昭和三陸津波の罹災地復興と産業組合

農山漁村経済更生運動を中心とした 1930 年代社会政策の進展に着目して

建築史・建築論研究室　森山敦子

■序章

0-1: 研究背景

３．１１以降、数十年毎に津波に襲われ甚大な被害を受けている三陸沿岸部に注目が集まるようになった。中でも 1933（昭和 8）年に発生した昭和三陸津波時の復興計画が特徴的である。内務省都市計画課の報告書には集落規模の大小に関わらず 40 枚の図面が掲載され、その内 30 枚が岩手県の罹災地のために描かれている。本研究では 41 もの集落で高台移転を行った岩手県の復興を対象とした。昭和三陸津波時の復興計画に関する研究は複数あるが、いずれも「高台移転」と「原地復帰」の問題に主眼が置かれている。しかし昭和三陸津波時の復興計画を純然たる被害の復旧もしくは都市・集落の物理的な復興と考えると表層的にしか理解できない。なぜなら、昭和三陸津波発生の前年 1932（昭和７）年は日本の社会政策の大きな転換点であり、この社会政策の思想や政策ツールが津波罹災地の復興に深く刻み込まれることになったからである。

0-2: 先行研究

地理学者山口弥一郎は昭和三陸津波後 20 余年間、三陸沿岸の集落に足を運び続け、高地移転した集落が変容していく様を記録した。低地への集落復帰を中心に復興計画実行後を追った貴重な研究であるが、復興計画樹立過程には触れていない。釜石市の都市計画そのものの歴史を追い、実際の都市空間内に引き継がれ続ける津波発生時の避難に重点を置いた都市計画を遺産として扱う中島直人の研究や、集落の宅地や建築の分析によって復興計画を経験した集落の物的変容に迫った青井哲人の研究があり、今泉芳邦は三陸漁村と漁業組合の進展に昭和三陸津波と農山漁村経済更正運動が影響したと指摘しているが、その詳細に迫った物はない。

0-3: 研究の目的・方法

・昭和三陸津波後に作成された復興対策関係書類と、農山漁村経済更正計画および産業組合拡充計画の趣旨や内容を照合することで、昭和三陸津波時の復興計画が農山漁村経済更正計画の内容に津波対策を加えたものであることを明らかにする。

・1930 年代に産業組合が農山漁村経済更生計画と昭和三陸津波罹災地での復興計画の中で割り振られた役割を整理することで、中央政府が社会政策を通じて農山漁村をどのように支配しようとしたかを明らかにする。

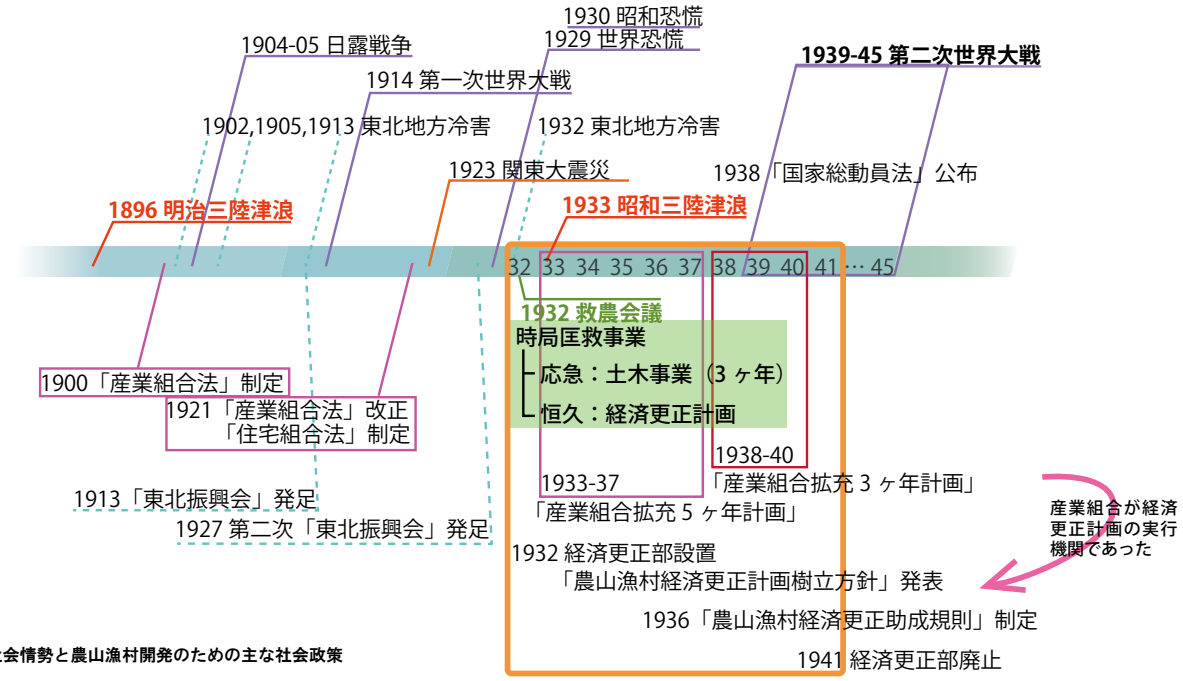
・昭和三陸津波罹災地の住宅復旧および教員住宅の新築、東北更新会と同潤会による東北地方調査や改善要旨を通して、戦前期に理想とされた農山漁村での住宅環境や生活環境を明らかにする。

■１章　農山漁村「自力更正」―1930 年代の社会政策の動向

第１章では昭和三陸津波罹災地で復旧復興計画を立てる際に影響を与えたと考えられる 1930 年代の社会政策や社会の動向を整理する。

1-1: 東北振興論の起こり

昭和三陸津波発生の 20 年程前より、東北地方の発展の遅れを指摘し、国を挙げて開発するべきだと主張する動きがあった。京浜地方の実業家らによって「東北振興会」が結成され、中央の大ブルジョアジーは国策に乗じ投資機会を目論んで参加するものが多かった。拓殖会社の設立が実現に至らず、また設立から 14 年間大きな凶作がなく東北開発施策化の決め手がなかったこともあって会の活動は停滞し、東北振興会は 1927（昭和 2）年に解散したが、同年に東北地方の有志らによって同名の会があらためて設立された。純粋な地



戦前の社会情勢と農山漁村開発のための主な社会政策

方産業振興団体として東北の政財界人を結集した第二次東北振興会は、前身となった「東北振興会」の意志を引き継ぎつつ、政府に東北振興の必要性を訴え続け、1932（昭和７）年の東北地方の冷害を期に東北地方開発の政策化が決定した。

1-2: 時局匡救事業ー農山漁村経済更正運動

農山漁村民が昭和恐慌による不況に苦しむ中、冷害による凶作が確定した 1932（昭和７）年に、政府は匡救事業予算を計上し、土木事業による現金収入の機会を与えると同時に「農山漁村経済更生運動」と「産業組合拡充運動」を始動する。中央政府は農山漁村経済の問題点として無計画・無秩序・無統制な産業経営を挙げ、産業組合を設立し、全生産者を加入させ、産業経営から消費生活、冠婚葬祭等の習俗にいたるまで管理下に置こうとした。指定された町村は「農山漁村経済更正計画樹立方針」に則って調査を行い、産業経営の合理化を計画し、各県の指導督励を受けながら経済更正を図った。

1-3: 時局匡救事業ー産業組合拡充運動

1932（昭和７）年産業組合法が改正された。増産政策から価格政策への移行に伴い、それまで信用事業を中心としていた産業組合の販売・購買・利用事業を強化することで、産業組合を経営主体とし、合理的産業経営をなすことを目的とした。産業組合拡充計画は最終的に全生産者の参加を目標にしているが、組合の設立や加入を強制はしていない。小作争議や労働運動のような反発を増長するような一方的な手段は控え、不況にあえぐ小生産者や労働者に対して新しい目標や理念を与え、不満を昇華させたというのが一般的な見解である。講習会を開くなどしてその目的や利点を広め、徐々に組合という組織に対する信用を得て、生産者に加入の意志を持たせ、理念を共有させていく方法をとっていた。

1933（昭和８）年に発生した三陸津波時の復興はこの社会政策の進行に少なからず影響を与えたであろう。特に、各方面で繰り返し発せられた罹災地の「自力復興」の報は、産業組合拡充運動を促進する力を持っていたに違いない。自然災害によってほとんど壊滅し、家も産業の道具も失った罹災者に対して無条件に同情が寄せられた。全国の農山漁村が困窮していた時期であり、それ以上の困窮状態に陥った三陸漁村の姿は、他の農山漁村民の反発心を抑え、自力更生・隣保共助の精神を奮起させただろう。

1-4: 時局匡救事業―救農土木事業

応急的に現金収入の機会を与えた救農土木事業には内務省管轄のものと農林省管轄のものがあった。内務省では道路・河川・港湾を管轄し、農林省では耕地関係・漁港関係の他に造林・砂防・林道等の林野関係を管轄していた。1931 年になると失業問題が地方団体の手に負えなくなり、政府直轄事業が開始される。内務省の国道直轄工事のほかに、農林省では耕地・林道関係の農山漁村失業救済事業が行われ、逓信省や鉄道省でも直轄工事を行った。1932 年には「産業振興土木事業計画」を立て、5 年間で 3 億 7500 万円を投じようとした。救農土木事業は農村開発および農村の文明の基礎を整備することを目的にしていたが、特に国道整備は工業地帯に偏って進められ、地域経済の不均等発展を増長する結果となり、農村への資本流入は農村内の階層分化を促進した。

1-5: 岩手県内の経済更正と漁業組合の発展

岩手県は 1929（昭和４）年９月、産業統制委員会を組織し、県内の農山漁村の経済状態を調査した。1933（昭和８）年に経済更生課が新設され、その後９年間は中央政府の方針の下で指定された町村の経済更生を指導した。

漁村社会の中核的集団である漁業組合は、1886（明治 19）「漁業組合準則」制定当初、漁業権の所有者として漁場の管理を行う団体であったが、1933（昭和８）の「旧漁業法」第二次改正時には経済事業体としての性格が強化された。また、非漁業者の組合加入を容認し、購買・信用事業による救貧対策も兼ねた。三陸漁村では復旧事業に際して 1933（昭和８）年に 64 の全既設組合の改組が果たされた。

■２章　昭和三陸津波罹災地に対する復旧・復興計画

第２章では昭和三陸津波罹災地に対する復旧・復興計画の枠組みと事業が実行されるまでの流れ、それらがどのような経緯で整備されたかを解説する。

2-1: 昭和三陸津波の襲来

1933（昭和８）年３月３日午前２時 31 分に岩手県釜石の東方沖約 200㎞を震源とする強震が発生し、その数十分後に大津波が三陸海岸を襲った。三陸海岸と呼ばれるのは青森県南東部の鮫角から宮城県東部の万石浦まで、総延長 600km 余りであり、岩手県宮古市にある本州最東端の魵ヶ崎より南部がリアス式海岸となっている。多くの資料で言及されるように、昭和三陸津浪で受けた被害は特に岩手県大きく、死者 1,400 人、行方不明者 1,200 人を超え、中には壊滅状態となった集落もあった。県は 36,000 を超える罹災民に対し、応急対策として、食糧や毛布、衣服の配給の他に建築材料の配給を行った。假小屋を自力建設した者と下閉伊支庁の配給分の他に県が配給したのは 1,614 戸であった。

2-2: 復興政策の全体像

復興計画は、中央政府が用意した事業一覧の中から、各町村が議会を通して必要な事業を選択し、県の認可を受けて実行に移されるという流れで実行された。資金に関しても、県が助成金や県債によって得た財源を各事業主に転貸する形を取っており、「中央政府―県―町村」または「産業組合中央会―県支会―各産業組合」のトップダウンで復興計画を実行する体制が整備された。復興事業を土木工事・基盤整備・住宅建設・産業復興の４つに分けて整理する。規模の大きい集落では区画整理、市区改正、防潮堤建設等の事業が、小規模な集落では住宅適地造成事業が、内務省管轄下で行われた。

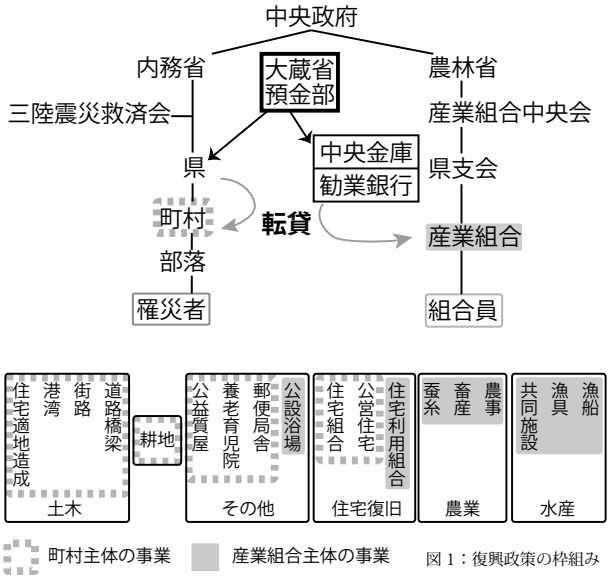


図１：復興政策の枠組み

住宅復旧事業は公営住宅・住宅組合・産業組合の３通りで、全建設戸数の約２割だけが内務省管轄の公営住宅及び住宅組合によるもので、大半が農林省管轄の産業組合によるものであった。産業の復旧・復興は農林省管轄下で漁業組合及び産業組合の事業を最大限活用して行われた。

2-3: 岩手県の腹案と中央政府の意向

罹災地への応急対応が落ち着き次第、県は復興局を設置し、復興計画案を作成した。その後県議会議員や知事が上京し、「三陸震災救済会」にて、まず代議士らと打ち合わせの席を設け、上京から一週間ほど後に政府に原案を提出している。『岩手日報』上の知事の発言から推測すると、県では産業組合を復興事業主体として活用する発想はなく、経済更生計画及び産業組合拡充計画が、復興計画と並行して行われるという考えにとどまっていたようである。中央政府とのやり取り前後の復興局の編成を比較すると、経済更生課長、水産課長、商工課長などの産業関係課が加えられている。特に、復旧工事および復興工事に関する事項とその他の技術的作業に関する事項を扱うために設置された工営係に経済更正課長をはじめ、産業関係の課が組み込まれたのが目に留まる。経済更正課は経済更正計画樹立に関する業務の他に、金融改善、負債整理、自作農創設維持、副業関係、産業共同施設関係、そして産業組合に関する業務を行うために設置されたばかりの課であった。物理的な震災復興とは直接関係ないと思われた産業組合が復興事業を実施する機関として定められたのは中央政府の意向であり、中央は復興計画を農山漁村の経済更生を図る社会政策の一部もしくはその拡大の実験台として見ていたからだと考えられる。

■第３章　町村による復旧・復興事業

第３章では町村主体で行われた復旧・復興事業を取り上げ、中央政府が用意した事業一覧の中から、各町村が議会を通して必要な事業を選択し、資金借入の認可を受けて実行に移すという流れを具体的な事業を取り上げて整理する。

3-1: 事業の選択と申請

各町村に配布された県報に載せられた事業資金借入申込等に必要な書類を見ると、申請理由等の詳細に至るまで例文が記載されており、事業の隅々まで中央の作成した型による規制が強くかかっていることがわかる。

3-2: 土木工事、住宅適地造成

罹災地復旧で最も急がれたのは道路等の土木工事である。津波発生の２日後には 1-5 で述べた時局匡救土木事業資金を罹災地復旧のために増額することが決定した。

防浪対策として、数十年後に発生する津波に備えて住宅は津波の届かない高台に構えることが最良策とされ「住宅適地造成事業」が行われた。適地の選定・設計・監督は県が行い、事業主体は町村であり、資金は大蔵省預金部より町村に直接貸し付けられた。18 ヶ町村 41 部落で計画され 2,272 戸が建設された。

表１：公営住宅及住宅組合による住宅復旧 (昭和９年７月末進捗)

町村名	区分	建設予定戸数	竣工戸数	資金融通額	罹災戸数に対する割合
吉濱村	公営	15	7	3500	10割
山田町	〃	160	74	66500	5割
田老村	〃	236	23	85000	5割
釜石町	住宅組合	206	83	103000	4割
計		617	187	258000	

3-3: 公営住宅及び住宅組合による住宅復旧

1-2 で述べたように、1919（大正８）年より低利資金による住宅建設が全国各地で行われていたが、昭和８年度は岩手・宮城両県の実績がその年の総数の７割以上を占めており、罹災地域を優先したと考えられる。「住宅組合法施行規則」では住宅の坪数を 50 坪以下に制限しており、昭和三陸津波時に造成された宅地も 50 坪を基準としていた。復興の際に住宅組合法を利用したのは釜石町だけではあったが、住宅政策の中で考えられた枠組みが災害時の住宅復旧に活用されたことが確認できる。４町村で公営住宅及び住宅組合によって合計 617 戸が建設された（表 1)。

3-4: 郵便局、教員住宅の新築

町村営である郵便局は田老、越喜来、平井、廣田、細浦、八木、綾里の７ヶ所で建て替えられた。

罹災地にある学校の教員は「教員住宅」と呼ばれる公営住宅に居住するか、下宿や間借りして小漁村に赴任していた。昭和三陸津波時に文部省より 64000 円の融資を受け、各町村に希望を募り、被害を受けていない集落でも教員住宅の新築を行った点が興味深い。24 ヶ町村で 79 戸の教員住宅が建設された。

■４章　産業組合による復旧・復興対策

第４章では昭和三陸津波罹災地の復興事業の主体とされた産業組合が果たした役割を分析する。

4-1: 復興計画運営組織としての産業組合

産業組合は主な復旧・復興事業の主体とされた。復旧・復興に必要な資金は県や産業組合中央金庫を経由して県、町村、罹災民のいずれでもなく産業組合に貸し付けられ、返済は産業組合の販売事業によって得た収入から行うよう規定された。中央政府にとって、全組合員が平等に権利と責任を持つ産業組合の組織体制は、資金の受け皿として好都合であった。前述した通り、産業組合数と組合員数は漸次的な増加を計画し、任意で参加するものとしていたが、復興計画を実行する組織として必要だったため、三陸沿岸の罹災部落では産業組合の新設・改組によって短期間で整備された。昭和７年度末時点での岩手県内の産業組合員数を職業別に見ると、水産業従事者は 1453 人だったが、昭和８年度末時点の統計では 7473 人に増加していた。他の職業では 1.2 ～ 1.3 倍の増加率であるのに対して５倍以上増加していることからも、罹災地の水産業者達が一気に加入したことが確認できる。

4-2: 新漁村計画

昭和三陸津波からの復興計画が、産業組合を実行組織とした農山漁村経済更生計画を応用したものであることがよくわかるのが「新漁村計画」である。産業組合の事業フローチャートと架空の漁村配置計画図の２枚からなるもので、産業組合によって漁村をどのように経営させようとしていたのか、中央政府の描いた計画が明示されている。「新漁村の復興」は「住宅復旧、水産業の復旧、生活改善、金融改善、合理的産業経営、心身の鍛練・社会教育、衛生改善、文化生活、備荒施設」の９つに分類されており、それぞれの具体的項目が産業組合の「信用、販売、購買、利用」のどの事業に該当するかが細かく記されている。住宅復旧に関する項目以外は 1932（昭和７）年に公布された『農山漁村経済更生計画樹立方針』の内容と完全に一致する。相互扶助・隣保相助の精神で全部落民の信用・販売・購買・利用事業を通して「共存

同栄」することを目的としている。

4-3: 水産業の復旧・復興

罹災者の多くが漁業従事者であり、水産業関係の復旧が最も求められていた。漁船の復旧資金は国からの補助５割、低利資金５割で、その他の水産業関係の復旧の多くが補助率５割で、残りを低利資金で賄った。津波によって流されたものの復旧だけでなく、新漁村計画の思想に則した共同設備も整備された。

4-4: 住宅の復旧

住宅の復旧は主に産業組合の信用事業、購買事業、利用事業によって計画され、727,000 円の低利資金の転貸を受け、10 町村 55 部落で 1,965 戸（1934 年３月時点）が建設された。住宅復旧事業を実施した 24 組合の内 13 の既設産業組合はできるだけ保証責任４種兼営に改組され、未設の集落では 11 が新設された。その際、水産業のための産業組合ではなく住宅関係の事業に限った組合を新設したものもあり、各集落の事情に合わせた組織であったと推測される。震災復旧資金によって住宅の建設の他に、共同作業場、集会所、浴場、水道敷設などが行われた。（表２）

表２：産業組合による住宅復旧／震災復旧資金（農林省管轄）配分表より作成

町村名	貸付先	金額	用途別内訳
塩釜町	塩釜町信用販売購買利用組合（4種兼営）	15,000	63戸建設
長田村	長田信用組合	12,000	58戸建設
東崎村	東崎信用販売購買利用組合（4種兼営）	25,000	61戸建設、共同作業場2棟、浴場1棟、家具什器2部落分
赤崎村	赤崎村信用販売購買利用組合（4種兼営）	35,000	136戸建設、共同作業場兼漁具倉庫、家具什器
鮫里村	鮫里信用販売購買利用組合（4種兼営）	70,000	196戸建設、3部落に水道布設、浴場1棟、家具什器
越喜来村	越喜来信用販売購買利用組合（4種兼営）	35,000	58戸建設、共同作業場兼漁具倉庫
唐丹村	唐丹信用販売購買利用組合（4種兼営）	82,000	250戸建設、共同作業場兼漁具倉庫1棟、浴場2棟、共同倉庫1棟、水道、家具什器2部落分
釜石町	釜石信用販売購買利用組合（4種兼営）	28,000	67戸建設、共同倉庫1棟、浴場1棟
鵜住居	両石信用販売購買利用組合（4種兼営）	37,000	58戸建設、共同倉庫1棟、共同作業場1棟
	室浜水産信用販売購買利用組合（4種兼営）	7,000	40戸建設
	片岸住宅信用販売購買利用組合（4種兼営）	7,000	
大槌町	吉里吉里住宅信用購買利用組合（3種兼営）	50,000	100戸建設、共同作業場兼漁具倉庫1棟、浴場1棟、水道、家具什器
	大槌水産信用販売購買利用組合（4種兼営）	58,000	136戸建設、浴場1棟、水道2箇所、家具什器2部落分
船越村	船越村水産信用販売購買利用組合（4種兼営）	51,000	200戸建設、浴場3棟、水道2箇所、共同倉庫1棟
大槌村	大槌村信用販売購買利用組合（4種兼営）	34,000	58戸建設、共同作業場兼漁具倉庫1棟、家具什器
小本村	小本村信用販売購買利用組合（4種兼営）	35,580	71戸建設、共同作業場兼漁具倉庫1棟、共同倉庫4棟、家具什器
田野畑村	平井賀住宅信用販売購買利用組合（4種兼営）	25,550	50戸建設、共同作業場兼漁具倉庫1棟、浴場1棟、水道、家具什器
	馬越住宅信用販売購買利用組合（4種兼営）	10,000	48戸建設
普代村	大田名部住宅信用販売購買利用組合（4種兼営）	28,000	52戸建設、共同作業場兼漁具倉庫1棟、浴場1棟、水道、共同倉庫2棟、家具什器
	普代村信用販売購買利用組合（4種兼営）	5,000	23戸建設
種市村	種市信用販売購買利用組合（4種兼営）	12,000	37戸建設
米崎村	米崎信用販売購買利用組合（3種兼営）	6,570	18戸建設、倉庫1棟
山田町	山田信用組合	19,000	45戸建設
豊盛村	千鶴信用販売購買利用組合（3種兼営）	5,000	17戸建設

■　比較検討組合

11棟、共同倉庫12棟、浴場12棟、家具什器10

■５章　国家総動員法にいたるまで―農山漁村掌握

第５章では４章より後の社会政策が次の段階に移る直前までを追った。

5-1: 同潤会と東北更新会

東北振興会の働きかけによって東北の後進性が社会問題化し、開発が施策化された。1936（昭和 11）年より「東北振興事業」が始まり、「東北更新会」がその実施機関として設置された。東北更新会は同潤会に東北調査を命じ、農山漁村住宅の改善要旨を作成し、大工への講習会を行った。同年、東北６県が資本金の半分を負担し、残りを民間より公募し「東北興行株式会社」が設立された。

5-2:1930 年代社会政策のその後

農山漁村経済更正運動の指定町村の中には資金が足りず計画目標を達成できない町村が多く、1936（昭和 11）年に「農山漁村経済更正助成規則」を制定し、経済更正部が廃止される 1941（昭和 16）年まで指定町村に資金助成を行い、経済更正計画の実行を促した。また、1937（昭和 12）年に「産業組合拡充３ヶ年計画」を発表し、「産業組合拡充５ヶ年計画」終了の翌年から３年間での産業組合の更なる拡大を図った。

1930 年代の社会政策は第二次世界大戦下の戦時体制の準備段階であったとも解釈できる。漁業組合も統制経済体制に組み込まれ、物資の統制により、漁業組合は漁村における生活諸物資と漁業用資材の配給機関として機能する。1937（昭和 12）年、岩手県漁業組合連合会が設立され全県下の漁業組合が傘下に入り、同年に全国漁業組合連合会が発足し、漁業組合は全国的な系統組織下に置かれることになる。

■結章

昭和三陸津波罹災地への復興計画はその内容、目的、計画樹立から実行までの枠組み、スローガンに至るまで当時の社会政策である「農山漁村経済更生計画」を応用したものであり、政策ツールであった産業組合を実行組織とすると同時に、投じた低利資金の回収を保証する受け皿として利用したことを明らかにした。復興計画の事業主体を産業組合にすることで、全罹災者は各々の思想が産業組合の理念に一致しているか否かにかかわらず、復興事業を必要としているという目的の一致によって産業組合に加入せざるを得ない状況であり、全罹災者をすべて負担や責任が等しい対等の組合員として扱い、罹災以前の関係性を介入させる余地を作らないような方法を取ったため、家同士の関係や社会構造と無関係に集団移転が可能となったと考えられる。

また、雛形を応用して決められた資金内で事業を行うシステムは現在の地域開発にも通ずるものであり、昭和三陸津波時の復興計画がその先駆けであったと言える。資金融通される代わりに中央政府が作成した標準に則った事業を実行する他なく、それがその地域の住民の生活にとって本当に必要であったかは疑わしいこともある。開発の目的が何であるか見極める必要がある。開発や都市計画、まちづくり等に関わる上で、1930 年代に確立されたシステムを現在まで引きずっていることを自覚し、資金融通の利点に惑わされずに正確なニーズを掴んでよりよい地域環境を考えていくべきである。

主要参考文献／山口弥一郎『津浪と村』（石井正己・川島秀一編、三弥井書店、2011）、岡田知弘『日本資本主義と農村開発』（法律文化社、1989）、楠本雅弘『農山漁村経済更生運動と小平権一』（不二出版、1983）、武田勉・楠本雅弘編『農山漁村経済更正運動史資料集成』（柏書房、1985）、楠本雅弘編『農山漁村経済更正運動史資料集成　第二集』（柏書房、1985）、今泉芳邦『三陸の漁村と漁業組合』（東洋書院、2005）、『岩手県災害関係行政資料』（岩手県災害関係資料等調査委員会、1984）、『三陸津浪に因る被害町村の復興計画報告』（内務大臣官房都市計画課、1934）、『岩手日報』（岩手日報社）