

[論説]明治三陸津波と昭和三陸津波の災害復興政策に関する比較研究

東京大学生産技術研究所* 岡村 健太郎

A Comparative Study on disaster reconstruction policy of the Meiji Sanriku Tsunami and Showa Sanriku Tsunami

Kentaro OKAMURA

Institute of Industrial Science the University of Tokyo, BW701 4-6-1, Komaba, Meguro-ku,
Tokyo, 153-8505 Japan

In this study, it was compared with the reconstruction after the Meiji Sanriku Tsunami and Showa Sanriku Tsunami, for laws and policies, and the actual situation of the village of reconstruction after tsunami disaster. After the Meiji Sanriku Tsunami, there was no the legal system on housing reconstruction, and it was performed separately for each village based on the supplied funds. On the other hand, after the Showa Sanriku Tsunami, large -scale aerial resettlement sites and residential construction were made by low-interest loans from the country. In addition, infrastructure development was made by the country aid by legislation through Showa Sanriku Tsunami from the Meiji Sanriku Tsunami. In this way, over the Showa Sanriku Tsunami from the Meiji Sanriku Tsunami, various types of legislation had been made, and reconstruction plan that had been drafted by the country were carried out.

Keywords: Tsunami, Reconstruction of villages, Disaster prevention, Moving to higher places, Reconstruction policy

§ 1. はじめに

1.1 研究の背景

2011(平成二三)年に発生した東北地方太平洋沖大地震に伴う津波により、三陸沿岸地域は甚大な被害を受けた。三陸沿岸地域は、歴史的に津波被害を幾度も受けてきた津波常襲地域であり、明治維新以降に限定しても、明治三陸津波、昭和三陸津波、チリ地震津波、そして今回の東日本大震災と4度の大きな津波被害を受けてきた。

なかでも昭和三陸津波後の復興において、大規模な高所移転事業が実施されたのみならず、農山漁村経済更生運動をベースとした様々な社会改良事業も実施され、その実態については拙稿において詳細に明らかにした[岡村(2014)]。

中央省庁が主導して決めた事業メニューに沿って復興が進められる昭和三陸津波後の復興の手法は、現在進行形の東日本大震災のそれにも通じるものであり、災害復興政策のなかで転換点であると考えられる[青井(2013)ほか]。ただし、災害復興に関する通時的な比較研究はなく、そうした転換点としての昭和三陸津波後の復興が必ずしも実証的に示されているわけではない。人口減少が進み成熟社会を迎えるこれからの日本の災害復興政策を考えるにあたっては、歴史的視点から災害復興政策を捉え直すことが重要

であると考えられる。

1.2 先行研究

三陸沿岸地域における津波災害およびそこから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(1943, 1964a, 1964b, 1965a, 1965b, 1966)ほか]。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いる。津波災害後の高所移転とその後の原地復帰の実態を明らかにするもので、非常に貴重な記録となっている。山口が三陸の調査を開始したのは昭和三陸津波直後であり、主な関心は昭和三陸津波後の集落の変容であるが、聞き取りの過程で明治三陸津波後の集落の復興の実態についても情報収集を行っている。ただし、山口の研究では明治三陸津波後および昭和三陸津波後における国や県などの行政機関による復興政策については、ほとんど触れられていない。それら、行政機関の動向をまとめた研究も存在するが[中央防災会議災害教訓の継承に関する専門家委員会(2005)、災害関係資料等整備調査委員会(1984)]、いずれにおいても基礎的な情報の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、北原糸子による研究[北原

* 〒153-8505 東京都目黒区駒場 4-6-1 東京大学生産技術研究所 BW701
電子メール:okamura @ iis.u-tokyo.ac.jp

(1992, 2011)]が挙げられる。北原は赤崎村および三沢村を対象とし、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、東日本大震災以前においては前述の山口による研究のほか、北原らによる研究[北原・他(1998)]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欠けている。

1.3 研究の目的と対象

そこで、本研究では、明治三陸津波と昭和三陸津波後の復興政策と集落再建の実態の比較を通し、災害復興の歴史の中の特異点としての昭和三陸津波後の復興の特色を明らかにすることを目的とする。本来、災害からの「復興」においては、住宅やインフラなどのハードウェアの再建と、産業や経済などのソフトウェアの再建の双方が重要であると考えられる。ただし、特に明治三陸津波後の復興においては、後者のソフトウェアの再建に関する政策的なアプローチが、資料的な制約もあり昭和三陸津波後のそれとの比較が難しいため、前者のハードウェアの再建に絞って分析することとする。

また、本研究では、復興政策の結果としての集落の変容についても比較するため、具体的に被災集落を取り上げ分析することとする。分析対象とする集落は、明治三陸津波、昭和三陸津波のいずれにおいても大きな被害を受け、さらに昭和三陸津波後に大規模な高所移転を含む復興計画が立案・実施されたことで知られる岩手県大槌町吉里吉里集落とする。

1.4 研究の方法と使用する資料

本研究は、明治三陸津波、昭和三陸津波につき、行政による復興政策と、被災集落における集落再建の実態をそれぞれ明らかにする。

前者の復興政策の内、明治三陸津波については、行政文書や公的機関による報告書[巖手縣(年代不詳), 巖手縣南・西閉伊郡役所(1897), 巖手縣(1896a, 1896b), 金野(1962), 災害関係資料等整備調査委員会(1984)]のほか、岩手公報等の文献資料分析に基づき明らかにする。また、昭和三陸津波についても同様に、行政文書や公的機関による報告書等[内務大臣官房都市計画課(1934), 農林省水産局(1934), 岩手縣(1934), 岩手縣土木課(1936)]のほか、大蔵省預金部資金する基礎的資料[大蔵省理財局資金課(1964)]等の文献資料分析に基づき明らかにする。

後者の集落再建の実態については、津波災害前後の土地利用の変化を把握するため、大槌町吉里吉里集落における土地台帳の分析を行う。さらに、空間的な変容を把握するため、各種地図(『吉里吉里村地割絵図』(1875), 『岩手県陸中国南閉伊郡吉里吉里村 絵図』(1889), 『宅地賃貸価格評価地図(遠野税務署管内 大槌町 乙図)(1910), 『マイラー図』(1989))の分析を行う。なかでも明治三陸津波が発生した 1896(明治二九)年から昭和三陸津波が発生した 1933(昭和八)年の間の状態を示す地図がこれまでは見つかっていなかった。それが本研究では、1910(明治四三)年に作成された『宅地賃貸価格評価地図(遠野税務署管内 大槌町 乙図)』(税務大学校租税史料室所蔵)を新たに発見し、同地図を用いることで、両津波災害前後の分析および比較を行うこととする。同地図は 1910(明治四三)年に制定された宅地地価修正法に基づき作成された地図であり、地図としての精度は低いものの同時点において地目が宅地となっている土地のみではあるが、その地番と場所、評価のランク等が記載されている。また、昭和三陸津波後の復興に関しては、吉里吉里集落の復興計画資料である『大槌町吉里吉里部落 新漁村建設計画要項』等を用いる。

§ 2. 明治三陸津波の被害と復興政策と集落の実態

2.1 震災の概要と被害

1896(明治二九)年 6月 15日、岩手県上閉伊郡釜石町(現・釜石市)の沖合約 200km を震源としマグニチュード 8.2~8.5 とされる明治三陸地震が発生した。当時の日本は、1889(明治二二)年に大日本帝国憲法が公布され、翌 1890(明治二三)年に帝国議会在が設置されるなど、ようやく近代国家としての装いが整ってきた最初期の段階である。同地震に伴い発生した津波の第一波は約 30 分後に到達し、その後も繰り返し太平洋沿岸地域を襲った。なかでも大きな被害を受けた岩手・宮城両県沿岸集落の被害を資料[宮城縣(1903), 巖手縣(1896a, 1896b)]をもとに、まとめると表 1 のようになる。

都道府県ごとに見て最も被害の大きかったのは岩手県で死亡者数 18, 158 人、流出・全壊は 5, 617 戸

表 1 明治三陸津波による被害

Table1 The damage caused by the Meiji Sanriku Tsunami

	震災前人口 (人)	死亡者数 (人)	死亡率(%)
岩手	76, 114	18, 158	23. 9
宮城	29, 486	3, 452	11. 7
計	105, 600	21, 610	20. 5
	震災前戸数(戸)	流出全壊戸数(戸)	被害率(%)
岩手	12, 003	5, 617	46. 8
宮城	4, 823	1, 095	22. 7
計	16, 826	6, 712	39. 9

次いで被害の大きかったのが宮城県で死亡者数 3,452 人, 流出・全壊は 1,095 戸に及ぶなど, 三陸沿岸地域は甚大な被害を受けた。両県合わせた死亡率を, 死亡者数を被災した沿岸集落の震災前の人口で除して求めると 20.5%に及び, 同様に建物被害率を求めると 39.9%に及んだ。

集落ごとにみると, 建物被害率が 100%の集落が, 唐丹村小白浜集落, 綾里村港集落, 田老村の田老集落・乙部集落・摂待集落, 崎山村の宿集落, 重茂村の川代集落・姉吉集落, 小本村の須賀集落, 大谷村の大谷集落の 10 集落に及ぶなど, 壊滅的な被害を受けた集落も少なくない。

2.2 災害復興に関する法制度

明治三陸津波が発生した時点におけるハードウェアの災害復興に関する法制度を, 住宅再建に関する法制度と, インフラ整備に関する法制度に分けて整理する。前者については, 基本的には各種救援金の配布によるため, 被災者個人の救済に係る制度として救援金の内容を整理する。また, 後者については, 昭和三陸津波後のそれとの比較を想定し, 「宅地整備に係る法制度」, 「土木復旧に関する法制度」に分けて整理する。

(1) 住宅再建に係る法制度

明治三陸津波発生時点において被災者個人の救済に係る制度として存在したのが, 1880(明治十三年)の「備荒儲蓄法」に基づく備荒儲蓄金と, 1889(明治二二年)に制定された大日本帝国憲法第 69 条に基づく予備費(第二予備金)である。

① 備荒儲蓄金

北原によると, 1871(明治四年)の廃藩置県と同時に出された太政官達県治条例中の「窮民一時救助規則」が対象としていた「窮民」が, 「恒常的な窮民」と災害等により発生した「一時的な窮民」に区別され, 後者に対応する法律として制定されたのが「備荒儲蓄法」である[北原(2006)]。

備荒儲蓄法は, 第一条に「備荒儲蓄金ハ非常ノ凶荒不慮ノ災害ニ罹リタル窮民ニ食料小屋掛料農具種穀料ヲ給シ又罹災ノ為メ地租ヲ収ムル能ワサル者ノ租税ヲ補助シ或ハ貸与スルモノト」あり, 基本的には地租の安定的な確保を目指した対策であった。備荒儲蓄金は中央儲蓄金と地方儲蓄金で構成され, 中央儲蓄金は毎年政府が支出する 30 万円を, 地方儲蓄金は毎年政府が支出する 90 万円を各府県の地租額に応じて配分した額と各府県の地租額に府県会で議決した割合を掛け合わせた額を加えたものを積み立てたものである。また, 府県が窮民に支払う救済額が府県儲蓄金の三分の二を超えた際には(1890(明治二三年)に百分の五に緩和), 内務大蔵両卿の協議を以て中央儲蓄金から補助することが定められた。

そして, 実際に明治三陸津波後の復興においては, 同法に基づく備荒儲蓄金が使用された。

② 予備費(第二予備金)

1889(明治二二年)年に大日本帝国憲法が制定され, 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」が設置された。旧会計法第 9 条によると, 予算中に設けるべき予備費は「第一予備金」と「第二予備金」に分けられ, 前者は予算計上したものの不足分に, 後者は災害など予定外に生じた必要経費に充てられた。なお, 第二予備金は, 被災者個人の救済のための救援金のみならず, 被災した土木インフラの復旧等にも用いられた。

(2) インフラ整備に係る法制度

インフラ整備に係る制度を, 宅地整備に関する政策と, 土木復旧に関する政策とに分けて整理する。

① 宅地整備に関する法制度

明治三陸津波が発生した 1896(明治二九年)時点においては, 災害後に被災した宅地を区画整理等により整備するような制度や, あるいは高台移転により新たな宅地を整備するよう法制度は存在していない。

② 土木復旧に関する法制度

災害後の土木復旧に関し, 明治期に最初に制度化されたものとして 1873(明治六年)年に布告された「河港道路修築規則」が挙げられる。同規則は河川および港湾, 道路を一定の基準に基づいて 3 等に分類しその修築維持費用の負担等を定めたものであるが, その前文に「水害有ル年ハ其費用三万円ニ昂モ又無事ノ年ハ纔ニ一千円ニ出サルモ有シ可シ。而シテ水害ハ三年ニ一度, 或イハ五年ニ一度可有ヲ見積之ヲ平均シタル金額ヲ以テ向ウ五カ年間ノ定額ニ相立候筈ニ付現實ノ平均高ヲ酌量減シ相當ノ金額可申立候此段相違候也」とあり, 災害発生時における国の負担が明記されている。

しかし, その後 1880(明治十三年)年 11 月 5 日太政官布告第 48 号第 3 条により「府県土木(即ち河港, 道路, 堤防, 橋梁建築修繕)費中管費下渡金」が 1881(明治十四)年度より廃止されることとなった。これにより災害時の土木復旧費のみならず通常の土木費が府県費の負担となった。ただし, 市川によると, 実態として国庫補助は続けられ, 災害復旧費についても毎年のように支給された[市川(1998)]。

その後, 前述したとおり, 1889(明治二二年)年に大日本帝国憲法に基づき, 「予備費」が設置された。「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(明治二三年)以降は府県から補助金の申請があった際に, 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。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」という算定基準が設けられた[大日方・他(1984)]。ただし、大日本帝国憲法第70条1項においては「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」と、また同条2項には「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。

2.3 国による復興政策

前項において整理した政策が、明治三陸津波後の災害復興においてどのように機能したのか、同様に、「住宅再建に係る政策」、「インフラ整備に係る政策」の2つに分けて整理する。

(1) 住宅再建に係る政策

津波による甚大な被害を受け、明治政府および被災県は被災地の復旧復興に必要な各種救援金の財源とその配分方法を協議した。結果的に配分されたのは、県および国の備荒儲蓄金、国庫からの第二予備金、個人や団体等からの寄付による義援金、天皇・皇后および皇族からの恩賜金、の計五種類の救援金であった。それぞれの県ごとの支給金額は表2の通りである。

表2 明治三陸津波後の各種救援金
Table2 Various relief funds after the Meiji Sanriku Tsunami

種類	金額(円)			割合 (%)
	岩手県	宮城県	合計	
地方備荒貯蓄金	30,727	37,125	67,852	5.7
中央備荒貯蓄金	50,000	10,000	60,000	5.0
第二予備金(救済費)	375,680	59,650	435,330	36.5
国庫余剰金	0	0	0	0.0
義損金	442,188	170,865	613,053	51.4
恩賜金	12,000	4,200	16,200	1.4
合計	910,595	281,840	1,192,435	100.0

資料)『巖手縣海嘯誌』[巖手縣(年代不詳)]および『宮城縣海嘯誌』[宮城縣(1903)]より作成

① 備荒儲蓄金

備荒儲蓄金は、前述したとおり備荒儲蓄法に基づき政府および府県において積み立てられた資金であり、同法により用途は食料、小屋掛料、農具料種穀料に限定されている。同法で定められた支給の規定は食料の支給は30日以内、小屋掛料は一戸当たり10円以内、農具料種穀料は一戸当たり20円以内となっている。実際の運用について、食料については通常は米代金や玄米で支給するところであるが津波により

飯炊具を失ったものも多いため宮城・岩手両県ともに炊出し米を支給した。また、小屋掛料については、岩手県・宮城県ともに法律が定める限度額いっぱいの一戸あたり10円を支払っている。農具料については宮城県では五人未満は一戸当たり10円、5人以上は一戸当たり15円としており、岩手県では自作小作に関わらず一戸当たり15円としている。このように、備荒儲蓄金についてはほぼ法律の規定通りの運用がなされたことが確認できる。ただし、支給された支給金全体に占める備荒儲蓄金の割合は、1割程度であり、あくまで被災直後の応急的な対応のための資金という位置づけといえる。

② 予備費(第二予備金)

明治三陸津波発生当時においては第二予備金が90万円近く残っていたため、両県が政府に請求し支出されたものである[災害教訓の継承に関する専門調査会(2005)]。その結果、内務大臣訓令が出され、さらにそれを受けて作成された被災三県(青森県、岩手県、宮城県)の申合内規に基づき、第二予備金から救済費として岩手県および宮城県で合わせて435,330円が支給された。内務大臣訓令によると、救済費は、食料費、被服家具料、救助費、死体埋葬費、漬家取り除き費、負傷者救済費の6種類に分けられる。食料費は備荒儲蓄金の延長で支給されるものである。また、被服家具料は「流失全潰半潰に係りしものにして被服家具を失いたるもの」に支給するもので、一戸につき15円を限度に、戸数と人口に応じて金額が割り当てられ支給された。救助費は、「災民の老幼癡篤疾にして親族等の救助に頼り難き者」を対象として一戸につき30円を限度に支給された。一方、死体埋葬費および漬家取片付料、負傷者救済費はいずれも被災者に対して支払われるものではないとされた。このように、救済費(第二予備金)は、被害の大きさをかんがみて、備荒儲蓄金を補完する形で支給されたといえる。

③ 義捐金及び御賜金

明治三陸津波による甚大な被害を受け、被災地に向けて国内外から多くの義捐金が集められた。その額は、岩手県で442,188円、宮城県で167,293円で両県合わせて609,481円にのぼり、5種類の救援金のなかでも最も多い額となっている。さらに、被災を受けて、皇室からも御賜金として岩手県に12,000円、宮城県に4,200円が支給された。これらの義捐金および御賜金についても、その他の救援金同様に岩手県では「海嘯罹災恩賜金及救助義捐金配当規程」、宮城県では「義損金配付規定」とそれぞれ規定が設けられ、規定に従って支給された。たとえば岩手県では、家族および家屋の被害状況に応じて定められた区分ごとに10円から40円が支払われる規定となって

いる。

(2) インフラ整備に係る制度

① 宅地整備に関する政策

前述したとおり、明治三陸津波発生時点において、行政が区画整理や高台移転等による宅地整備を行うような法制度は存在しなかった。

震災後において、岩手県では、県として高所移転や市区改正等の宅地整備に積極的に関与した形跡は見られない。ただし、山口弥一郎による研究では、町営事業として市区改正を行った釜石の事例や、区長が主導し集団移転を行った船越の事例、篤志家が高台移転を主導したが失敗した唐丹本郷の事例など、集落ごとに宅地整備を行った事例が紹介されている[山口(1943)]。

一方、宮城県では、明治三陸津波の被災を受け、震災発生二か月後の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5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3条において以下の9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。そして、実際に集落単位での移転が、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6集落で実行された。これら6集落における高所移転にかかる費用のうち、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が、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が出された。

② 土木復旧に関する政策

前述の通り、1880(明治十三年)年11月5日太政官布告第48号第3条により「府県土木(即ち河港、道路、堤防、橋梁建築修繕)費中管費下渡金」が1881(明治十四)年度より廃止されたが、災害土木費の補助自体は継続された。そして、明治三陸津波後の土木インフラの復旧に対しても国庫による補助がなされた。

岩手県においては、1896(明治二九年)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。同議会資料によると、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」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円を借り入れており、全体の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、災害前後工事費として総額270,796円(内県支出額は249,982円)を見込んでおり、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が、国庫補助が認められたのはわずか69,000円にとどまった。しかし、県および町村の土木工事においても緊急を要するものがあるため、1896(明治二九年)年12月の臨時県会において県債を起し58,300円の追加予算を計上している[宮城県議会史編さん委員会(1974)]。

このように、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内務省による災害土木費に関する規定では先ほど紹介した通り「(地方税の)地租割は制限まで戸数割は一戸壱円迄を徴収せしめ其余は之を国庫より補助する」とあったが、明治三陸津波の場合岩手県では約4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大きな問題となっていた。特に明治三陸津波が発生した1896(明治二九年)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、1895(明治二八年)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:1897(明治三〇)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:1897(明治三〇)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。

2.4 被災集落における復興の実態

これまで整理してきたとおり、明治三陸津波後のハードウェアに関する復興政策は、基本的には各種救援金の支給にとどまっている。そうした政策が被災集落にどのような空間的変容をもたらしたのかを、吉里吉里集落を事例に把握する。

具体的には、明治三陸津波以前の地図として、前述の『吉里吉里村地割絵図』(1875)および『岩手県陸中国南閉伊郡吉里吉里村 絵図』(1889)を、明治



図 1 明治三陸津波後の吉里吉里集落の復興

Fig. 1 Reconstruction of Kirikiri village after Meiji Sanriku Tsunami

三陸津波以降の地図として『宅地賃貸価格評価地図(遠野税務署管内 大槌町 乙図)』(1910)を用いた。それに、土地台帳の情報を加味して、明治三陸津波前後の集落の居住地の変容を分析した。

明治三陸津波直前において、宅地が 159 筆あり、震災によりそのうち流失・潰戸した戸数が 122 戸あった。地図および土地台帳の分析の結果、そのうち 52 筆が高所移転したと考えられる。それらの空間配置を記したのが図 1 である。

このように、明治三陸津波後の吉里吉里集落においては、国・県から救援金を受け取ったのみで、必ずしも行政的指導があったわけではないにも関わらず、被災住戸の約4割が自らの所有する農地や、他人の所有する農地、あるいは地主が所有する農地へ個別に移転し、集落の再建を果たしたと考えられる。これら高所移転地の立地をみると、津波浸水域に立地しているものも多いが、中には浸水域よりも標高の高い

位置に集団で移転していると考えられるケースも見られる。さらには、最も海岸寄りの一帯に付いては建築制限がなされた様子もうかがえる。なお、図 1 および図 2 における明治三陸津波および昭和三陸津波の浸水線は、大槌町『津波防災マップ』(1997 年)に基づき作成した。

§ 3. 昭和三陸津波の被害と復興政策と集落の実態

3.1 震災の概要と被害

昭和初期における農山漁村は、1929(昭和四年)の世界恐慌にはじまる世界的な不況に加え、特に東北地方は 1931(昭和六年)に発生した冷害の影響もあり極限まで疲弊していた。各地で小作争議等が発生するなか、農林省は1932(昭和七年)年の第 63 回臨時議会にて農山漁村の自力更生を目指すべく「農山漁村経済更生運動」を実施することを決定した。

そうした不況のさなか、1933(昭和八年)年 3 月 3 日、

岩手県上閉伊郡釜石町(現釜石市)の沖合約 200km を震源としマグニチュード 8.1 とされる昭和三陸地震が発生した。地震に伴い発生した津波により三陸沿岸地域は甚大な被害を受けた(表 3)。最も被害の大きかった岩手県沿岸集落の被害は、死傷者数 2,671 人、流出・倒壊家屋 3,666 戸にのぼった[岩手縣(1934)]。次いで被害の大きかった宮城県の被害は、死傷者数 313 人、流出・倒壊家屋は 519 戸にのぼった[宮城縣(1935)]。

表 3 昭和三陸津波による被害

Table3 The damage caused by the Showa Sanriku Tsunami

	震災前人口(人)	死亡者数(人)	死亡率(%)
岩手	133,246	2,671	2.0%
宮城	68,439	313	0.5%
計	201,685	2,984	1.5%
	震災前戸数(戸)	流出全壊戸数(戸)	被害率(%)
岩手	21,555	3,666	17.0%
宮城	10,364	519	5.0%
計	32,919	4,185	12.7%

3.2 災害復興に関する法制度

ここでは、明治三陸津波以降、昭和三陸津波発災時点までの、ハードウェアの災害復興に関する法制度の変遷を、前章同様に住宅再建に関する法制度と、インフラ整備に関する法制度に分けて整理する。さらにそれら個別に整備されてきた法制度およびそれに基づく資金が、「大蔵省預金部資金」を通じて統合されていく過程を明らかにする。

(1) 住宅再建に係る法制度

1891(明治二四)年の濃尾地震や 1896(明治二九)年明治三陸津波等の大災害により備荒儲蓄金が底をつき、1899(明治三二)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。同法によると、同基金は備荒儲蓄金と同様に府県が毎年基金を積み立てて災害時に「避難所費、食料費、被服費、治療費、小屋掛費、就業費」に支出するとしている。また、同基金の運用については、「大蔵省預金に預け入ること」とされている。この大蔵省預金についてはのちに詳しく論じることとする。

(2) インフラ整備に係る法制度

① 宅地整備に関する法制度

前章でも触れたように、明治三陸津波後においてもたとえば釜石においては市区改正による道路整備がなされたが、あくまで町の独自事業であった。それが、1919(大正八)年に都市計画法が公布され、区画整理事業等の新しい技術が導入されることとなった。

ただし、それも財政面においては受益者負担の考え方にに基づき住民から徴収した負担金によるもので、国庫補助がなされることはなかった。

② 土木復旧に関する法制度

前章において、明治三陸以前の災害時における社会インフラの復旧に関する制度として、災害土木費への国庫補助および「予備費」を活用した災害時の国庫補助について整理した。その後、正式に法的な位置づけを得たのが 1899(明治三二)年制定の「災害準備基金特別会計法」である。

「災害準備基金」は日清戦争により得た賠償金のうち 1,000 万円を原資とし、「災害時の租税特免となりたる場合に於て生ずる歳入欠損の補填」および「各府県災害土木費の補助に要する財源の補充」に使用するとされた。そして同法第 3 条(「各府県災害土木費ニ関スル規定ハ命令ヲ以テ之ヲ定ム」)に基づき交付されたのが「災害土木費国庫補助規定」である。同規定では、第 1 にて「府県災害土木費ニシテ其ノ府県ノ地租年額七分ノ一ヲ超過スルトキハ国庫ハ其ノ超過額ニ対シ地租額二分ノ一ヲ超過セサル金額ニ付イテハ十分ノ四以内地租額二分ノ一ヲ超過スル金額ニ付イテハ十分ノ五以内ヲ補助スルコトヲ得」とあり、具体的に補助額の算出基準を規定している。ここにおいて災害土木費に対する国庫の補助が法的に規定されることとなった。

しかし、その後基金が日露戦争の戦費などにも使用され残額が少なくなったことを受けて廃止され、1911(明治四四)年に「府県災害土木費国庫補助に関する件」が制定された。さらに、同年の「災害土木費国庫補助規定」により「府県災害土木費にして、其の府県の地租年額七分の一を超過するときは国庫は其の超過額に対し地租額二分の一を超過する金額については十分の四以内、地租額二分の一を超過する金額に付いては十分の五以内を補助することを得」と定めており、災害土木費に対する国庫補助が継続された。一方土木被害以外の例えば農林水産業に関する災害被害については、こうした国庫補助に対する法的な規定はなく、適宜予算補助という形で国庫が投入された。

(3) 大蔵省預金部資金

昭和三陸津波後の復興にかかる各種事業の大きな原動力の一つとなったのが、大蔵省預金部資金による低利融資である。

① 大蔵省預金部資金の起源

そもそも、大蔵省預金部資金の起源は、1875(明治八)年に内務省駅遞寮において始められた駅遞局預金(現在の郵便貯金)と、1869(明治二)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 2 つの資金に遡る。両資金は 1884(明治十七)年から

国債局に預けられ、翌 1885(明治十八)年 5 月の布告第十三号「預金規則」により、大蔵省預金局に両資金の管理および運用を任されることとなった。なお、第 2 章において整理した災害対策費としての中央備荒貯蓄金のほか、先ほど言及した災害準備基金や罹災救助基金についても、それぞれ大蔵省預金部に編入され運用されている。

その後、1900(明治三三)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き 1927(昭和二)年度以降は国家予算を超える大きな予算を抱えるようになった。

②災害時の大蔵省預金部資金の投入

大蔵省預金部資金の運用については、1885(明治十八)年以来、主に国債証券の購入により国家財政の補完的役割を担ってきたが、地方在住の零細個人の貯蓄を含む郵便貯金の運用を国債に集中したことに対する批判もあり、1909(明治四二)年の逓信省、大蔵省、内務省の三省合同通牒により、「地方還元」の理念のもと「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た。「地方資金」は、「普通資金」と「特別資金」の大きく 2 種類に分けられ、「普通資金」とは郵便貯金の各年増加額に比例する額を特殊銀行債権の引き受けにより地方に融資を行うもので、「特別資金」とは「特別の必要ある場合にその時々決定して融通する」[大蔵省理財局(1964)]もので、水害や凶作などの災害時に供給される「災害復旧資金」および「風水害復旧資金」も「特別資金」に含まれることとなる。

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(明治三九)年の東北3県凶作融通資金であり、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融通された。震災復旧資金として最初に預金部資金が融通されたのは、1922(大正十一)年の長崎県における震災であり、次いで 1923(大正十二)年の関東大震災である。関東大震災に関しては、預金部では「普通資金」による融資に加え、「復興貯蓄債権収入金」による融資を行った。「復興貯蓄債権収入金」は、関東大震災を受けて 1924(大正十三)年に公布された復興貯蓄債権法に基づき発行された「復興貯蓄債権」の収入金で、同法7条により預金部に預け入れられたものである。しかし関東大震災における融資は金額も大きく内容も多岐にわたるため、それまで預金部資金がもっぱら大蔵大臣に一任されていたのを改め、大蔵省内に「復興貯蓄債権収入金運用協議会」が設置され、大蔵大臣以下、関係省庁の閣僚及び官僚、日本銀行副総裁等の委員が資金の運用計画や条件について調査審議の上決定されることとなった[大蔵省

編(1939)]. さらにその後、1925(大正十四)年に「預金部資金運用規則」が制定され、同規則に基づき「預金部資金運用委員会」が設置され、預金部資金全体についても適切公正な運用が図られるようになった。

こうして、災害時においては、各省庁が復旧計画を立案の上費用を国庫補助と低利融資分け、前者については国会に予算案を提出し、後者については預金部に融通の申し出を行い、それぞれ査定を受けて金額が決定するという形で、これまで個別に運用、実施されてきた各種の災害復興に関する事業が、統合されていった。

3.3 国による復興政策

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。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、岩手県庁内の組織を直近の事態に対応する復旧部とは別に、中長期的な事態に対応する恒久対策部を設置している。岩手日報(1933(昭和八)年 3 月 7 日版 3 面)によれば、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一千万円或いは二千万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」と述べており、この時点で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分かる。その後、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(昭和八)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り、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 万円であったが、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 64 回衆議院予算委員会および衆議院本会議および 3 月 25 日の第 64 回貴族院予算委員会にて議論がなされ、1933(昭和八)年度一般会計追加予算として議決された補助金額は合計約 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。その後、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[岩手縣(1934),宮城縣(1935)].

(1)住宅再建に係る政策

罹災救助基金法に基づく罹災救助基金は,昭和 三陸津波後において,岩手県では震災後一か月間の食料配給において用いられたのみであり,それもその後は義捐金品の配給に取って代わられた.そのため,同基金が住宅再建のための資金に活用されることはなかった.

代わりに,住宅復旧に活用されたのが,前述した大蔵省預金部資金による低利融資である.具体的には,各被災集落に産業組合が組織され,大蔵省預金部からの低利融資を県が転貸する方式で住宅建設が進められた.産業組合とは,もともと 1900(明治三三)年に成立した産業組合法に基づき零細企業の救済を目的として設置されたものである.それが,1932(昭和七)年から開始された農山漁村経済更生運動の実施主体として措定され,その後同運動に沿った形で昭和 三陸津波後の復興が計画される中で,復興事業の担い手や国からの低利融資の受け皿として重要な役割を果たしていくことになる.

そして,岩手県においては罹災住宅復旧資金として 277,000 円の低利融資が準備された.同資金に基づく住宅復旧について,岩手県では「漁村住宅設計仕様」[岩手縣土木課(1936)]のなかで,「漁村住宅」および「商店住宅」の二つに分けて具体的な仕様を定めている.「漁民住宅」については,「家族五人内外ヲ標準」とし,漁師の生活を考慮して土間や板張の作業所を設け,基礎と土台,柱との連結や筋違いを入れることによる「耐震耐浪的構造」を勧めているおり,「間口五間,奥行四間,便所共二十坪半工費概算六百円ナリ」としている.また「商店住宅」については,「敷地ヲ節約スル為ニ二階建テトシー階八畳ノ間ハ事務室兼食堂トシ二階ヲ居間並ニ寝室トス」とし,「一階ハ間口四間,奥行四間半,二階ハ間口四間,奥行二間」で「建築費一千円ノ概算」としている.このように図面こそ見つかっていないものの県レベルではある程度の標準化を図っていたことが読み取れる.

一方,宮城県では,町村事業として実施し,同じく大蔵省預金部からの低利融資を県から転貸する方式で住宅建設が進められた.

なお,住宅再建は個人資産の形成にもつながるため国庫補助による整備が不可能であり,両県ともに 100 パーセント低利融資により建設されていった.

(2)インフラ整備に係る政策

①宅地整備に関する政策

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宅地整備の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 2 つに分けている.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,釜石,山田,大槌,大船渡,気仙町,末崎町,田老村等の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,「街路復旧事業」が計画された.同事業は内務省が所管する事業で,街路復旧資金として岩手県内で 100,000 円の予算が計上されており,国庫補助が 85,000 円,低利融資が 15,000 円(補助率 85%)となっている.

また,その他の「漁農集落」については,高地に移転することを推奨しており,実際に岩手県内 38 集落,宮城県内 60 集落において「住宅適地造成事業」が計画された.同事業も同じく内務省が所管する事業で,岩手県内では 477,569 円の低利融資が,宮城県内では 144,099 円の低利融資が予算として計上されている.いずれも国庫補助により利子補給がなされており,さらに,宮城県においては,全体の 27.5%に相当する金額を補助金として義捐金中より支出する計画となっている.

このように,街路復旧事業においては 85%の国庫補助が,また住宅敵地造成事業においては国庫補助により利子補給がなされている.中野によれば,こうした昭和 三陸津波後の災害復興事業は,それまで受益者負担の考え方により,国庫補助が投入されることのなかった都市計画関連の事業に,国庫補助がなされる契機となったといえる[中野(2013)].

②土木復旧に関する政策

昭和 三陸津波後の土木復旧については,1911(明治四四)年制定の「府県災害土木費国庫補助に関する件」および「災害土木費国庫補助規定」は適応されず,代わりに「災害国庫補助規定」(1933(昭和八)年 5 月 19 日)が設けられ,同規定により従前の基準を越える 8 割 5 分の国庫補助がなされた.

また,防波堤や海岸堤防,防潮林等,従前にはなく復旧ではなく復興に該当するような新たなインフラ整備に対しても約 65%の国庫補助がなされた.

3.4 被災集落における復興の実態

これまで,昭和 三陸津波後のハードウェアに関する復興政策においては,国庫補助と低利融資を組み合わせる形で,住宅再建と宅地整備,土木復旧が一体的に計画されたことを確認した.そうした政策が被災

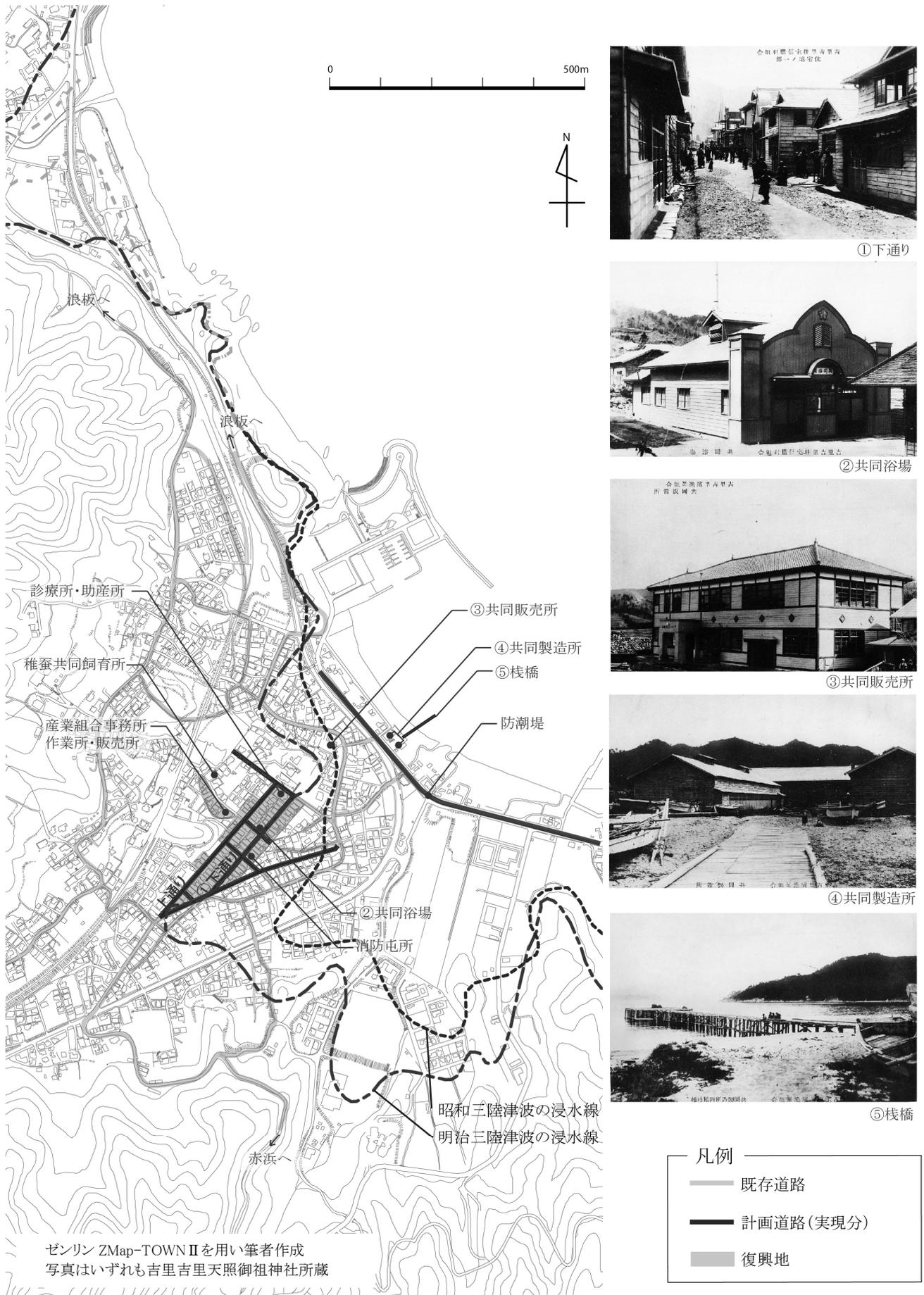


図2 昭和三陸津波後の吉里吉里集落の復興
Fig. 2 Reconstruction of Kirikiri village after Showa Sanriku Tsunami

災集落にどのような空間的変容をもたらしたのか、吉里吉里集落を事例に把握する。

具体的には、昭和三陸津波後に高所移転を行った吉里吉里集落における復興計画である『吉里吉里新漁村計画要項』に記載された各種施設につき、吉里吉里天照御祖神社所蔵の『新漁村経済更生一覽表』(1933(昭和八)年 9 月)および国立国会図書館斎藤実文書所蔵の『計画実施要覧吉里吉里住宅信用購買利用組合昭和一〇年四月一三日謄写 一綴』(1934(昭和九)年 4 月)、岩手県総務部法務学事課所蔵の『昭和 12 年産業組合事業報告書』(1937(昭和十二年)年 2 月)、また吉里吉里天照御祖神社所蔵の絵はがきの史料分析、および吉里吉里在住で戦前の集落を知る複数の住民へのインタビュー調査をもとに、計画に記載のある施設の実現状況を確認した。

その結果、高所移転先の宅地には、共同浴場や消防屯所、診療所・助産所、蚕産共同飼育所、産業関連事務所・作業所・販売所が、実際に建設され立地していたことが明らかになった。また、海沿いには、棧橋や共同販売所、共同製造所のほか、防潮堤が整備されていたことが明らかになった(図 2)。

また、住宅については、土地台帳および土地台帳付属地図、『宅地賃貸価格評価地図(遠野税務署管内 大槌町 乙図)』(1910)により、昭和三陸津波前後での変化を確認した。その結果、内務省の報告書にも記載のある第一計画地(91 区画)以外に、第二計画地(11 区画)も実際に建設されたことを確認した。ただし、新たに整備された住宅地の立地については、実際には宅地整備に当たり盛土がなされているため一概には断定できないが、少なくとも図 2 の地図上では、一部が明治三陸津波の浸水域に含まれていることが確認できる。

このように、住宅地の立地の安全性に疑問は残るものの、昭和三陸津波後の吉里吉里集落においては、これまで整理した各種復興政策に基づき、住宅再建、宅地造成、土木復旧等のハードウェアの再建に係る事業のみならず、漁業関連の共同施設や浴場等の衛生施設等が一体的に計画・整備されたことが明らかになった。

§ 4. 結論

本論にて扱った災害関連法制度を整理したうえで、第 2 章における明治三陸津波後の復興と、第 3 章における昭和三陸津波後の復興の比較分析により、災害復興の歴史の中の特異点としての昭和三陸津波後の復興の特色を明らかにする。そのうえで、明治三陸津波から昭和三陸津波への災害復興の変容をもたらした要因について言及する。

4.1 災害関連の法制度の変容

前章までにおいて扱った災害に関連する法制度を

中心に、住宅再建に係る制度、宅地整備に係る制度、土木復旧に関する制度の3つに分けて再整理する(表 4)。

表 4 災害関連の法制度の変容

Table4 Changes in the Legal System on Disaster

年号	土木復旧に係る制度	宅地整備に係る制度	住宅再建に係る制度
1869 年			府県施政順序
1871 年			窮民一時救助規則
1873 年	河港道路修築規則		
1874 年			恤救規則
1880 年	太政官布告第 48 号		備荒儲蓄法
1888 年		東京市区改正条例	
1889 年	大日本帝国憲法(予備費)		
1891 年	濃尾地震		
1896 年	明治三陸津波		
1899 年	災害準備基金特別会計法		罹災救助基金法
1906 年	東北 3 県凶作		
1909 年	三省合同通牒(預金部資金の地方還元開始)		
1911 年	府県災害土木費国庫補助に関する件 災害土木費国庫補助規定		
1920 年		都市計画法 市街地建築物法	
1923 年	関東大震災		
1929 年			(救護法)
1933 年	昭和三陸津波		
	災害国庫補助規定	都市計画法 改正	

まず、災害により被災した道路や橋、港湾などの土木インフラの復旧に関する制度についてみると、明治期以来国庫による補助が行われていたが、あくまで事業主体は府県であり国はそれを文字通り補助するという形式であった。それが、1933(昭和八)年の「災害国庫補助規定」にみられるように、次第に国庫補助の割合が明文化かつ拡大され、国の役割が明確化されるようになった。

また、被災した地域における宅地整備に関する制度についてみると、東京市における東京市区改正条例(1888(明治二一)年)から 6 大都市を対象とした都市計画法(1920(大正九)年)、さらに 6 大都市以外にも対象を拡大した同法改正(1933(昭和八)年)と、

徐々に対象範囲を拡大する形で法整備が進められてきた。一方でそれら各種事業を実施するための費用に対する国庫補助は、災害復興などにおいて個別に実施された例はあるが戦前の段階では法制度化されておらず、基本的には受益者負担の考え方に基づいていた。そうしたなかで、昭和三陸津波後においては宅地整備に蔵省預金部からの低利融資が投入されており、災害復興における1つの画期であったことが指摘できる。

住宅再建に係る法制度をみると、明治初期から戦前までは備荒儲蓄金や罹災救助金など小屋掛料や農具料等の応急的な支出が行われてきた。それが、昭和三陸津波後においては住宅再建についても大蔵省預金部からの低利融資が投入されており、こちらも災害復興における画期であったことが指摘できる。

4.2 国家の責務の拡大

明治三陸津波後の復興においては、政府が被災者個人の救済に直接的に関与したのは一ヶ月間限定の備荒儲蓄金の支給と、その延長としての救済費(第二予備金)の支出のみであった。いわば被災後の最低限の生活を維持するための一時的な処置であり、その後の中長期的な生活再建に関しては基本的には国家の責務としては認識されていない。

一方昭和三陸津波後の復興においては、震災後一ヶ月に満たない期間で被災集落再建のための計画が立案され予算措置が取られ、その後住宅から産業の再建に至るまで幅広い事業が国庫補助等を受けて実施された。こうした明治三陸津波と昭和三陸津波の災害後にみられる国家の対応の差異は、国家が政策を通じて取り組むべき範囲が、「危機的状況を脱するための一時的な措置」から「より安定的な生活を営むための中長期的な対策」へと拡大したことを意味する。

4.3 「復旧」にとどまらない「復興」計画

昭和三陸津波後の集落再建にあたっては、国庫補助および大蔵省預金部からの低利融資が供給され各種事業が実施された。それら事業内容は土木事業においては防潮堤や防潮林など震災前よりも防災機能の高い施設が整備され、また住宅再建においては大規模な高所移転や区画整理が実施され、産業面においても共同施設や副業のための施設が拡充されるなど、いわゆる「復旧」事業にとどまらない「復興」事業を包含するものであった。通常の災害事業においては災害土木復旧事業に顕著のように、迅速性や平等性の観点から現状復帰を目指す「復旧」が前提とされていた。このように昭和三陸津波後の集落の再建は、復旧のみならず復興を目指したものであったことは、画期的であったといえる。そしてそれを可能にしたのがいわゆるメニュー型の事業手法である。

メニュー型の事業手法とは、個別の被災状況に合わせて個別に事業を組み立てるのではなく、予め行政が標準的な事業内容を定めておき、被災集落において必要な事業を選択し実施するものである。昭和三陸津波の場合、岩手県および宮城県が各種事業と必要経費からなる計画案を作成し、それをもとに各省庁が事業計画を立て予算を査定し、さらに大蔵省での査定を受け、その後帝国議会で予算措置が承認された。津波災害のように被災地が広範にわたる災害において「復興事業」を一から計画・立案・実施するとなれば、通常は大変な労力と時間を要する上、国庫の投入額が被災地によって異なり不公平感が生じかねない。それが国や県レベルで予め事業メニューを定め被災地が必要な事業を選択することで、迅速性と公平性の双方を担保することが可能となったといえる。

4.4 一体的な計画の策定

明治三陸津波により被災した集落の再建に向け国が積極的に関与したのは土木インフラの復旧のみであった。そして住宅や産業の再建については県や町村、被災者に任されており、宮城県において県が高所移転を斡旋し一部集落で実現したほか、岩手県でも住民による高所移転等が実施された。ただし、あくまで自主的なもので十分な予算措置がなされた事業ではないこともあり、規模も限定的で計画段階で頓挫した集落も少なくなかった。

それが、昭和三陸津波後の復興においては、国庫補助と低利融資との組み合わせることで、住宅再建をはじめとした被災者個人への支援を含む一体的な復興計画が立案・実施された。国庫補助と低利融資との組み合わせによる事業手法は、災害関連事業の実施にあたり事業費の一部を国庫から補助しさらに大蔵省預金部資金からの低利融資を供給することで県や町村等の負担を軽減するものである。第3章において整理したように大蔵省預金部資金とは全国の郵便貯金を主な原資とした資金であり、同資金の地方還元制度の一環として災害後の各種事業の実施においても低利資金供給がなされてきた。預金部資金は主な原資が郵便貯金であり、融資であって返済義務がある点で、補助金とは異なる性質を有し、昭和三陸津波後の復興事業においても例えば「災害土木復旧費」など公共性が高いと考えられる事業に対しては国庫補助85%・低利融資15%と補助率が高く設定されており、逆に「住宅復旧資金」など比較的個人支援に近い事業に対しては国庫補助0%・低利融資100%と補助率が低く設定されている。つまり個人住宅再建のような公的資金では実施しにくい事業についても、事業の性質に応じて補助金と低利資金の割合を設定し両者を組み合わせることで実施された。

このように国庫補助と低利資金は資金の性質も供

給決定に至るまでのプロセス(国庫補助は帝国議会、低利資金は預金部資金運用委員会による)も異なるが、災害関連事業の実施にあたり両者は補完的な関係にあり一体的に活用されたといえる。

実際に、明治三陸津波後の吉里吉里集落においては、集落全体として一体的な計画が立案されることはなく、個別の高所移転が進行することとどまった。一方、昭和三陸津波後の吉里吉里集落では、大規模な高所移転を含む一体的な計画が速やかに立案・実施されたことを確認した。

4.5 変化の要因

安田政彦が述べている通り、時代が下るにしたがい「為政者による復興は組織的になってくる」[安田(2012)]. しかし、本稿において明らかにしたように、基本的には義援金をはじめとした各種救援金の給付に終始した明治三陸津波後の復興から、中央官庁が主導し国庫補助と低利融資を組み合わせて総合的な復興計画を立案・実施した昭和三陸津波後の復興への変化は、安田の述べる為政者による復興の組織化の一環として捉えるにはあまりに大きな変化である。そのような大きな変化がもたらされた要因として、大きく以下の3点が挙げられる。

1つ目は、昭和三陸津波発災時点における被災地を含む東北地方の社会的要因である。昭和三陸津波が発災したのは、1920(大正九)年ごろからの慢性的な戦後不況に加え、関東大震災、世界恐慌、昭和農業恐慌が立て続けに発生し、さらに1931(昭和六)年には東北および北海道において発生した凶作の影響もあり、農山漁村が極度に疲弊していた時期である。その結果、小作争議が多発し、農本主義的な運動がみられるなど、農山漁村をめぐる社会状況が非常に不安定化していた。そうした時期に発生したのが昭和三陸津波であり、いわば発災当時の農山漁村の社会的状況が、抜本的な対策を求めていたといえる。

2つ目が、そうした社会的状況を受けた政策的要因である。農山漁村の疲弊を受け、1932(昭和七)年に開催されたのが救農をテーマとした第62回臨時議会および第63回臨時議会である。特に後者は「救農議会」と呼ばれ、同議会にて決定を受けた農村振興策の一つが、1932(昭和七)年から開始された「農山漁村経済更生運動」である。同運動は、緊縮財政で予算がないなか「隣保共助」をキーワードに経済更生計画を立案し実施することで、農山漁村の経済状況の改善を目指したものである。ただし、同運動は実質的には農林省が主導する形で実施された官製運動であり、中央官庁から末端の町村にいたるまでピラミッド構造の官僚機構が新たに設置された。それらの政策を準備したのは、この時期の農政を主導した石黒忠篤や小平権一など中央官僚主導で農村振興を

目指した新しいタイプの官僚であった。このように、発災以前の段階で、中央官僚が主導する農村振興策が準備されており、昭和三陸津波後の復興政策は、この発災前年から開始された「農山漁村経済更生運動」と合わせて展開されたものであったといえる。

3つ目が、そうした政策を具体的に実施する上での体制的要因である。前述したとおり、昭和三陸津波後の復興策を実施する上では、大蔵省預金部からの低利融資が非常に大きな役割を果たした。ただし、融資であるがため、融資を受けた個人や組織はそれを返済する義務が生じるが、ただでさえ疲弊する中で被災した罹災者が返済不能となるリスクをどのように対処するのかという点が、昭和三陸以前の災害ではたびたび問題となっていた。そうした問題を解消すべく設置されたのが、農山漁村経済更生運動の実働部隊でもあった「産業組合」である。産業組合とは、1900(明治三三)年に制定された産業組合法に基づく組合で、対物信用ではなく対人信用に基づく信用事業を展開した。それゆえ、昭和三陸津波後の復興事業を実施する上で、被災集落もしくは町村ごとに設置された産業組合は大蔵省預金部からの低利融資の受け皿として機能した。このように、昭和三陸津波後の被災集落においては、産業組合を中心に中央官僚が立案した政策を実行する体制が構築されたといえる。

以上のように、農山漁村が極度に疲弊するなかで昭和三陸津波が発生し、政府が抜本的な対策としての「農山漁村経済更生運動」を、産業組合を通じて実施するというように、社会的要因・政治的要因・体制的要因が重なり合い、昭和三陸津波後の被災集落において、国家が主導する新しい災害復興が実現したといえる。

謝辞

本研究は、日本学術振興会科学研究費助成事業(研究活動スタート支援)「昭和三陸津波後の「復興地」における復興の実態およびその評価に関する研究」(代表 岡村健太郎)の成果の一部である。

文献

- 青井哲人, 2013, 再帰する津波, 移動する集落—三陸漁村の破壊と再生—, 年報都市史研究, 20, 48-66.
- 市川紀一, 1998, 災害復旧費国庫補助の制定に至る史的考察, 土木史研究, 18, 29-40.
- 巖手縣, 年代不詳, 巖手縣海嘯誌
- 巖手縣, 1896a, 巖手縣海嘯状況調査書
- 巖手縣, 1896b, 三陸大海嘯岩手縣沿岸被害取調表
- 巖手縣南・西閉伊郡役所, 1897, 巖手縣陸中国 南閉伊郡海嘯記事, 100-113.
- 岩手縣, 1934, 岩手縣昭和震災誌, 岩手縣知事官

- 房, 1212 pp.
- 岩手縣土木課, 1936, 震浪災害土木誌, 岩手縣土木課, 190 pp.
- 金野菊三郎, 1962, チリ地震津波大船渡災害誌 : 1960, 岩手県大船渡市, 416 pp.
- 北原糸子, 1992, 災害と家族, 津波工学研究報告, **9**, 東北大学災害制御センター, 203-231.
- 北原糸子・今村文彦・関桂昭・高橋智幸・長尾正之・千田健一・野路正浩・高橋武之・松山昌史, 1998, 昭和 8 年津波と住宅移転—岩手県下閉伊郡山田町船越・田ノ浜地区の事例, 津浪工学研究報告, **15**, 東北大学大学院工学研究科災害制御研究センター, 51-76.
- 北原糸子, 2006, 日本災害史, 吉川弘文館, 276-277.
- 北原糸子, 2011, 明治三陸津波と村の対応—青森県三沢村の場合—, 月刊地球, **33**, 186-192.
- 宮城縣, 1903, 宮城縣海嘯誌, 宮城縣, 426 pp.
- 宮城縣, 1935, 宮城縣昭和海嘯誌, 宮城縣, 1144 pp.
- 宮城県議会史編さん委員会, 1974, 宮城県議会史第二卷 附録, 106-108.
- 村尾修・磯山星, 2012, 岩手県沿岸部津波常襲地域における住宅立地の変遷—明治および昭和の三陸大津波被災地を対象として—, 日本建築学会計画系論文集, **77**, 57-65.
- 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, 内務大臣官房都市計画課, 53 pp.
- 中野茂夫, 2013, 基盤整備まつわる標準化の経緯—オーダー・メイドからレディ・メイドへ, 建築雑誌, **128**, 日本建築学会, 22-25.
- 農林省水産局, 1934, 三陸地方津浪災害豫防調査報告書, 農林省水産局, 957 pp.
- 沼野夏生・菊池義浩, 2012, 昭和三陸津浪による集団移転計画地の実態と今次津浪による被災状況について, 日本建築学会東北支部研究報告集, **75**, 47-50.
- 大日方純夫・勝田政治・我部政男, 1984, 内務省年報報告書(復刻版), **14**, 三一書房, 162, 422.
- 大蔵省, 1939, 明治大正財政史第 13 卷通貨 預金部資金, 大蔵省理財局資金課, 583-584.
- 大蔵省理財局資金課, 1964, 大蔵省預金部史—草創時代ヨリ昭和十六年ニ至ル—, 大蔵省理財局資金課, 522 pp.
- 岡村健太郎, 2014, 昭和三陸津波後の岩手県大槌町吉里吉里集落の復興に関する研究—農山漁村経済更生運動と復興計画の関連—, 日本建築学会計画系論文集, **79**, 1045-1054.
- 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, 1767 pp.
- 中央防災会議災害教訓の継承に関する専門家委員会, 2005, 1896 明治三陸地震津波報告書, 内閣府, 165 pp.
- 山口弥一郎, 1943, 津浪と村, 恒春閣書房, 212 pp.
- 山口弥一郎, 1964a, 津波常習地三陸海岸地域の集落移動(一), 亜細亜大学諸学紀要, **11**, 59-74.
- 山口弥一郎, 1964b, 津波常習地三陸海岸地域の集落移動(二), 亜細亜大学諸学紀要, **12**, 66-85.
- 山口弥一郎, 1965a, 津波常習地三陸海岸地域の集落移動(三), 亜細亜大学諸学紀要, **13**, 93-114.
- 山口弥一郎, 1965b, 津波常習地三陸海岸地域の集落移動(四), 亜細亜大学諸学紀要, **14**, 241-260.
- 山口弥一郎, 1966, 津波常習地三陸海岸地域の集落移動(五), 亜細亜大学教養部紀要, **1**, 157-178.
- 安田政彦, 2012, 災害復興の日本史, 吉川弘文館, 213.