移転に関して
  - 被災者の意向の多様性と時間的な変化
  - 地域との協議の体制・方法に課題あり
    - 懇談会方式の限界
    - 地域内での話し合いの進め方に工夫必要
    - 合意形成の専門家の関与が必要
- 移転先の土地確保の難しさ
  - にわとり（被災者）が先か卵（地権者）が先か

(7) 防潮堤の高さ問題

- 防潮堤の高さ決定の基礎
  - レベル1：百数十年に一度の津波　→★これに対応
  - レベル2：既往最大の津波
- 県が津波シミュレーションに基づき最大高さを決めて，市町村・地域に提示
  - 現在の堤防高さより，かなり高めの設定
- 高すぎる防潮堤
  - 堤内の土地利用，景観・生態系に大きな影響
  - 防災上の問題も（津波が見えることの重要性）

(8) 被災地と後背地との温度差

- 現場はまだ非常事態モードだが，現場から離れるにつれて日常モードに戻っている。
  - 市町村と県・国，市町村と地元
  - 沿岸と内陸，被災県と他県
- 支援側に現場感覚の保持が必要
  - 復興はようやく入口にたどり着いた段階という認識を
  - 被災地に定期的に足を運び，被災者に定期的に会うことが現場感覚保持に効果的

5. 被災コミュニティの現状と課題

岩手県田野畑村を例に

田野畑村の被災集落と中心地

田野畑村，東日本大震災田野畑村災害復興計画【復興基本計画】(平成23年9月)[internet].
http://www.vill.tanohata.iwate.jp/userfile/hukkoukihonnkeikakubesssi.pdf [accessed 2011-10-24]

田野畑村の地区別被災状況

地区名		世帯数 被災前	家屋被災 世帯数	非被災 世帯数	家屋被災 世帯率
机	机	60	1	59	2%
明戸	明戸	39	10	29	26%
羅賀	羅賀	64	27	37	42%
	平井賀	59	46	13	78%
	上川原	33	27	6	82%
	海鳴台	11		11	0%
	小計	266	111	155	42%
島越	松前沢	37	19	18	51%
	川向	38	38	0	100%
	大須賀	39	38	1	97%
	島越	47	16	31	34%
	島の沢	24	12	12	50%
	小計	185	123	62	66%
合計		451	234	217	52%
		100%	52%	48%	

小活

- 住まいが物理的に離れると，近所づきあいは激減する。
- 被災の程度や立場の違いが，お互いの気遣いや疑心暗鬼を呼び，つきあいを難しくする。会う機会が少ないことがそれを助長する。
- 親しい友人や親戚とはつきあいが継続する。

↓

- 被災者間の公平性を確保した上で，交流の機会を増やす必要あり。一緒に行う作業や体験が有効(レクリエーションや楽しみ，軽作業など)

住宅移転に関わる課題(その1)

- 住民意向の集約
  - 移転先の多様性
    - 高台移転，集落内陸移転，現地嵩上げ(少数)
    - 地区外高台移転，村外移転
  - 家族内での意向の集約
    - 浜側を望む夫，高台にこだわる妻
    - 高齢者の悲哀(子供の意向に従わざるをえない)
- 残存集落との分離
  - 高台移転案の場合に顕著
  - 新たなコミュニティのあり方に課題
    - 残存集落と一緒にするか，移転先の高台集落と組むか？

住宅移転に関わる課題（その2）

- 新たな集落拠点の位置
  - 集会所，商店など
  - 元集落に置くか，移転団地に置くか
- 用地取得費・住宅建築費の自己負担
  - 災害公営住宅への期待
- 住宅タイプの選定
  - 戸建て住宅，集合住宅，長屋住宅ほか
  - 高齢者住宅（シルバーハウジング）
- ご近所（隣保）への配慮

6. 被災コミュニティをめぐる課題整理

～震災発生11ヶ月を経て～

（1） 地域コミュニティーの維持

- 地域コミュニティの避難居住形態によって、維持の困難性および課題に大きな差異。

A) 仮設住宅への**集団居住**を実現している地区
- ➢ 仮設入居者と地区内残留者、仮設入居者とアパート等入居者の間のコミュニケーションに問題あり。

B) 仮設住宅等への**分散居住**を強いられている地区
- ➢ 住民への情報提供、話し合いの場の設定にも難しさ。
- ➢ 近所づきあいの希薄化、孤立化の危険性大。
- ➢ さらにケース分けが必要

① 地域コミュニティ活動が継続している地区
② 地域コミュニティ活動が休止している地区
③ 地域コミュニティ組織が解散している地区

（2）仮設コミュニティの構築

- 仮設住宅団地内の仮のコミュニティが必要
- 共同生活を営む上での最低限の役割分担とルールづくり
  - 回覧板、ゴミ捨て、草取り、雪かきなど
  - 集会所等共通スペースの利用方法、支援物資の配分方法など
- 地区残留者や仮設以外の避難者との情報交換・協議の場づくり

（3）地区内残留者への配慮

- 少数が残された場合、生活環境が著しく悪化
  - 生活交通（通勤、通学、通院、買い物ほか）
  - 身の回りの生活関連施設・サービス
    - 商店、郵便局・銀行、宅配便、農協・漁協ほか
- 近所づきあいの減少
  - とくに高齢者
- 仮設入居者等とのコミュニケーションの不足
  - 感情の行き違いも

（4）地区復興計画への対応

- 地域コミュニティの避難居住形態によって、対応の困難性に大きな差異。

A) 仮設住宅への**集団居住**を実現している地区
- ➢ 地区としての対応が可能。
- ➢ ただし、計画を検討する**体制づくり**が必要。
- ➢ また、住民の意向を集約しながら計画を取りまとめるノウハウが不足しているため、プランニングおよび合意形成の**専門家・アドバイザー**がいた方がよい。

B) 仮設住宅等への**分散居住**を強いられている地区

A) 住民が集まって協議する場を設けること自体が難しい。
B) 意見集約や合意形成の具体的な方法を確立する必要。

（5）復興後のコミュニティの再編

- 元々の居住地域から離れた場所に集団移転する場合、移転後の地域コミュニティの組織・体制をどのように構築するかという問題。
- ケースとしては次の3つが考えられる。

① 震災前のコミュニティ単位で再生する
  - 物理的に離れたコミュニティの運営をどうするか？

② 移転先の地域コミュニティと合体・連携する
  - 震災前のコミュニティとの関係をどうするか？

③ 両者の中間型

おわりに

災害時のコミュニティの重要性

- 災害直後に頼りになるのは近くにいる人
- 結束の強いコミュニティは,安否確認が早く，避難所生活も安心・快適（秩序あり，弱者への配慮が行き届きやすい）。仮設生活も同様。
- コミュニティ単位の入居が叶わなかった仮設住宅が直面する問題（希薄な近所づきあい，無用ないざこざ，強まる孤独感など）
- コミュニティは地区の復興計画づくりと復興事業の担い手

地域・地元・ふるさと

- かけがえのない地域
  - 世界中にここしかない土地
- 自分が生まれ育った地元
  - 喜怒哀楽が染みこんだ土地
- ともに育った仲間が帰るべきふるさと
  - 懐かしい人と景色が刻まれた土地

自助・共助・公助

- 復興を成し遂げるためには，被災者自らが立ち上がることが何より重要（自助）。
- その一方で，長い復興の過程では，ともに歩む仲間（共助）と公的支援が不可欠（公助）
- 赤の他人も「ともに歩む仲間」になりうる。
  - これまで自分たちを助けてくれたボランティアの人達のためにも頑張らなければならない
    （陸前高田市男性／2011年11月1日聞き取り調査）

共感・関心・参加

- 被災地が一番恐れること
  - 忘れられること
- 被災地のためにできること
  - 復興に向けて頑張ろうとする人への共感
  -
- 共
  -
- 支援・応援から参加へ
  - 歴史に参加できるまたとない機会
  - 自分を高める絶好の機会

継続的な関心を！