

特集

特別講演

「コミュニティの現状と課題」

廣 田 純 一（岩手大学）

岩手大学の廣田です。よろしくお願いします。今回は京都、それも京都大学で、このような機会を与えていただきまして大変光栄に思っております。

と申しますのも、被災地から遠くなるにつれて、どうしても情報が少なくなり、関心が薄くなります。それはそれでやむをえないことだと思いますので、できるだけ被災地の現状を知ってもらうために、このように声が掛ければ必ずうかがうようにしています。とくに今日は京都大学の伝統ある財政研からお呼びいただき、専門家の前で話しをする機会を得ました。こちらとしてもしっかりと被災地の現状をお伝えできればと思っています。

具体的には岩手と宮城の津波被災地を対象に、その現状と課題、特に震災復興に向けた市町村の復興計画と地域コミュニティに関する課題を報告させていただきます。

なお、今の広井先生のお話は、被災地に当てはまるところがずいぶんあると感じながら聞いておりました。後の議論の際にそうした点に触れられればと思います。

1. 概況

まず、被災地の現状からお話したいと思います。震災後約8カ月を過ぎ、12月11日で9カ月を迎えます。被災地はようやく復興段階に入ってきたかという状況です。がれきの撤去はほぼ完了し、現地は更地に近い状態です。廃虚のような風景の中に仮設の商店や工場、作業場が建ち始めています。仮設住宅での生活が日常となる一方で、将来への不安も逆に高まっている感じがあります。

市町村レベルの復興計画はもう8割以上のところで終わっています。遅いところでも年内には策定が終わりそうで、これから地区レベルの検討が本格化しようとしています。

事情をご存じない方は、市町村レベルの復興計画ができれば、もう相当いいところまで行っているんだろうと思われるかもしれませんが、実は本番はこれからです。例えば住宅再建についても、移転先の土地をどこにするかというのは、これから具体的な議論が始まります。その意味で地区レベルでの計画が非常に重要になります。

他方、産業の復興はまだ一部にとどまっており、依然として予断を許さない状況です。予断を許さないというのは、再建できない事業者が相当出てくるのではないかという意味です。

その一方で、11月21日によりやく国の3次補正予算が通り、行政の取り組みが本格化しようとしています。3次補正では特に復興交付金が大きな意味を持っています。市町村はこれか

らが忙しくなります。例えば住宅の集団移転も、これから事業化に向けた具体的な調査や合意形成に入っていくことになるはずですが、おそらく今の市町村の職員だけでは発注業務が追いつかないと思います。そういう面でも、いよいよ動き始めたという感じがしています。

政府の復興支援については、6月25日に復興構想会議、これは植田先生や私とその下の検討部会に入っていました。そこで提言をまとめまして、1カ月後に政府としての基本方針ができました。復興構想会議の提言がほぼそのまま採用されています。

そして、この時期から関係省庁は本格的な制度設計に着手します。むしろ実際にはそれ以前からやっているわけですが、基本方針が正式に定まって、ようやく各省庁の検討が本格化したということです。ただし、予算の裏付けとなる3次補正予算は遅れに遅れて、ようやく11月21日に成立する運びとなりました。

2. 復旧・復興の経過

さて、震災発生以降の経過は、今後いろいろな研究者が実証データに基づいて段階分けを行っていくと思いますが、現時点で私が考える区分を紹介しておきます（図1）。

まず、3月11日の震災発生後、四十九日というのが一つの大きな区切りになっています。というのも、地元の消防団の遺体搜索活動がこれぐらいまでに終わっているからです。今回の津波被災地の特徴は行方不明者が非常に多いということで、このことが復旧・復興の過程にも大きな影響を与えています。震災から四十九日に当たる4月29日は、岩手県で最も被害の大きかった陸前高田市の消防団が遺体搜索活動を終了した日です。ここが一つの区切りであったかという感じがあります。

それから自衛隊の撤退が6月下旬から7月中旬にかけて進みました。岩手県では7月上旬に撤退しています。被災地での自衛隊の存在感は圧倒的です。それだけに自衛隊の撤退で大きな区切りがついたというか、初期の復旧が終わったという感があります。もう自衛隊がいなくても、あとは行政やボランティアで何とかする（する）、という雰囲気です。地域によってはまだ撤退してほしいというところもあったようですが、この辺りが潮時であったかと思います。ちなみに行方不明者の数は、自衛隊や警察・消防の搜索によって急速に減っていきましたが、自衛隊の撤退以降、めっきり減り方が少なくなりました。

そして、もう一つ大きい区切りが仮設住宅への入居です。9月中旬ぐらいにはほぼ完了しました。避難所は最後の一つが11月上旬まで残りましたが、9月ぐらいには大半が閉鎖しています。仮設住宅等への入居によって、ようやく生活が落ち着き、先のことを考える余裕ができました。もっともそれが精神的な落ち込みにもつながっているわけで、とくに中高年の男性の不活性が心配されています。

11月に入り、第3次補正予算が成立します。これは行政にとっては非常に大きな出来事でした。それまで市町村は、国の補助事業があっても補助残は自分たちで負担しなければならないため、住宅移転を始めとする復興事業の計画に慎重でした。それが補助残も国が面倒をみてく

れることがはっきりして、いろいろと手の打ちようが出てきました。ここから行政レベルの復興に向けた動きが加速します（自治体によっては先行して検討を進めているところもありました）。

復興に当たっては、市町村の復興計画が大変重要です。早いところでは5月ぐらいからつくり始めて、11月末時点で約半数の市町村が策定を終えています。年内にはほぼすべての市町村で完了するはずです。

さて、以上のような経過を大雑把に整理してみますと、だいたい四十九日あたりまでが応急対応段階と考えられます。繰り返しになりますが、当時は遺体搜索が最優先であり、がれきの扱いも、まずそこに亡くなった方々がいなかったかどうかの確認が優先され、実際の撤去はそのあとでした。

その次が、初期復旧段階ということになります。だいたい震災以降3カ月から4カ月ぐらい、自衛隊が撤退した時期辺りまでになるかと思います。

その後、仮設住宅への入居が進み、被災者の生活が少し落ち着いてきて、それがだいたい完了するのが、先ほど申し上げましたように、9月中旬ごろですから、その辺りまでが生活復旧段階とでも言える時期かと思います。

復興期がどこから始まるかについてはいろいろと議論があるかと思いますが、ここでは仮設住宅への入居が終わった時期ぐらいからとしておきます。ただ、本格的な復興が始まるのはもっと先ですから、正確には復興始動期というべきかと思います。復興計画の策定が佳境に入ってくるのもその辺りからです。

3. 死者・行方不明者・避難者の推移、ライフラインの復旧状況

少し戻りますが、避難所に入っていた人数は、最初の1～2週間が一番多く、その後は一気に減っています（図2）。避難所生活者が減った分は、自宅に戻ったり、仮設住宅や賃貸アパートに入ったりしているわけです。

仮設住宅は、震災後3カ月ぐらいで建設完了が半分を超えており、お盆の辺りには9割ぐらいが完成しています（図3）。実感としては、この頃からようやく生活が落ち着いてきて、被災地全体として復興に向けた気分が出てきたように思います。ただし、逆に見通しが立たない現状に気がつき始め、かえって精神的にはきつい頃だったかもしれません。

ライフラインについては、ほとんど復旧しているようなイメージがありますが、実は都市ガスや郵便局、郵便配達といったものはまだ15%ぐらいが復旧していません。これは流されてしまった地域が手つかずだからです。こうした地域は店という店がなくなっていますから、郵便局やATMもなくて困っている、ということです。また、港湾は半分以上が復旧、11月の段階では6割ぐらいが復旧しています。ただし、漁港はほとんど手がついていません。

4. 現地の状況

ここからはスライドを見ながら、被災地の現地の状況をかいつまんでご紹介します。

これは11月の1カ月ぐらい前の陸前高田の中心部です（図4）。マイヤというショッピングセンターが見えていますが、中心街はまだ取り壊しが終わっていない建物があり、その周りは草ぼうぼうの荒れ地という感じです。

これが陸前高田の市役所です（図5）。屋上まで波が到達し、この場所だけではありませんが、全体で3割近くの職員が亡くなっています。教育委員会などは27人中22人が亡くなったと言われており、学校の再開が遅れたのも止むをえなかったと思います。

この写真は少し遠目から陸前高田の市街地方面を見たものですが、建物が残っているところはごく一部で、ここに町があったのが想像しにくい状況です（図6）。この写真は9月のものですが、現在もこのような感じです。現地の光景を見る限り、被災地ではまったく何も始まっていないのがおわかりになると思います。むろん、市町村による復興計画の策定や、個々の事業者の方々の事業再開に向けた動きはあります。ただ、津波で流された現場は、がれきが片付いただけで、ほとんど動きが見えないということです。

これは県立高田病院の遠景です（図7）。手前の水面は水田でして、1メートル以上地盤沈下し、今も冠水していて、水鳥の楽園のようになっています。

これは高田市郊外の水田地帯です（図8）。見た目はきれいですが、実はまだがれきが残っています。陸前高田では秋以降、がれき撤去の主力は農地に移りました。農地のがれき撤去で最初にやることは草刈りだそうです。ところがボランティアの方は草刈りに慣れていないため、よく怪我をして一時期ちょっと問題になりました。陸前高田では、最盛期は1日千人以上のボランティアの方が来られました。こうしたボランティアの方々の力なしには、細かながれきはまったく片付かなかったと思います。

この写真は陸前高田市小友地区の水田ですが、大量のがれきがこのエリア一帯に集まり、最後までそれが残っていました（図9）。最近になってだいぶ片付いてきましたが、まだ船などが田んぼの中に残っています。これは6月に同じ場所を撮ったものです。がれきをよけながら遺体捜索をやっていたために、手早く片付けることができなかったのです。

津波浸水域の外側に建てられた仮設商店街です（図10）。9月に撮影したもので、先ほどの写真にあったマイヤという地元資本のスーパーとクリーニング屋、お菓子屋さんなどが入居しています。まだ周囲に店が少ないので結構流行っているそうです。

ここは釜石市の平田（へいた）という地区です（図11）。ここでは土台だけ残っていて、それを生かして加工場や建設関係の事業所などが建ち始めています。土台まで片付けられた地区もたくさんありますが、このように土台が残っている方が建物は建てやすいようです。私は仮設でもいいので、被災地にこのような作業場や店ができてくる方がいいと思っています。地元の事業者さんが立ち上がらないと、活気が出ないし、仕事生まれません。ちなみに、平田地区では住民自ら復興推進のための組織を立ち上げて、自分たち自身で地区の復興計画を作って

います。ただ、市の計画案とはだいぶ違っていて、現在のところ両者の調整はまだできていません。

次の写真は釜石市の唐丹町小白浜というところで、宮古市の田老町ほど有名ではないのですが、ここも明治・昭和の大津波で大きな被害を受け、高い堤防をつくって津波に備えた地区でした（図12）。しかし、この地区もこの通り堤防ごとやられてしまいました。明治・昭和以降、住宅は高台に移転したものの、その後また一部の人達が下に降りてきて、再び流されてしまったというわけです。

ここは大船渡市三陸町吉浜という地区です（図13）。明治と昭和に全戸高台移転し、その後も沿岸には家を建てなかった地区として大変に有名です。今回も海に近い水田にたまたまいた高齢の男性が一人亡くなっていますが、それ以外は人的被害はなく、住宅の被害もごく一部で済みました。高台移転の効果が如実に出たわけです。ただし、低地の水田は津波で流されてしまいまして、現在復旧に向けた圃場整備の計画を作っているところです。

これは大槌町の役場庁舎です（図14）。地震が起きた直後、庁舎の崩落を恐れて職員は庁舎前の広場に集まったそうです。そこに津波が襲い、町長を含む全員が流されてしまいました。4年前に卒業したうちの卒業生もその場において、残念なことに亡くなってしまいました。この庁舎については保存運動が起きています。遺族の方々も、ここを取り壊してしまうと（亡くなった家族に）会いに来る場所がないということで、保存の要望があるそうです。

大槌町では、最近仮設の店舗がぽつぽつと建ちはじめています（図15）。この仮設テントは復興食堂といって、地元のお母さん方を雇用して営業しています。運営するのは（社）「おらが大槌ゆめ広場」という団体で、復興食堂のほかに被災地ツアーなども手がけています。設立の主目的は大槌町の雇用創出で、様々な事業を企画・実行して、地元の人達の雇用に結びつけようとしています。メンバーは大槌町の被災者を中心に、これまで大槌の復旧・復興を支援してきた人達です。私も名前だけですが顧問になっています。

ここは仙台湾岸の宮城県山元町の沿岸被災集落です（図16）。町内でも一番被害のひどかったところですが、本当に根こそぎ全部流されてしまっています。その付近の水田ですが、津波が侵入して引いた後、地表が乾燥して塩が吹いています（図17）。周囲の水田も草がぼうぼうで、現地に立つと荒野のような風景が広がっています。

5. 津波被災地の特徴

ここから、現在被災地が抱える課題について述べていきます。

最初に理解していただきたいのは津波被災地の特徴です。地震被災地と違い、財産が全て流されて取り戻せないということが大きな特徴で、被災者には厳しい状況となっています。さらに、流された跡地の現状復旧が困難で、もうそこには住めないということも困難を倍加させています。地震被災地であれば、地震が収まった後で財産や貴重品を取りに行けて、かつがれきを片付ければその土地が使えます。津波被災地はこれができないのです。

もう一つ、三陸地方の被災地の特徴として、近隣に雇用力の大きな都市がないということが挙げられます。これは仙台市に近い宮城県下の被災地との大きな違いです。このことは地域の産業が再建されなければ、仕事もないということを意味しています。住宅再建と産業再建を同時にやっていかなければいけないわけです。

6. 被災地の抱える課題

(1) 仮設住宅

仮設住宅については、よく阪神大震災の教訓を生かしてコミュニティ単位で入るべきという議論がありますが、実際には抽選方式で世帯単位で入ったところが多くなりました。とにかく一刻も早く避難所を出て仮設に入りたいという人が多くて、公平性を保つためには抽選にせざるをえなかったからです。やむをえなかったと思います。こうしてバラバラにならざるをえなかった地域コミュニティを、本格的な復興までの間、どう維持するかということが大きな課題です。

また、仮設住宅に入ったあとは自活が基本とされますが、できない方もいらっしゃいます。そこではNPOやボランティアの力が大きく、もちろん地域差はありますが、行政だけでは対応できない印象があります。

当初から心配されている孤立化の問題も見えてきています。仕事をなくした中高年の男性が一番やっかいで、実際自殺者も出ているようです。

(2) 住宅再建

被災者の現在の一番の心配事・関心事が住宅再建です。移転先はどこになるのか、自己負担はどれぐらいか、要するに自分の住宅を再建できるかどうかということが一番の心配であるわけです。移転先は多様です。全体としては同じ地区内の高台への集団移転が多いのですが、元の場所を嵩上げて住みたいという人もいれば、集団移転ではなく自分や親戚の持っている土地に移るとか、地区外あるいは市町村外に転出したいという人もいます。また、自宅再建を諦めて災害公営住宅を希望する人も多くいます。

移転先を計画するさいには、津波に流されずに残っている集落との関係も重要になります。集落の全てが流されてしまった地区というのは実は一部でして、集落に残っている世帯もかなりあります。残っている人達は、仮設住宅等に避難している人達には帰ってきてほしいと思っています。しかし、実際に津波に遭った人達はなるべく海から遠い高台に移りたいと希望します。従前の地域コミュニティが物理的に離れてしまう可能性が高いわけで、これをどう考えたらよいかということが現実問題としてあります。

ちなみに、自力再建が無理な人は公営住宅を選択するわけですが、公営住宅では次の世代につながりにくい（子供達が同じ公営住宅に住むことはない）ため、地域の人口の維持、世代の継承を考えると、無理しても自宅を再建してもらう方が望ましいと個人的には思っています。

また住宅再建については、政府の3次補正も出て集団移転の目処が立ってきたわけですが、

仕事がなく収入の見込みがなければ住宅ローンも借りられません。つまり生活の再建（仕事の確保）を同時に達成していかないと、住宅再建もままならないということです。

それとも関連しますが、今後の復興の過程では建設業を中心に大きなお金が投入されていくことになると思います。その際にはできるだけ地域の隅々にまでお金を回すことが重要になってきます。たとえば、建設作業に被災者を雇用するのは当然のこととして、それに付随する様々な仕事（食事や宿舎、道具や衣服の提供等）もできるだけ（再建を目指す）被災業者に回すとか、作業従事者の消費がなるべく地元商店で賄われるとかいったことです。

（3）地域産業の復興

これは個々の被災者というより地域全体にとっての最大の課題であって、産業の復興なくしては被災地の再生はありえないと思います。産業復興は個々の事業者から見れば事業再建ということになります。そこでの課題の一つが、いわゆる二重債務問題です。これまでのところ民間金融機関を使った支援スキームも出されていますが、ほとんど進んでいません。平常時でさえ融資に積極的でない金融機関に期待するのは少し難しいのではないかと思います。

中小および個人の商工業者さんの事業再建はかなり厳しい状況です。農林業や漁業と違って国の補助金はなく、今回のように壊滅的な被害を受けた状況でさえ基本的に自力で何とかしなければならぬからです。ただ、中小企業庁のグループ補助金はある程度期待されています。三次補正でも予算が確保されているので、これから具体的な動きが見えてくるのではないのでしょうか。

漁業については、とにかく漁船の数が足りていません。被災した漁船が2万隻ぐらいありますが、10月時点でその10%も確保できていないと思います。漁業の支援は主に漁協を通して行われますが、そこにも少し問題があるようです。国や県の様々な支援制度を理解し、自分たちに合った制度を選択して、末端の組合員までわかりやすく伝えとともに、組合員の意向集約を図り、国や県、市町村に言うべきことを言うといったことが、必ずしもすべての漁協でこなせているわけではないということです。やる気のある漁業者ほど、大きなストレスを抱えているという実態も聞いています。

産業復興については、もちろん既存の産業を再建していくことが基本ではありますが、新たな産業おこしもそれと同じぐらい重要です。震災復興に投入される資金や機会をうまく使って新しい産業を興し、新しい会社を創っていくことが、まさに創造的復興であると思います。

（4）復興計画

先ほども述べましたように、市町村全体の復興計画はもう終盤戦でして、これからは地区ごとの具体的な計画策定に移っていきます。その中でも中心になるのは住宅の集団移転計画で、どこに何世帯ぐらい、どういうタイプの住宅をつくるかが問題になってきます。しかし、その場合の前提となる被災者の意向集約は意外に難しいところがあります。これも前述のとおり、住宅再建の意向はそれぞれの家庭の事情を反映して様々です。例えば、当日自宅にいて津波に遭遇し、命からがら避難した主婦や高齢者は絶対高台でないとダメだと言い、その日仕事に出

ていて津波を見ていない旦那さんは元の場所の近くでもいいと言ったりします。また、高齢の方は地域の皆と一緒にあればどこでもいい、といった意見が多いのですが、その子どもはと言えば、勤め先のある隣の市に移りたいという希望を持っていたりします。

住宅再建の意向はまた、時間の経過とともに変化もします。アンケートをとっても3カ月前と今とでは違ってきます。意向が固まらない一番の原因は、意志決定のための十分な情報が与えられていないということにあります。意志が固まらないのではなく、固められないと言った方が適切です。情報不足というのは、たとえば、住宅再建に対する補助金・助成金にはどういうものがあり、いくらぐらい支給されるのか、その条件は何か、といった基本的なことから始まり、移転先の宅地の取得価格がいくらになるか、取得できる面積はどのぐらいか、流された元の宅地は買い上げてもらえるのか、買い上げてもらえるとすればいくらぐらいか、公営住宅の面積、賃貸料はいくらぐらいか、将来の払い下げは可能か、といった政策的判断が必要な事項にまで及びます。後半の一連の問いに対しては、今のところきちんと答えられる自治体はないと思います。

少し話題が変わりますが、復興計画については、住民意見の聴き方や集約の仕方、計画への反映のさせ方などに多くの課題があります。たとえば、住民とのやりとりは懇談会方式が大半ですが、懇談会の場で自ら意見を言える人は限られますから、そこで異論がなかったからと言って計画への了解が得られたと判断するのはかなり荒っぽいやり方です。もっと丁寧な意見集約・合意形成の場を作っていないと、本当の意味での住民参加とは言えないと思います。もちろん、限られた人手の中で、これだけ多数の被災地の計画を作らなければならない市町村の苦労は並大抵のものではないと思いますが、

また、集団移転に関する現実的な課題として土地問題があります。三陸沿岸では元々適地が少ないことに加えて、移転先の土地所有者の同意取得の問題があります。たとえば平野部のほとんどが流されてしまった陸前高田市ですが、津波で流された人はもう元の場所には住みたくないという人が多いのに対して、市としては高台に十分な面積の土地を確保できないため（造成費がネック）、現実的には元の市街地を嵩上げて住んでもらうしかないといった悩みがあります。また、私が関わっている大船渡市の漁村ですが、先週、地域の人たちと地区内の10カ所ぐらいの移転候補地を一緒に歩きまして、この辺りには何世帯ぐらい入るとか、ここは所有者が難しいから避けておこうとか、そうした現地調査を行いました。こうした作業を行っていると、被災者が望む場所と地権者が提供してくれそうな場所は必ずしも一致しないというのをつくづく感じます。被災者と地権者の事情を両方にらみつつ、移転先の位置と面積をすり合わせるのは中々大変なものです。

(5)意識のズレ

現地はまだ非常事態モードですが、私も含めて支援側はもう日常モードに入ってしまったっており、そのギャップがとて大きくなっています。岩手県内でも、沿岸と内陸は全然違い、盛岡の人にはもう少し関心をもってほしいという感じが正直あります。現場感覚の保持という点で

は、現地に足を運ぶことと被災者の人と話すことを定期的に行うのが効果的です。私もふだんは盛岡にいて、今は1週間に1、2回しか現地に行けませんが、これをやっておかないと、どんどん日常モードになってしまいます。ぜひ皆さんも1回現地に行ってみてください。

7. 地域コミュニティをめぐる課題－田野畑村を事例に－

私たちが調査・支援に入っている田野畑村の事例を紹介します。

今回の津波で大きな被害を受けたのは、沿岸部の羅賀地区と島越地区です（図18）。両地区の全世帯を対象に、1戸ずつ直接お宅に訪問し、30分から2時間ぐらい、長いときで4時間ぐらいお話を伺いました。約360世帯のうち、270世帯ぐらいが終わっています。今回ご紹介するのは、そのうちの200世帯ぐらいの調査結果です。田野畑村では、村内3ヶ所に仮設住宅団地を設置しています。うち1ヶ所はすべて羅賀地区の被災者が入居し、1ヶ所はすべて島越地区、そしてもう1ヶ所は二つの地区とそれ以外の被災者の寄り合い所帯です。また、仮設住宅団地に入っている人のほかに、民間の賃貸アパート（いわゆる「みなし仮設」）に入っている方々もおられます。

震災前と後の近所付き合いの変化を見てみますと、仮設住宅に入っている人はむしろ「増えた」という人がかなりいます（図19）。これに対して、集落に残った世帯と賃貸住宅に入った世帯は、近所づきあいが「減った」という人が多く、とくに賃貸世帯では、ほとんど近所付き合いがないという結果が出ています。震災前には全然付き合いがない地域に入ったわけですから、当然と言えば当然です。

近所づきあいが減った理由としては、「物理的に遠くなった」とか「用事がない」というのが一番多いですが、「気まずい」、あるいは「話が合わない」という回答も結構あります（図20）。これは仮設世帯の方のお話ですが、「残っている集落の人は救援物資が回ってこないという不平を持っており、その集落に行くとそうした不満から始まるので話がなかなか合わない」とか、「家を持っている人たちに対してねたみのような感情があり、残った人とは話がしづらい」というような理由を挙げられています。また、「卑屈になる必要はないのだが、やはり家を持っている人たちに対してどうしても気後れがある」といった意見もあります。あるいは、「残った集落に行くと、向こうが気を遣って必ず何かくれるので、ものをもらいに行っているようで逆に気を遣ってしまう」とか、「こちら（仮設世帯）から連絡すると、（集落世帯の人に）見舞いに来てくれと要求しているようで躊躇する」という意見もありました。

逆に、集落に残った人たちも、仮設の人との付き合いが減った理由として、気まずさや話が合わないことを挙げられます（図21）。よく話に聞くのは、家は残ったが、船とか漁具とか生産資材はほとんど流されていて、自分たちも被災者であるということです。にもかかわらず、行政からの支援がほとんどないことへの不満が強いようです。同じ被災者なのに仮設ばかりが優遇されて不公平といった感情です。また震災当初よくあったのは、「そちら（集落世帯）は家が残っていいですね」と仮設の人から気軽に言われることに傷ついたという話です。そして、

仮設世帯が集落世帯に気を遣うのと同様に、集落世帯の側でも、「手ぶらでは仮設には行けない」といった気後れが生じてしまっています。

以上まとめますと、住まいが物理的に離れると近所付き合いが激減すること、被災の程度の違いがお互いの気遣いや疑心暗鬼を生み、付き合いを難しくしてしまうこと、賃貸世帯では近所づきあいが極端に少なく、かつ元のコミュニティの人と会う機会が少ないため、孤立化を含めていること、などです。物理的に住まいが離れ、顔を合わせる機会が減ると、ここまで気持ちが悪くなるのだということがよく分かりました。意外に地域コミュニティはもろいかもしれません。結論としては、被災者間の公平性を確保した上で、住まいが離れてしまっている人達が出会う機会を増やしていかなければいけないと思います。

8. 公営住宅のあり方

先ほども言いましたように、私自身は住宅再建は戸建て住宅にこだわるべきだと思っています。県や市町村の復興計画では、公営住宅をたくさんつくることになっていますが、この間、福岡西方沖地震の被災地である玄界島に行って感じたのは、地域の維持のためにはやはり戸建て住宅がいいということです。要するに、戸建て住宅で再建すれば次の世代につながる可能性が高まるということ、家があるから一緒に住む、家があるから戻ってくるということです。公営住宅は当面はいいのですが、そこに入った親世代が亡くなれば、そこに次の世代が入ってくる可能性は限りなく小さくなります。なので、復興を先導する市町村は、地域政策として戸建て再建にこだわるべきだと思います。お金のない人には資金手当ををするとか、当面は公営住宅に入ってもらい、将来的にはそれを払い下げるとか、いろいろとやり方はあると思います。

9. 分散した地域コミュニティの維持

復興期間中の地域コミュニティの維持は、現時点での地域住民の居住形態によって、その難しさや課題に大きな差があります。元のコミュニティの住民が仮設住宅に集団で入居しているところは比較的問題が少ないのですが、そうでないところは、そもそも皆が集まって話をする場所さえありません。複数の仮設住宅団地や賃貸アパート等に離ればなれに暮らしている元のコミュニティの住民をつなぎ止めておくには、日常的な情報共有の方法を確立し、全員が一同に介せる機会（祭やイベント）を作ったり、地域の将来にとって重要な協議の場（たとえば復興計画の策定等）を設けたりすることが何よりも重要です。地域だけでそれができない場合は、行政やNPOが積極的に支援していく必要があります。中越地震のさいに旧山古志村で導入された集落支援員などの仕組みがあるといいと思います。

また元のコミュニティの維持も重要ですが、現在の仮設住宅でのコミュニティづくりも必要です。たとえ仮住まいであっても、回覧板やごみ出し、除雪といった共同作業があるからです。実際、ようやく仮設住宅での自治会設置の動きが出てきました。

10. 復興後の地域コミュニティのあり方

最終的に地域コミュニティをどのように再生するかという課題です。今回の津波被災地では、元の居住地域から離れたところに集団移転する例が多いので、場合によっては元のコミュニティ組織を解散して新たなコミュニティ組織に再編成する必要も出てきます。本格復興後の地域コミュニティの組織体制をどう考えるか、少し気が早いかもしれませんが、今から検討しておく必要があります。

将来のコミュニティ組織の形としては、形式的には3つのパターンがありうると思います。第一は、震災前のコミュニティ組織をそのまま再建するパターン、第二は、以前のコミュニティ組織は解散し、集団移転先のコミュニティ組織と合体するパターン、第三は、それらの中間的な形態で、集落に残った世帯と集団移転した世帯とがそれぞれの場所で小組織をつくり、それらの連合組織として従来のコミュニティも組織を残すという形です。近年各地で設立されているコミュニティ協議会（集落連合）のようなイメージです。

どのパターンがいいかは地域によって違ってくると思いますが、私は中間型がいいのではないかと考えています。多くの被災地域では、元のコミュニティ組織への帰属感が依然として強く残っています。その現実を考えれば、震災前のコミュニティの紐帯を維持することが好ましいですし、その一方で集団移転が完了してしまえば、移転先近くのコミュニティとの関係がどうしても強くなってしまはずで、そちらとの連携を考えなければなりません。そうであれば、当面は現行のコミュニティ組織を残しながら、将来的には新たな展開も見込める柔軟な組織体制である方が望ましいのではないかと思います。

11. おわりに

被災地はようやく復興の入り口に立とうとしている段階です。いま被災地・被災者に必要とされているのは、いつまでも自分たちは被災者ではない、自分たちで立ち上がることが一番大切だということです。自助なしには地域の復興はありません。自助・共助・公助といいますが、何と言って中心は自助です。

その一方で、共助、公助もむろん必要です。一緒に歩む仲間と公的支援がなければ復興は不可能でしょう。ここでとくに強調をしておきたいのは、赤の他人も共助のパートナーになれるということです。被災地のどこに行っても聞かれるのは、これまで自分たちを助けてくれた人達のためにも頑張らなくてはいけないという言葉です。というのも、たとえば膨大ながれき撤去や泥かきというのは実際大変な作業でした。そこで途方に暮れていた人たちを助けたのはボランティアの方々でした。ですから、彼らに対する感謝の気持ちは非常に強いものがあります。

最後になりますが、皆様におかれましても、継続的な関心と支援をどうか願いたいと思います。ご清聴ありがとうございました。

司会：

廣田先生，ありがとうございました．特に関心を持たなければいけないというテーマですね．非常に詳細にお話をいただいたと思います．

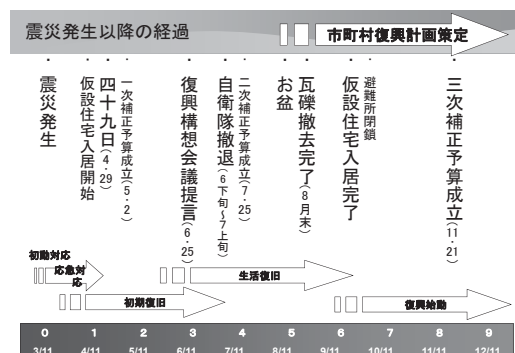


図 1



図 4

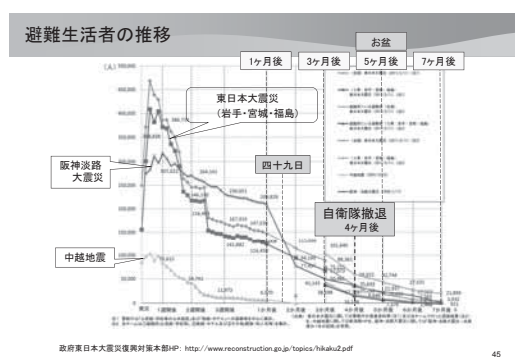


図 2



図 5

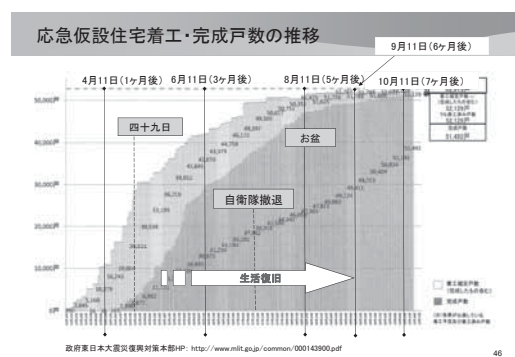


図 3



図 6

陸前高田市～冠水した水田と高田病院:2011年9月24日



52

図 7

陸前高田市仮設商店:2011年9月24日



55

図 10

陸前高田市米崎地区の水田:2011年9月24日



53

図 8

釜石市平田地区:2011年12月1日



56

図 11

陸前高田市小友地区の水田とJR線路:2011年11月1日



54

図 9

釜石市唐丹地区:2011年9月24日



57

図 12

大船渡市吉浜地区：2011年9月24日



58

図 13

宮城県山元町新浜集落：2011年8月16日



64

図 16

大槌町役場：2011年9月13日



62

図 14

宮城県山元町内の水田：2011年8月16日



65

図 17

大槌町の浸水域に立ち始めている仮設店舗



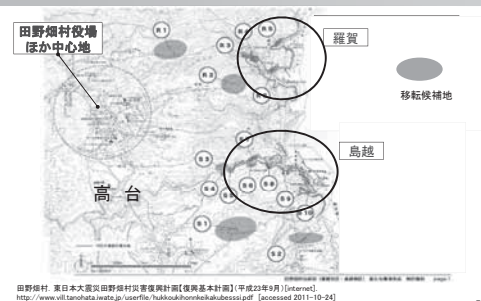
大槌町内：2011年9月13日（広田撮影）

復興食堂：2011年12月1日（広田撮影）

63

図 15

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/tanohatahohonkeikakuibesshi.pdf [accessed 2011-10-24]

78

図 18

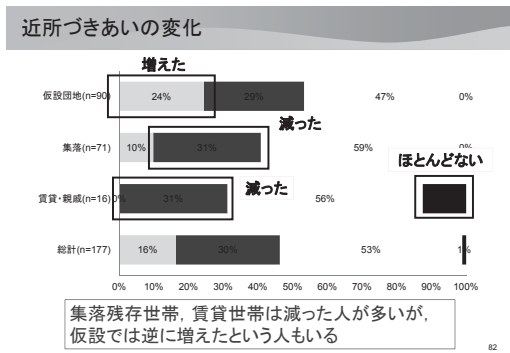


図 19

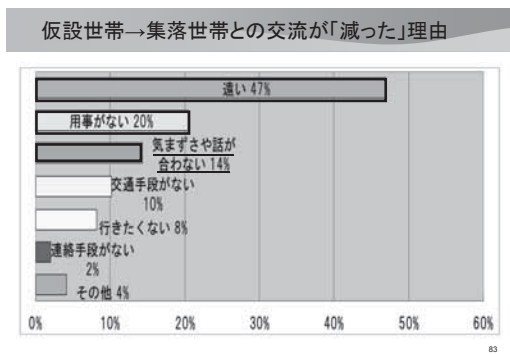


図 20

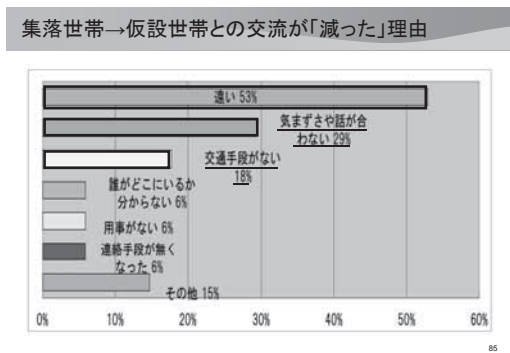


図 21