

明治三陸津波・昭和三陸津波後の高台移転

－広義の復興／狭義の復興－

Relocation of Residential Area to Higher Ground

after the Meiji Sanriku Tsunami and the Showa Sanriku Tsunami

－ Reconstruction in a Broad Sense and in a Narrow Sense －

○岡村健太郎*¹

Kentaro Okamura*¹

本研究では、明治三陸津波および昭和三陸津波後における各種報告書における用語を分析することで、明治三陸津波後においては「復旧」に類する様々な用語が昭和三陸津波後においては「復旧」に統一されたこと、また明治三陸津波後における「善後」から昭和三陸津波後における「復興」へ移行したことを確認した。また、高台移転について、明治三陸津波後においては中央政府からの予算措置がないなかで宮城県が主導する形で高台移転が実施されたこと、一方昭和三陸津波後においては低利資金を用いつつ大規模な高台移転が実施されたことを確認した。両災害後における「復旧」と狭義の「復興」を明確に区分することなしに、集落の広義の「復興」を果たしていく様子は、今後の災害復興にも参考になる部分が大いといえよう。

キーワード: 復旧、復興、津波、東日本大震災

Keywords: Recovery, Reconstruction, Tsunami, The Great East Japan earthquake

1. 序論

1.1 背景

東北地方太平洋沖大地震が発生し、早9年経過しようとしている。被害が大きかった三陸沿岸地域でも、防災集団移転事業や災害復興区画整理事業等により基盤整備がなされ、新たな居住地での生活が始まっている。一方、未だ仮設住宅での生活を余儀なくされている住民も少なくない。

東日本大震災における復興の問題点を考える際のキーワードとして「近代復興」という言葉があげられる。「近代復興」とは、中島直人らによる造語で、その特徴を官僚主導、基盤整備優先、国庫補助による標準型の事業メニューであるとしている¹⁾。東日本大震災の復興も基本的にはこの「近代復興」の範疇にあり、成長社会における手法を成熟社会に当てはめたことで様々な問題が生じたと考えられる。そして、現在進行形の復興手法も、一朝一夕で構築されたものではなく、中長期的な時間スケールのなかで徐々に構築されてきたものとして捉えることが可能である。それゆえ、東日本大震災後の復興も、過去の津波災害後の復興との関係のなかで論じる必要がある。

1.2 目的

そこで、本稿では三陸沿岸地域における過去の津波災害、なかでも明治三陸津波および昭和三陸津波後の復旧・復興を対象とする。両津波災害について、用語・予算・高台移転の三つの観点から比較・分析し、その実態および特徴を明らかにしたうえで、今後の災害時における復興手法を検討する際の基礎的な知見を得ることを目的とする。

1.3 視角

一般に、「復興」とは「ふたたびおこること、また、ふたたび盛んになること」²⁾とされる。関東大震災後に広く認知されるようになった言葉とされ、以来「復興」という言葉は、「欧米最新の都市計画を採用して我が国に相応しき新都をつくる」³⁾という後藤の強烈な信念と相まってか、防災分野においては特殊な意味を纏う言葉として定着していった。すなわち、「単に従前の状況に復旧するのではなく、長期的展望に基づき、市街地構造や住宅形態のみならず社会経済を含めた地域の総合的な構造を抜本的に見直し、新しい市街地や地域創出を図る」⁴⁾こととされ、「被害や障害を修復して従前の状態や機能を回復すること」⁵⁾を指す「復旧」とは区別される。

しかし、状態や機能を従前の状態と完全に一致するように回復することなど不可能に近い。たとえ従

*¹ 近畿大学建築学部建築学科 講師

Lecturer, Faculty of Architecture, KINDAI University

前の状態に回復したとしても、周辺環境や社会背景や異なればおのずとその「従前の状態」の意味合いも異なる。それゆえ、そもそも「復興」と「復旧」を厳密に峻別することは困難である。

一方、行政用語としての「復興」と「復旧」は明確に区別することが可能である。1911（明治44）年に制定された「府県災害土木費国庫補助に関する件」の施行細則第二条において「災害に因りて必要を生じたる土木工事にして国庫より補助すべきものは被害工事の原形に復するを以て目的とす。」と記載されている。同法令は土木工事における原形復旧原則を最初期に規定したものであるが、その後の法令においても同様の規定が存在している⁶⁾。すなわち、各時代の法令に基づき「復旧費」の国庫補助対象となる事業が「復旧」事業となる。

ところが、津波災害は同じ場所で繰り返し発生するため、居住地に関しては震災前の位置に「復旧」したとすれば、そこは再び津波災害の被災リスクを負うことになる。それゆえ、居住地の選択については高台移転をはじめ「復旧」の範疇を超える「復興」をどのように行うかということが常に問題となる。そこで本稿では、明治三陸津波および昭和津波災害後の居住地の選択に着目し、そこから各災害後の「復興」に対する考え方の差異をあぶり出したいと考えている。

1.4 既往研究

三陸沿岸地域における津波災害後の復興を対象とした研究に、山口弥一郎による一連の研究が挙げられる。山口は、三陸沿岸全域を対象とし、長年にわたり被災集落における聞き取り調査を実施しており、非常に貴重な記録となっている。ただし、山口は国や県などの行政機関による復興政策については、ほとんど触れていない。中央防災会議災害教訓の継承に関する専門家委員会（2005）など、行政機関に着目した研究も存在するが、基礎的な情報整理にとどまっている。

一方、明治三陸津波後の個別の被災集落再建にかかる事例研究としては、北原糸子による赤崎村や三沢村を対象とした研究が挙げられる。北原は、行政文書の分析およびインタビュー調査により被災集落における家族や家の再生過程を詳細に明らかにしている。また、昭和津波後の個別の被災集落再建にかかる事例研究としては、前述の山口による研究のほか、北原らによる研究が挙げられる。また、震災後においては三陸への着目もあって研究の蓄積（村尾・磯山（2012）、沼野・菊池（2012）ほか）

が進んでいる。ただし、いずれの研究も、災害復興政策の通時的変容を捉える歴史的視点や復興政策と被災集落の再建の実態との関係に着目する視点などは十分ではない。

1.5 手法

本稿では津波災害後における復旧や復興に関する微細な概念の違いやその歴史的な展開を把握することが重要である。そこで、まずは両災害後の国や県の報告書類における「復旧」や「復興」に類する用語の使用頻度や用法を詳細に分析する。そのうえで、両災害後の被災地において各種事業を実施するための予算について、行政文書や新聞記事、国会での議論等をもとに分析する。さらに、両災害後に実施された高台移転の事業手法や予算について分析する。最後に、両災害後の復旧・復興を比較・分析し、今後の災害時における知見を得る。

2. 明治三陸

2.1 被害

1896（明治29）年6月15日午後7時32分、明治三陸津波の要因となる地震が岩手県釜石市の沖合約200キロの海底で発生した。地震のエネルギーを示すマグニチュードは8.2～8.5と推定されているが、地震の揺れの大きさを示す震度は2～3程度であったとされる⁷⁾。明治三陸津波を引き起こしたこの地震は、いわゆる「スロースリップ」と呼ばれるゆっくりとした速度で動くプレートのすべり現象で、地震動の周期が比較的長く地震の揺れに気づきにくいことが特徴であった。地震発生から約30分後の8時7分頃には三陸沿岸地域に数メートルから数十メートルもの大津波が到達し、その後第二波、第三波と津波は幾度も押し寄せた。当日は旧暦の端午の節句であったこと、また日清戦争の翌年で戦勝祝賀のための各地で宴会が行われていたこともあり、多くの被害が出た。明治三陸津波による岩手県および宮城県の被害と、後述する昭和津波における被害をまとめると表1ようになる。

2.2 用語としての復旧・復興

本稿では災害後における「復旧」と「復興」に着目することについては前述したとおりである。ここでは、明治三陸津波後において、「復旧」「復興」およびそれに関連する用語がどのように使い分けされていたのか、それぞれの使用実態を分析する。分析に使用するのは、宮城県『宮城県海嘯誌』（1903）および巖手縣南・西閉伊郡役所『巖手縣陸中国 南閉、

表1 明治三陸津波と昭和三陸津波の被害⁽¹⁾

		人的被害			物的被害		
		震災前 人口(人)	死者数 (人)	人的 被害率	震災前 戸数(戸)	被害戸数 (戸)	建物 被害率
明治 三陸 津波	岩手県	76,114	18,158	23.9%	12,003	5,617	46.8%
	宮城県	29,486	3,452	11.7%	4,823	1,095	22.7%
	二県計	105,600	21,610	20.5%	16,826	6,712	39.9%
昭和 三陸 津波	岩手県	133,246	2,671	2.0%	21,555	3,666	17.0%
	宮城県	68,439	313	0.5%	10,364	519	5.0%
	二県計	201,685	2,984	1.5%	32,919	4,185	12.7%

表2 明治三陸津波後における復旧・復興に類する用語と使用頻度(回)⁽³⁾

	復旧に類する言葉									復興に類する言葉			合計
	修築	修繕	修造	改修	修補	造修	修理	復旧	小計	善後	復興	小計	
宮城県	4	4	4	2	2	1	0	6	23	37	0	37	60
岩手県	1	1	0	2	0	0	1	1	6	1	0	1	7
小計	5	5	4	4	2	1	1	7	29	38	0	38	67
割合(%)	17.2	17.2	13.8	13.8	6.9	3.4	3.4	24.1	100.0	100.0	0.0	100.0	—

表3 明治三陸津波後における復旧・復興に類する用語の用法ごとの頻度(回)⁽⁴⁾

		漁具・ 船舶	家屋	学校・ 庁舎	土木 関連	被災地 等	町村等	その他	合計	割合
復旧	修築	0	1	2	2	0	0	0	5	17.2%
	修繕	1	0	2	2	0	0	0	5	17.2%
	修造	4	0	0	0	0	0	0	4	13.8%
	改修	0	0	0	3	0	0	1	4	13.8%
	修補	1	1	0	0	0	0	0	2	6.9%
	造修	1	0	0	0	0	0	0	1	3.4%
	修理	0	1	0	0	0	0	0	1	3.4%
	復旧	0	1	0	2	0	0	4	7	24.1%
小計		7	4	4	9	0	0	5	29	100.0%
割合		24.1%	13.8%	13.8%	31.0%	0.0%	0.0%	17.2%	100.0%	—
復興	善後	0	0	0	0	5	0	33	38	100.0%
	復興	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0%
小計		0	0	0	0	5	0	33	38	100.0%
割合		0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	13.2%	0.0%	86.8%	100.0%	—
合計		7	4	4	9	5	0	38	67	—
割合		10.4%	6.0%	6.0%	13.4%	7.5%	0.0%	56.7%	100.0%	—

伊郡海嘯紀事』(1897)とする。

前者は宮城県における発災以降の被害から復興までのプロセスを網羅的に取り上げ、発災から7年後に刊行されたものである。後者は、岩手県における被災直後から約9か月間の様々な出来事を時系列で記している。両資料について、「復旧」に関する用語としては、「修築」・「修繕」・「修造」・「改修」・「修補」・「造修」・「修理」・「復旧」を、「復興」に関する用語としては、「善後」と「復興」を取り上げる⁽²⁾。

まずは、単純に両資料における各用語の使用頻度を確認したところ、表2のようになった。「復旧」に類する言葉からみると、両資料ともかなりばらつきがあることがみてとれる。また、「復旧」そのものも、両資料ともに使用が確認できた。一方、「復興」に類する言葉についてみると、両資料とも「善後」のみで、「復興」の使用は確認できなかった。

次に、各用語が何を対象としているのかを前後の文脈から整理し、両資料においてそれぞれ集計したもの合計したのが表3である。「漁具・船舶」は漁具や漁船といった漁業関連のものから、「家屋」は個人の住宅や小屋など、「学校・庁舎」は公的な建造物、「土木関連」は道路や堤防、橋梁などの土木インフラ、「被災地等」は被災地・罹災地・震災地・災害地など被災した一定の領域、「町村等」は町村・集落・部落などの行政的な単位、「その他」は単独で使われている場合など対象が明示されていないケースをそれぞれカウントした。

「復旧」に類する言葉からみると、「修造」・「改修」・「修理」についてはそれぞれ対象とするものが「漁具・船」・「土木関連」・「家屋」に対応している。それ以外については各用語とそれが対象とするものが一対一には対応しておらず、ばらつきがあることがみてとれる。

一方で、「復興」に類する言葉としての「善後」については「被災地等」を対象とする使用法が5例あるほかは、「津波の善後策」といったかたちで特定の対象が明示されていない形での使われ方がなされている。

以上のように、明治三陸津波後においては、「復旧」に類する用語が数多く存在しその用法もばらつきがあること、「復興」に類する用語としては「善後」しかみあたらず、どちらかといえば対象とするものははっきりとしない抽象的な使われ方がなされていることを確認した。

2.3 復旧・復興のための予算

明治三陸津波による被災した社会インフラの再建に関連する資金の流れを確認する。

そもそも1889年に制定された大日本帝国憲法では、その第69条にて「避クヘカラサル予算ノ不足ヲ補フ為ニ又ハ予算ノ外ニ生シタル必要ノ費用ニ充ツル為ニ予備費ヲ設クヘシ」として、「予備費」を設置し災害時の国庫補助に充てている。「予備費」から国庫補助を支出するにあたっては国会の承認が必要となるが、1890年以降は府県から補助金の上申があった際に、内務省土木局が被災地に技師を派遣し補助金の算定を行うようになった⁽⁸⁾。査定にあたっては「(地方税の)地租割は制限まで戸数割は一戸壹円迄を徴収せしめ其余は之を国庫より補助する」⁽⁹⁾という算定基準が設けられた。ただし、大日本帝国憲法第70条においては「公共ノ安全ヲ保持スル為緊急ノ需要アル場合ニ於テ内外ノ情形ニ因リ政府ハ帝国議會ヲ召集スルコト能ハサルトキハ勅令ニ依リ財政上必要ノ処分ヲ為スコトヲ得 二 前項ノ場合ニ於テハ次ノ会期ニ於テ帝国議會ニ提出シ其ノ承諾ヲ求ムルヲ要ス」とあり、議会の事前承認を得ずに支出することも認めている⁽⁵⁾。

明治三陸津波後の土木インフラの復旧に対し、明治29年度の追加予算によるものか第二予備費によるものか不明であるが、いずれにせよ国庫による補助がなされた⁽⁶⁾。

岩手県においては、1896年12月に開催された臨時県議会において、「明治二十九年度地方税収入支出予算」として明治三陸津波により被害を受けた土木インフラの復旧のための予算案が可決された。県および町村の土木費と地方税取扱費の合計支出額は465,350円で、「地租割三分の一戸数割は殆ど一戸金一万円を賦課し更に増額賦課するも負担に堪ゆへきにあらず」⁽⁷⁾ということで国庫から295,000円の補助を受け、残りの170,350円については県の備荒儲蓄金から80,000円、銀行等より90,350円を借り入れた。割合で見ると、36.6%が県負担、残りの63.4%は国庫負担となっている。支出の具体内容としては「国道外十三県道々路橋梁破壊若くは流失したるものの内差措き難き復築工事」としており、国道を含めて県が復旧工事を担当し、それを国庫により補助するという形式となっている。

また宮城県においては、災害善後工事費として総額270,796円(内県支出額は249,982円)を想定していた。既に県税については地租割、戸数割ともに上限近くまで達していたこともあって全額国庫補助を見込んでいた。しかし、国庫補助が認められたの

はわずか 69,000 円にとどまった。

このように、明治三陸津波後においては、自然災害による道路インフラの復旧にあっても、あくまで土木復旧工事の計画および実施主体は被災県であり、国はその費用の一部を補助するというスタンスであった。またその補助額についても、明治三陸津波の場合、岩手県では約四割弱を県が借入により負担しており、非常に大きな負担になっていたと考えられる。明治期においては河川土木技術等も未発達で水害が多発したため、県および国の役割分担および費用負担は国会等でも議論されるなど⁽⁸⁾大きな問題となっていた。公共的意味合いが強く、比較的国庫補助を受けやすいと考えられる土木インフラの復旧ですら、100%の補助を受けられない状況であった。ましてや、高台移転のための予算に対する国からの補助を見込むことは困難な状況であったといえる。

2.4 高台移転の枠組み

明治三陸津波後に、岩手県が県としては高台移転に関与した形跡がみられない。一方で、宮城県は、国庫補助はなかったものの県として高所移転を積極的に推進していたことが分かっている。ここでは宮城県における明治三陸津波後の高台移転事業について整理する。

宮城県は、明治三陸津波の被災を受け、震災発生2か月後の8月15日に「海嘯善後事務處辨規定」および「被害部落総代人に関する規定」の訓令を出した。それによると、被災地における震災関係の各種事務を処理するため、県内の被災地を五つに区分しそれぞれに「出張員」を設置し、また出張員は郡長の指揮のもとで区内を巡視すると共に、同規定の第三条において以下の九つの事務処理を行うことを定めている。そのなかで、「流潰家屋の建築および建築地選定に関する事」とあり、被災地の「建築」および「建築地」を検討することが県の責務として認識されていることがわかる。

また、「被害部落総代人に関する規定」において、被災地において被災者に代わってそれら「善後の計画施設に付出張員の協議に応せしむる為め各被害地部落に総代人三名以下を置く事」としている。さらに、同じ8月15日に郡役所内に海嘯善後事務係を置き郡書記六名をその事務に当たらしめ、また訓令により町村役場内においても海嘯善後事務主任書記を置き、県一郡一町村一集落の体制を整えた。

その後、出張員と町村長が会同して善後の方策及び施設について話し合いがもたれ、具体的に話し合われた主な内容として挙げられている項目の中か

ら、以下に高所移転に関する項目を抜き出した(表4)。それによると、住家は高地に非住家は沿岸にとする土地利用区分や共同事業としての移転地の開発、移転地に伴う道路の架け替え、移転地の地ならしの費用など高所移転に向けた具体的な内容が話し合われている。

表4 宮城県の高台移転に関する方策¹⁰⁾

一家屋の建築は高地を□ひ製造所納屋等の如き一時の使用に供するものは沿海便宜の地に設けしむるの件
一家屋の建築地は先ず道路下水溝を開鑿し之に並列せしむる様計画を為さしむる件
一部落移転地々均は共同事業と為さしむる件
一同移転地に要する井戸は共同用として其構造を完全ならしむる件
一同移転地にして里道変更を要するものは出願を為さしむる件
一官林払下代金及移転地地均費用町村に於て受けたる義損金品受払整理の件

具体的な事業の実施に当たっては、明治三陸津波の高さ以上の場所を選んで高所移転することを勧誘したが、なかには漁業に不便であることや敷地交換の手続きの手間などを理由に移転したがない住民もいた。そうした集落に於いては、高潮が及ばない程度の土盛りを行うことを勧めたとのことである。

結果として宮城県内において公的な支援を受け、実際に集落単位での移転が実行されたのは、戸倉村波傳谷、志津川町沖の須賀埋地、大谷村大谷、階上村明戸、唐桑村只越・大澤の六集落であった。

これら六集落における高所移転にかかる費用のうち、道路整備にかかる費用については町村も負担できないためすべて県税の特別補助により1897年4月1日から実施した。一方、土地取得および地均し、家屋の建設にかかる費用については被災者が自ら負担した。ただし、明治三陸津波後には政府から被災地に各種救済金義捐金が支給されており、それらの一部が使用された可能性も考えられる⁽⁹⁾。

結果として、戸倉村波傳谷集落および階上村明戸集落では被災から約一年後の同年6月下旬にはすべて完成した¹¹⁾。

3. 昭和三陸

3.1 被害

1933(昭和8)年3月3日午前2時30分、昭和

三陸津波の要因となる地震が岩手県釜石市の沖合約 200 キロの海底で発生した。地震のエネルギーを示すマグニチュードは 8.1 で、地震の揺れの大きさを示す震度は 5 程度であったとされる¹²⁾。明治三陸津波と比較すると揺れは大きかったものの、地震そのものによる被害はそれほどなかった(表 1)。しかし、地震発生後約 30 分で三陸沿岸地域に津波第一波が到達し、大きな被害をもたらした。

3.2 用語としての復旧・復興

前章での分析同様に、昭和三陸津波後における「復旧」「復興」およびそれに関連する用語がどのように使い分けられていたのか、それぞれの使用実態を分析する。

分析に使用するのには、内務大臣官房都市計画課『三陸津波に因る被害都町村の復興計画報告書』(1934)、岩手県『岩手県昭和震災誌』(1934)、宮城県『宮城県昭和震嘯誌』(1935)である。それぞれ、昭和三陸津波後における内務省、岩手県、宮城県の取り組みをまとめた記録である。明治三陸津波との比較を想定し、同様の手法により「復旧」「復興」およびそれに関連する用語がどのように使い分けされていたのか、それぞれの使用実態を分析する。

単純に両資料における各用語の使用頻度を確認したところ、以下の表 5 のようになった。「復旧」に類する言葉からみると、内務省は「復旧」に類する言葉がほぼ「復旧」に統一されているのに対し、岩手・宮城両県では「復旧」の使用が圧倒的に多いものの、いまだ「修築」・「修繕」・「改修」といった語も使用されているという違いが確認できる。同様に、「復興」に類する用語についても、内務省はほぼ「復興」に統一されているのに対し、岩手・宮城両県では「復旧」の使用が圧倒的に多いものの、いまだ「善後」も使用されている。

次に、各用語が何を対象としているのかを、こちらも前章同様に整理したが表 6 である。「修築」と「改修」については「土木関連」が、「修繕」については「漁具・船舶」が多いという特徴がみられる。一方で、「復旧」が対象とするものが多岐にわたっている。これは、後述するように各種事業名が「復旧」を冠する形で付けられたことに起因すると考えられる。「善後」に関しては特定の対象を明示しない「その他」の使われ方がすべてである。「復興」に関して「その他」が大半を占めるが、数はそれほど多くないものの「漁具・船舶」や「家屋」などを対象と

した使われ方も確認された。この「復興」の使われ方に関しては、「復旧」の場合とは異なり、後述する通り「復興」を冠した事業名はないため、一般用語として使われていることになる。

このように、内務省における用法を見る限り、政府としては基本的には「復旧」と「復興」にそれぞれ用語を統一しようとする意図がみてとれる。そして、それぞれの言葉の意味するところの差異については、内務省の報告書において定義等が明示されているわけではない。しかし、当時の国会における議論等¹⁰⁾をみても、復旧と復興を対比的なものとして捉える認識は共有されているのが確認できる。

3.3 復旧・復興のための予算

震災の発生を受け、被害の大きかった岩手県では被災者の救出・救援などの応急的な対応と並行し、すぐさま復旧・復興計画の立案に取り掛かった。岩手県は、震災 2 日後の 3 月 5 日の時点で復興委員会を開催するとともに、庁内に震災に関する短期的な事態に対応する復旧部と、中長期的な事態に対応する恒久対策部を設置した。3 月 6 日に開催した復興院会において、石黒英彦岩手県知事は「被害は激甚であり県としては殆ど手の下しようのない事件であり恒久対策である復興には政府の力をかりるの外ない、よって復興資金は国庫の補助によるか又は一〇〇〇万円或いは二〇〇〇万円の融通を受くる場合極めて長期の元金償却の方法により利子は政府からの補給によりたい¹³⁾と述べている。この時点で石黒が、国庫もしくは低利融資による復興事業を想定していることが確認できる。3 月 8 日には県庁各課の復旧復興事業とその予算案がまとめられ、翌 3 月 9 日には県議会議員との震災地復興に関する協議会が開催され、総額 3,735 万円におよぶ計画が決定を受けた。このように計画作成を急いだのは、帝国議会に 1933 年度の追加予算として提案を行い、予算確保を行うためである。その後、岩手県と宮城県の両知事はともに、3 月 11 日の夜に現地を出発し 3 月 12 日に上京し、数日間の滞在中にそれぞれの復興計画案を政府に提出するとともに、主要大臣や政党の要人に面会し支援を要請している。

被災両県が要求した復旧復興額は、岩手県約 3,900 万円、宮城県が約 350 万円であった。その後、各省庁および大蔵省の査定を経て、議会終了間際の 3 月 24 日の第六四回衆議院予算委員会および衆議

表5 昭和三陸津波後における復旧・復興に類する用語と使用頻度（回）

	復旧に類する言葉									復興に類する言葉			合計
	修築	修繕	修造	改修	修補	造修	修理	復旧	小計	善後	復興	小計	
内閣府	0	0	0	2	0	0	0	28	30	4	62	66	96
宮城県	4	34	0	15	0	0	17	625	695	63	158	221	916
岩手県	7	77	0	20	0	0	13	682	799	24	170	194	993
小計	11	111	0	37	0	0	30	1335	1524	91	390	481	2005
割合(%)	0.7	7.3	0.0	2.4	0.0	0.0	2.0	87.6	100.0	18.9	81.1	100.0	

表6 昭和三陸津波後における復旧・復興に類する用語の用法ごとの頻度（回）

		漁具・船舶	家屋	学校・庁舎	土木関連	被災地等	町村等	その他	合計	割合
旧復	修築	1	0	0	10	0	0	0	11	0.7%
復旧	修繕	82	7	7	4	0	0	11	111	7.3%
	修造	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0%
	改修	0	0	0	35	0	0	2	37	2.4%
	修補	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0%
	造修	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0%
	修理	2	4	1	17	0	0	6	30	2.0%
	復旧	46	25	9	62	6	3	1,184	1,335	87.6%
小計		7	131	36	17	128	6	3	1,203	1,524
割合		24.1%	8.6%	2.4%	1.1%	8.4%	0.4%	0.2%	78.9%	100.0%
復興	善後	0	0	0	0	0	0	91	91	18.9%
	復興	4	6	0	0	4	9	367	390	81.1%
小計		0	4	6	0	0	4	9	458	481
割合		0.0%	0.8%	1.2%	0.0%	0.0%	0.8%	1.9%	95.2%	100.0%
合計		7	135	42	17	128	10	12	1,661	2,005
割合		10.4%	6.7%	2.1%	0.8%	6.4%	0.5%	0.6%	82.8%	100.0%

院本会議および3月25日の第64回貴族院予算委員会にて議論がなされた。その結果、昭和8年度一般会計追加予算として議決された補助金額⁽¹¹⁾は合計約639万円で、岩手県分のみの要請額の6分の1に満たない額であった。大蔵省預金部の運用委員会にて決定した低利融資額と合わせても岩手県分が約1,206万円(要請額の30.9%)、宮城県分が約279万円(要請額の79.7%)であった。

次に国会の予算委員会での議論およびそれを受けた岩手県および宮城県の反応を分析することで、復旧および復興に関する政府の考え方を明らかにする。

まず衆議院および貴族院において議論となったのが、前述した被災自治体の要求額と最終的に決定した予算額とのギャップである。このギャップについて、第六四回衆議院予算委員会にて高橋是清大蔵大臣による追加予算の説明を受け、小野寺章委員が以下のように発言している。

「最初災害地ニ於ケル地方長官ノ計畫ハ、復舊並ニ復興ト云フ事業ヲ此際確定致シテ、ソレニ關スル費額ヲ要求致シテ、著々経済的ノ根據ヲ確立シテ其復舊ナリ復興ナリノ仕事ニ従事スルト云フ計畫デアッタ、然ルニ大蔵省ニ於カレテハ區劃整理並住宅適地造成事業此二ツニ付テハ額ハ減ラサレタヤウデアリマスガ、御認メニナツテ居ル、其他ノ事業ニ付キマシテハ全然否認ノ態度ヲ御執リニナツテ居ル

(中略)

復興事業ノ眼目ハ、申スマデモナク將來ニ於ケル防潮設備即チ海嘯ニ對スル豫防ヲ十分ニ致ス所ノ設備ト云フモノガ必要デアル、即チ防波堤ノ築造デアルトカ、或ハ防潮林ノ設備ヲスルトカ、或ハ護岸工事デアルトカ或ハ海岸地方ニ於ケル堅牢ナル建築物ノ獎勵デアルトカ、色々ナル方面カラ此防潮事業ト云フモノヲ完全ニシナケレバ、地方民ノ生活ヲ安定スルコトガ出來ナイノデアリマス」

つまり、小野寺委員は岩手県および宮城県等被災自治体からの予算要求には復旧事業と復興事業が含まれていたが、一部事業を除き復興事業の大半が認められなかったことを指摘しており、復興事業の遂行を求めている。同様の指摘は他の委員会や本会議においても様々な議員からなされているが、政府による追加予算案の提出が議会の閉会間際となったこともありそれ以上の議論はなされず結果として政府の原案通りに可決された。

一方で、政府も復興事業を全く認めなかったわけ

ではなく、小野寺委員の発言にもある通り、「区画整理」および「住宅適地造成事業」について予算額は縮小されたが計上されている。「区画整理」とは事業としては「街路復旧資金」として予算化されているもので、主に比較的人口規模の大きな市街地における道路拡張等の整備が行われた。また「住宅適地造成事業」はそのまま「住宅適地造成資金」という形で予算化され、住宅の高所移転地の造成事業が行われた。この被災地の再建に必要な不可欠な二事業については、1933年度の予算として計上したうえで、実際には被災集落での詳細な実地調査を行って、その結果を踏まえて後から実施計画を立案し事業を行ったと考えられる。

そして、これら復興にかかる事業の大きな原動力の一つとなったのが、大蔵省預金部資金である。大蔵省預金部資金の起源は、1875(明治8)年に内務省郵便貯金において始められた郵便局預金(現在の郵便貯金)と、1869年に政府が官庁等から受け入れた積立金(のちに準備金)の二つの資金に遡る。それが、1900年の切手貯金制度の導入等もあり郵便貯金制度が全国的な広まりをみせ個人貯蓄の受け皿として急激な成長を遂げるにしたがい、預金部も次第にその金額を伸ばしていった。それら資金運用について、「地方資金」として預金部資金を地方に還元する制度が形成され、水害や凶作などの災害時に被災地に供給されるようになった。災害関連の復旧資金について、最初に地方資金として融通されたのは1906年の東北三県凶作融通資金であった⁽¹²⁾。それ以降、毎年発生する風水害や火災、震災、火山噴火、凶作等の災害に対し、地方資金が融通された。このように、昭和三陸津波発災時点においては、被災したインフラの復旧に対する国庫補助とは別に、被災地に低利資金が投入される仕組みが構築されていた。そして、昭和三陸津波後の高台移転には、この低利資金が活用されることとなる。

3.4 高台移転の枠組み

内務大臣官房都市計画課は『三陸津浪に因る被害町村の復興計画報告書』において、被災集落の復興のあり方に関し基本的な考え方をまとめている。それによると、まず被害が軽微な集落および極めて小さな部落については、自力を以て適當の復興をなすとして、対象から除外している。その上で昭和三陸津波によって被災した三陸沿岸地域を、都市的機構を有する「都市的集落地」とそれ以外の大半の三陸沿岸集落が含まれる「漁農集落」の大きく二つに分けている⁽¹⁴⁾。そして、「浪災予防方法として最も完全

なるは敷地を造成して部落を高地に移転せしむることである」が、都市的集積を有する「都市的集落」については既存の集積を生かすべく「現地復興」を行い、「漁農集落」については可能な限り高地に移転することを推奨している。

そして、その高地移転を行うための事業が、前述した「住宅適地造成事業」である。「住宅適地造成事業」は、将来の津波発生時における被害を防ぐことを目的とし、被害の大きかった集落全体を標高の高い場所に移転するため適切な場所を造成し、海沿いの旧集落との連絡道路を建設するもので、内務省が所管する事業である。町村が事業主体となり住宅移転計画の概要を含む申請を提出し、内務大臣官房都市計画課が承認する形で、県は適地選定、設計、監督を行うとされている¹⁵⁾。事業にかかる費用は大蔵省預金部の低利資金で、その利子に対して国庫からの補給が行われた。ただし、宮城県においては、事業費の約3割の6万円を義捐金より補助している。

移転地の選定に関し、内務省および岩手県、宮城県はそれぞれ基準を示している。いずれにおいても明治三陸津波および昭和三陸津波の浸水域以上の標高の敷地を選定することにおいては共通している。内務省ではそれに加えて、海浜に近いこと、海が見えること、南面であること、飲料水が容易に取得できることを挙げている。宮城県では、既存道路と高所移転地を繋ぐ道路および高所移転地よりさらに高台への避難道の設置に言及している。岩手県では「県に於て設計し内務省都市計画課の承認を受けたる上各町村に交付し、町村を事業主体として之を執行せしむることとした」¹⁶⁾とあることから、基本的には県が計画主体であったことが分かる。

敷地の取得にかかる費用については前述の低利資金の対象外となっており、基本的には町村が買収し、買収費と造成資金その他費用を加算した金額を移転者に面積に応じて割り当て、その後5年据え置き15年償還の方針を採って、償還終了後所有権を居住者に移すのを通例としている¹⁷⁾。

その後、昭和9年1月時点における事業の進捗をみると、宮城県内で15町村60集落、岩手県内で18町村38集落において、合計3,000戸、敷地面積152,253坪におよぶ住宅適地造成事業を実施したとされ¹⁸⁾、震災後1年を待たずして大半の敷地造成が完了していたことが分かっている。

4. 結論

4.1 明治三陸後の「復興」からの知見

昭和三陸津波後における「復旧」および「復興」に類する用語の使われ方と、明治三陸津波のそれとを比較し、まず指摘できるのは、用語が不統一で様々な用語が混在している点である。この点については、震災後の復興が、中央政府による統一的・体系的な対応というよりは、県や郡などの地方政府における個別的な対応がなされていたことと関連していると考えられる。

また、用語に関してもう一つ指摘できるのは、「復興」という用語が使われていないという点である。それゆえ、震災前の状態に戻す「復旧」と「復旧」を超える「復興」を対比的に捉える視点がこの時点では存在していないことになる。ただし、宮城県における高台移転のように、復興に該当する動きがなかったわけではない。それらは「善後」策として位置づけられていた。「善後」とは「あとのためによく計ること」¹⁹⁾を意味する。その用法をみると、「津波の善後策」といった形で特定の対象が明示されることなく用いられている。いうなれば、「善後」という用語は、後の「復旧」と「復興」を区別することなしに、両方を総称するメタな用語として用いられていたといえよう。

実際に第二章において論じたように、宮城県内6集落において高台移転が実現した。そのほか、本論では詳しくは触れなかったが、岩手県内においても小規模かつ個別的ではあるものの、高台移転とみられる動きが確認されている²⁰⁾。移転の実現には、地形的に高台移転のための土地を確保できる余裕があること、高台移転の合意を形成し実現に導くリーダーの存在など、必要な条件が存在することも事実である。そうしたなかにおいても、被災集落や町村、郡を中心としたボトムアップ形式で、移転が実現したことは評価に値するといえよう。中央政府による主導がないなか、公的資金による支援も限られているうえ、「復興」事業という枠組みがなくとも、集落のよりよい再建方法（＝善後策）を考えるなかで高台移転を実現しようというということを意味する。このことは、いまだ近代復興の枠組みのなかにある東日本大震災後の復興のあり方に対して、批判的な視点をもたらすものといえよう。

4.2 昭和三陸津波後の「復興」からの知見

明治三陸津波後においては用語が不統一で様々な用語が混在していたのに対し、昭和三陸津波後においては「復旧」と「復興」の割合が高まっているのがみてとれる。特に内閣府においてはその傾向が顕著であり、中央政府が意図的に用語を統一しようと

したことは明らかである。このことから、昭和三陸津波後の災害復興における中央政府主導のトップダウン的な性格がうかがえる。

また、明治三陸津波の際にはみられなかった「復興」という用語が確認できる点も重要である。「復興」という語自体は、前述したとおり昭和三陸津波を遡ること10年前に発生した関東大震災のあとに用いられるようになった言葉である。また、「復旧」についても、それまで使われていた復旧に類する用語がこの時期に「復旧」に一本化されていったことがうかがえる。昭和三陸津波後においては、国会や新聞などの議論においてもごく一般的に、「復旧」と「復興」とが対比的に用いられるほどに定着していたことを確認した。その背景には、第三章にて詳細に論じてきたように、郵便貯金を原資とした低利資金を被災地の再建に活用する手法が構築されてきたことが挙げられる。実際に、昭和三陸津波後の高台移転は、低利資金を用いた「住宅適地造成事業」による基盤整備がベースとなって実現した。重要なことは、「復旧」と「復興」を完全に切り離してしまうのではなく、事業の性格によっては国庫補助による「復旧」と低利資金による「復興」を組み合わせつつ集落の再建を果たしている点である⁽¹³⁾。低利資金とは要するに国からの借金であり、被災集落は自らの返済能力を勘案しつつ、計画における事業規模の適正化を図らざるを得ない。その結果、身の丈にあった計画の立案、速やかな集落再建につながるといえる。

また、単純に元の状態に戻す「復旧」とは異なり、「復興」を実現するためには、どのような復興が望ましいのかを検討し、妥当性や実現可能性を検証する必要がある。そのため立案・実施にあたっては多くの時間を要することになる。ところが、昭和三陸津波後においては、いわば「復旧」のなかに「復興」を紛れ込ますような形で事業の速やかな実施を実現していることを確認した。そのほか、筆者が別稿にて指摘したため本稿では詳細には論じなかったが、実際の高台移転の実施においては個々の住宅の移転時期にばらつきがあるケース⁽¹⁴⁾も確認されている。

このように、昭和三陸津波後の各種事業は、国の予算が投じられたものであるにもかかわらず、現在の感覚からすればルーズな運用を行っているように見受けられる側面がある。それを肯定的に捉えれば、地域の実情に応じて臨機応変に対応することで速やかな復興を実現したとみなすことも可能である。このように、昭和三陸津波後の復興は、中央官僚が主導し国庫補助による事業をベースとした復

興という点で、近代復興との類似性が指摘できる。一方で、それぞれの被災集落の事情に即したアドホックな対応がなされている点は、今後の災害復興の在り方を検討するうえで、重要な視点を提供しているといえよう。

4.3 広義の「復興」

ここまでの分析からもわかるように、「復興」には狭義の「復興」と広義の「復興」の二通りの意味がある。狭義の「復興」は、「復旧」と対比的に用いられるもので、被災後に従前以上の状態になるための営みを指す。基本的には公的資金を用いた「復興事業」としての「復興」である。広義の「復興」は、復旧と狭義の復興の双方を包含するもので、被災後に住宅や生活を再建するための営み全体を指す。両者の違いは、昭和三陸津波後の内務省の報告書をイメージするとわかりやすい。前述したとおり、昭和三陸津波後に内務省が実施した事業のなかで、実質的に「復興」事業といえるものは、「住宅適地造成事業」および「街路復旧事業」の二つである。この場合の「復興」事業が狭義の「復興」に該当する。一方で、上記二事業以外の事業は基本的に復旧事業であるにもかかわらず、内務省の報告書のタイトルは「三陸津波に因る被害町村の「復興」計画報告書」となっている。この場合の「復興」は震災後の様々な営みを包含する広義の「復興」である。第二章において論じた明治三陸津波後における「善後」は、実はこの広義の「復興」に該当するものであるといえよう。

そして、「復旧」および狭義の「復興」の区分は、被災地において公的資金の投入を伴う事業を実施する際に、国や県などの公的な団体が事業を行う上で便宜的に設けたものに過ぎない。両者を厳密に区分しようとするほど、公平性や妥当性を担保する必要があるため、それだけ時間を要することになる。

一方で、国や県などによる狭義の「復興」事業はあくまで手段であり、被災地の広義の「復興」こそが目的であると割り切ってしまうと、公的な事業としての狭義の「復興」にこだわらずとも、広義の「復興」を構想することは可能である。実際に明治三陸津波後においては、国の予算における「復旧」と（狭義の）「復興」を前提とせず高台移転を実施し、広義の「復興」を果たした集落があったことを確認した。また昭和三陸津波後においては、「復旧」と（狭義の）「復興」の区分をあいまいにしつつ、高台移転を実現し速やかな集落再建を果たした。今後、人口減少が進み、経済が縮小するなかで発生すると考え

られる将来の災害後においては、必ずしも「復旧」と狭義の「復興」を厳密に区分し事業を行うための公的資金が確保されているとは限らない。むしろ、本稿で詳細に分析した明治三陸津波や昭和三陸津波後のように、狭義の「復興」にとらわれることなしに広義の「復興」から被災地の再建する手法から学ぶべきことも多いのではないか。

謝辞

本研究は、本研究はJSPS科研費 16K18218の助成を受けたものです。

補注

- (1) 被害データの算出にあたっては個々の集落の値の合計値と町村、郡、県の合計値の欄に記載してある値が一致しない場合、個々の集落の値を優先した。特に宮城県の震災前の人口および戸数の値については、十五濱村の個々の集落の実際の合計値と、合計値の欄に記載されている値との間で大きなずれがあるため、あくまで参考値として取り扱うこととする。
- (2) 後述する昭和三陸津波関連の文書を含め、類語を抽出した。
- (3) 使用頻度および各用語の対象の分析にあたっては、津波デジタルライブラリ (<http://tsunami-dl.jp/>) (2019-12-10) のテキストデータを用いた。また、表中「宮城県」「岩手県」とあるのは、それぞれ宮城県『宮城県海嘯誌』(1903) および岩手県南・西閉伊郡役所『巖手縣陸中国南閉伊郡海嘯紀事』(1897) の分析結果である。
- (4) 同じく津波デジタルライブラリのテキストデータを用いて分析した。なお、対象が明確ではないものについては「その他」としている。
- (5) 実際に濃尾地震の際には政府が緊急勅令を発し予備金を支出している。しかし、その後議会の承認を得られず大きな問題となった。
- (6) 明治29年度の予算・決算(明治財政史編纂会(1926), 明治財政史, Vol.3, pp.868-874.) および帝国議会での審議を確認したが、経費区分の細目が記載されておらず判然としなかった。
- (7) 岩手県では7月議会において既に震災後の被災地の治安維持や衛生管理、地租減収の補填等にかかる支出のため地租および戸数に応じた追加課税を賦課している。
- (8) 特に明治三陸津波が発生した明治29年度の臨時歳出をみると、明治三陸津波の土木復旧費として計上された「震災及水害費: 372,510円」以外に、明治28年に発生した福井県を中心とする災害復旧費等に「水害費7,812,395円」が支出されており、その予算案が決議された委員会

(第10回帝国議会衆議院予算委員会: 明治30年2月18日開催) および本会議(第10回帝国議会衆議院本会議: 明治30年2月24日開催)では、妥当性や役割分担について議論がなされている。

- (9) 岩手県では、授産世話掛として県職員を被災した各郡に派遣し、彼らが各種救済金義捐金を使うなどして各集落の復興にむけて必要な事業を見極め実施していたことが分かっている(岡村健太郎(2017), 明治三陸津波後の復興政策と集落再建に関する研究, 日本建築学会計画系論文集, 日本建築学会, Vol.82, No.741, pp. 3013-3021.)。
- (10) たとえば、昭和三陸津波後の各種事業費を検討した1933年3月25日の衆議院本議会において、宮古市出身の衆議院議員である高橋壽太郎は「今回ノ追加豫算ヲ拜見致シマストイフト主トシテ復舊ニアツテ復興ニ觸レテ居ラナイ所謂永遠ニ對スル方策ハ樹テテナイト申上ゲナケレバナラヌノデアリマス」と述べ、政府の対応を批判している。
- (11) 「補助金等」は補給金、補助金、一般経費等返済の必要のない資金を足し合わせて計算している。
- (12) 1899年に備荒貯蓄法が廃止され新たに罹災救助基金法が制定されたのに伴い、早魃が救助の対象から除外されたことと関係していると思われる。
- (13) 例えば「住宅適地造成事業」と並んで「復興」事業としての性格の強い「街路復旧事業」は、15%の国庫補助と85%の低利資金を組み合わせて実施している。
- (14) 大船渡市三陸町綾里地区の港・岩崎集落においては、1960年代になって高台へ移転した事例もあることが分かっている(岡村健太郎ほか(2015), 岩手県大船渡市三陸町綾里地区における昭和三陸津波後の復興過程に関する研究 その1: 復興地建設の計画と実態, 日本建築学会学術講演会, 日本建築学会, pp.121-122.)。

参考文献

- 1) 中島直人(2013), 「近代復興」とは何か, 建築雑誌, 日本建築学会, No.1642, p.12.
- 2) 新村出編(2008), 広辞苑(第六版), 岩波書店, p.2465.
- 3) 後藤新平(1923), 帝都根本対策
- 4) 日本自然災害学会編(2002), 防災事典, 築地書館, p.339.
- 5) 日本自然災害学会編(2002), 防災事典, 築地書館, p.339.
- 6) 坂井秀正(1952), 公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法について, 土木学会誌, 土木学会, Vol.37, No.4, pp.147-151.
- 7) 宇佐美龍夫ほか(2013), 日本被害地震総覧 599-2012, 東京大学出版会
- 8) 市川紀一(1989), 災害復旧費国庫補助の制定に至る史的考察, 土木史研究, 土木学会, Vol.18, pp.29-40.

- 9) 大日方純夫他編(1984), 内務省年報・報告書(復刻版), 三一書房, Vol.14, p. 162.・p.422.
- 10)宮城県 (1903), 宮城県海嘯誌, 宮城県, pp.286-288.
- 11) 宮城県 (1903), 宮城県海嘯誌, 宮城県, p.295.
- 12) 宇佐美龍夫ほか(2013), 日本被害地震総覧 599-2012, 東京大学出版会
- 13) 岩手日報社(1933), 岩手日報, 3月7日版
- 14) 内務大臣官房都市計画課(1934), 三陸津浪に因る被害町村の復興計画報告書, 内務省内務大臣官房都市計画課, pp.42-43.
- 15) 災害関係資料等整備調査委員会(1984), 岩手県災害関係行政資料, 災害関係資料等整備調査委員会, p.163.
- 16) 岩手県編(1934), 岩手県昭和震災誌, 岩手県知事官房, p.783.
- 17) 内務大臣官房都市計画課(1934), 三陸津浪に因る被害町村の復興計画報告書, 内務省内務大臣官房都市計画課, p.51.
- 18) 内務大臣官房都市計画課(1934), 三陸津浪に因る被害町村の復興計画報告書, 内務省内務大臣官房都市計画課, pp.48-50.
- 19) 新村出編 (2008), 広辞苑(第六版), 岩波書店, p.1593.
- 20) 岡村健太郎, 明治三陸津波後の復興政策と集落再建に関する研究, 日本建築学会計画系論文集, 日本建築学会, Vol.82, No.741, pp. 3013-3021.