

## 南三陸：地域再生と自治体再建 —「創造的復興」の歩み— (9・完)

羽貝 正美

はじめに

1. 震災から10年の町のかたち
2. 復旧・復興と創造的復興
3. 育まれる自治意識とボランティア
4. 地方創生を支える条件

おわりに

はじめに

2019年冬から2020年、そして2021年へと、新型コロナウイルス感染症が社会活動のあらゆる方面に影響を及ぼし、国民を不安で覆ってからすでに2年余の時間が経過する。この間、わが国は、文字通り「パンデミック」のなかで5回の感染の波を経験し、政府は4度にわたって緊急事態宣言を発出することとなった。2021年9月末に4回目の緊急事態宣言等が全面解除されてのち、たしかに感染の勢いは抑えられた感もあった。

しかし、それも短期間に終わった。幾分安堵の気分を味わったのもつかの間、2022年1月現在、終息に至る感触を得るところか、逆にオミクロン株の流行や感染第6波の到来が報じられるなど、感染症をめぐる不安は3年目に入ってなお予断を許さない状況が続いている。

こうしたなかで、東日本大震災の被災地は、2021年3月11日、発災から丸10年の時間を刻んだ。南三陸町も、前年の2020年は追悼式の式典開催を見送り自由献花方式を採用していたが、10年の節目を迎えた2021年は、町総合体育館（ベイサイドアリーナ）にて「東日本大震災南三陸町追悼式」の式典をとりおこなっている。町外・県外からの出席も可とされ、1,100人を超える献花者が花を手向けたと報じられている。ただし、式辞は町長のみ、遺

族の挨拶もビデオメッセージ方式を採用するなど種々感染対策を施したうえでの式典となった。これら2度の追悼式は新型コロナウイルスに翻弄された町の2年間に象徴するものといってよい。

しかしながら、この間、町が復興の歩みを止めたわけではない。ハード面では行政主導の整備が続き、今や最終段階にある。地域においても感染予防に細心の注意を払いながら様々な取り組みが継続されている。震災10年という年月を思うとき、けっして短いとはいえない時間の積み重ねの上に現在の取り組みがあり、かつそれがこれからの町の在り方を左右するという意味において、いずれも注目すべき取り組みである。

本稿は、2019～2020年はじめの現地調査等に基づく2020年3月の研究ノート（『地域総合研究』第13号）に続くものである。2020年春からおよそ2年間は、2011年策定の「南三陸町震災復興計画」に照らせば「総仕上げ」の時期に相当する。研究ノートとしては時間をおいたかたちではあるが、主としてこの2年間の復興の進捗を踏まえつつ、「地域再生と自治体再建」という筆者の一貫した研究関心から注目すべき変化をとりあげて、それが何を意味しているのか、町の今後にどのようにつながりうるのかを考察することを目的とする。その際、筆者自身の眼でとらえ、考えたことはもちろんであるが、ヒアリング等で得た生の声をできるだけ紹介しようと思う。

なお研究ノートとしての考察は今回をもって最終回とし、復興過程10年余の総括的考察は公表の時期と場を改めて検討の上、別途とりまとめることとしたい。補足すれば、コロナ禍の中の2年間に実施し本稿に反映できた現地調査は2021年秋の1回のみとなった。結果、考察に活かすことのできた直接

の手がかりは限定的となったが、Web上に掲出された諸団体、行政機関、議会等による関連情報も参照したことを予めお断りしたい。

## 1. 震災から10年の町のかたち

### (1) 最終段階のハード復興

はじめに、町が継続的に更新しながらWeb上で公表してきた「東日本大震災からの復興～南三陸町の進捗状況～」の最新版（平成3年9月1日）を手がかりに、主としてハード面の復興を確認しておこう。

住民の暮らしに直結するハード面の復興は、この報告ならびに現地に立って接する町の姿から終盤に差しかかっていることがわかる。過去5年間の進展を併せみれば、住宅造成、教育施設（2015年開講の戸倉小学校から公民館、図書館などが続く）、医療・福祉施設（2015年早期に開院した南三陸病院・総合ケアセンターほか、翌年には子育て拠点などが完成）、そして役場庁舎など。町の報告には、いずれについても完成率・復旧率100%あるいは本設復旧の文字が並ぶ。町が、住宅、教育、医療・福祉という民生分野の復興を優先課題として取り組んできたことがみてとれる。

#### ①一般国道と三陸沿岸道

同時に、これらと並行して、道路をはじめ生活と経済活動の両面に欠かせないインフラ整備も大きく前進した。実際に、国道整備が進んだことにより、入谷方面から車で南三陸町に入った後、さらに志津川、歌津、戸倉を移動しようとする場合、想像以上にスピーディーに地域間を移動できることがわかる。入谷方面から志津川、戸倉方面を結ぶ国道398号線、市街地と歌津・伊里前、気仙沼方面沿岸部とともに内陸部を結ぶ国道45号線など、幹線道路といってよい一般国道の果たす役割の大きさを改めて実感する。

こうした円滑な移動の背景には道路周辺の整備が進んだこともあろうが、この10年、国が進めてきた「復興道路・三陸沿岸道」の建設が進捗したことも大きい。新聞報道によれば、震災前36%の進捗

状況であった三陸沿岸道が、2021年12月18日、岩手県北部の未開通区間（普代IC－久慈IC間の25キロ）が通行可能となり、ついに「仙台・八戸間、総延長359キロの全線開通」となった。報道のとおり、宮城、岩手、青森の3県を結ぶ大動脈の完成である<sup>1)</sup>。

完成は段階を追って、ということではあるが、一般の全線開通をみる前から、三陸沿岸道の機動性を直に感じる生活者の声も多い。歌津地区で漁業に従事する高橋七男さんによれば、「歌津から気仙沼まで、以前は小一時間かかっていたのが今は30分。気仙沼に配達に出かけて2時間から2時間15分もかかったのが、今は1時間で行ってこれる。朝はなおさら早い。45号線の交通量がかなり減ったように感じるのは、それだけ三陸道の利用者がいるということ」と、インフラの力を実感している<sup>2)</sup>。

なお、三陸沿岸道は復興道路という位置づけから、宮城県内途中から八戸まで無料であり、仮に一部区間の利用であっても効率的に移動できる点は、生活者にとって大きな魅力であり、経済・商業活動にとってかなりのプラスと思われる。

#### ②河川・海岸の復旧・復興

インフラとして、住宅や道路同様に復興のかなめ的事業であった河川・海岸の復旧工事も、全県的に相当な進捗状況にある。宮城県が県の公式Webサイトに公表している情報（2021年12月14日掲載）によれば、海岸堤防（防潮堤）の復旧・復興事業を実施している県内369箇所の内、311箇所まで完成済み（84.2%）となっている。南三陸町に注目すれば（2021年9月16日掲載情報）、例えば河川については、港川、伊里前川、八幡川、水尻川、折立川、水戸辺川が完成を待っている段階にある<sup>3)</sup>。

ただし、防潮堤の現況を細かく見れば、工事途中あるいは着工まもない場所もあり、主に用地取得の手続きから進捗は一様ではない。例えば、歌津地域・寄木の2か所の防潮堤の内、1か所は完成、今ひとつは建設途中である。また歌津地域では最後となった名足地区の防潮堤は始まったばかりである。

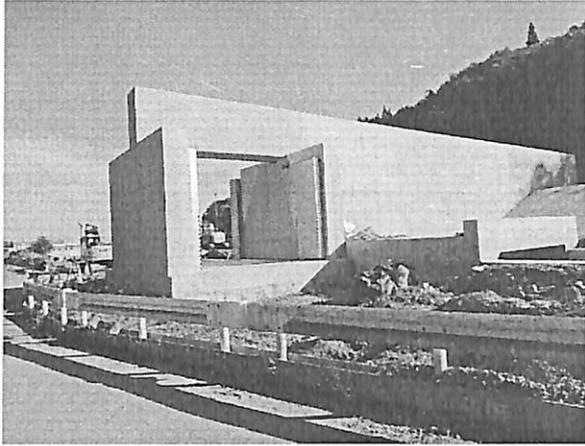


写真1 歌津・寄木の防潮堤 2021.10.29



写真2 歌津・寄木の防潮堤 2021.10.29

## (2) さらなる復興に向けて歩み続ける歌津・伊里前地区

ハード面の復興に関わることとして、最後に歌津・伊里前地区の復興の現況について触れておきたい。

小さなことのように見えて、決して小さくない復興の成果のひとつが歌津郵便局の新築・移転と営業の再開である。2021年4月16日、場所は「ハマレ歌津」に隣接する町有地である。何よりも地域にひとつの拠点ができただけで大きい。大きく捉えて、民営化後、郵便局は本来業務におけるサービスの改善・充実に努めてきた。そうした中、近年、住民にとっての利便性の向上はもちろんであるが、包括連携協定を締結するなど自治体との関係をさらに緊密にしようとの動きが広がりつつある。歌津で再開となった郵便局が、今後、高齢者、子ども、地域活性化、観光などさまざま分野で、自治体、地域コミュ

ニティ、事業者との間でどのような連携を進めていくか注目される。

また、国道45号の南側にあつて「ハマレ歌津」に近接する場所は、現在、町が2021年8月はじめから2022年2月末までの期間設定で、事業用地として分譲あるいは賃貸を条件に公募にかけている<sup>4)</sup>。目的は賑わいや経済活動の活性化にあるが、2021年12月13日現在、3区画が公募の対象地となっている。伊里前漁港も近く、JFの拠点もあることを踏まえば、「ハマレ歌津」との一体性を念頭においた取り組みは自然なことであろう。

少し立ち止まって考える範囲を広げれば、国道45号の少し先には「平成の森」のスポーツ・宿泊施設も整っている。また町の重要な観光資源である田東山もあれば、国の天然記念物・魚竜化石の産地であるという他所にない強みもある。これらをすべて活かし、町内外の人びとが大いに活用したいと思う場所となるような創意工夫が望まれる。

他方、伊里前湾を見守るように高台に立地する三嶋神社寄りの場所は公園としての整備が想定され、現在検討が進められている。現時点では具体的な構想は明らかになっていないが、今後、商工エリアとともに地区の歴史を刻んだ歴史ある神社とそこにつながるオープンスペースが、全体として、志津川地区と並ぶ、しかし異なる個性と魅力をもった地区に発展することが大いに期待される<sup>5)</sup>。

「創意工夫」とは言っても実際には容易ではないかもしれない。しかし「何か考えなきゃいけない。その時、みんなで考えれば何か出てくるのでは？」とは高橋七男さんの言葉である。例えば、2021年10月17日、ハマレ歌津商店街で「秋歌来祭（しゅうかくさい）～夏だったはずの花火大会～」が開催された。コロナの感染拡大を踏まえて、例年8月に開催されてきた「歌津夏祭り」をこの10月に、かつ町民限定で開催にこぎつけたものである。けっして諦めず、知恵を出し合い、話し合っただけの開催だった。ネーミングには脱帽である<sup>6)</sup>。

商工エリアにせよ公園エリアにせよ、とにもかくにも、様々な立場の人々が、多様な視点から自由に

意見とアイデアを出しあい、話し合うことが求められている。話し合うということは、参加する者それぞれが互いに時間とエネルギーを提供し、時には何かしら金銭的なサポートをし合うことである。直接に話し合いの場に参加できない場合もあろうが、そうした人々の声も広くひろく試みも必要となる。

しかも、伊里前のみならず、歌津地域のこと、南三陸町全体のこと、町外からここを訪ねる人々のこと、町内外のさまざまな団体・機関との連携・ネットワーク、そして地域と町の、とくに子供たちの将来のこと。そうした広い視野、ある意味で気持ちの余裕も必要となろう。先に触れた秋祭りの花火大会のネーミングにはそのゆとりが感じられる。すぐには実現できていなくとも「いつかは」という姿勢が地域の活性化につながる。

残る課題は「誰が音頭をとるか、まとめ役となるか、どのようにバトンを渡していくか」。これもまた過去10年の復興を踏まえた当事者たる住民の話し合いの中から自然と導かれることと思われる。同時に、リーダーとともに最も重要なことは「自分で動く人」を一人でも多く増やすことである。

## 2. 復旧・復興と創造的復興

大規模な自然災害から人々が立ち上がろうとするとき、しばしば「復旧」と「復興」は異なるものと説明される。一般に、復旧は「旧に復すること、以前あった元の状態に戻すこと」を指す。住宅をはじめとする様々な施設、ライフライン、公共交通の基盤など、基本的に形ある、目に見えるモノ、ハードをイメージできる。震災から10年、南三陸町の復旧の成果はまことに大きい。

他方「復興」は、「以前の活気や元気を回復すること。勢いを取り戻すこと」を意味するとされる。文化、経済、街そのものなど、言い換えればハードよりもソフト、ハードが十分に活用され生きたものとなっている状態が想起される。「生活復興」という表現が象徴しているように、日々の人の活動とそれを支える心情、いずれにせよ人の内面に大きく関わる。

こうした復旧と復興は表裏一体であって、どちらを欠いても被災後の人の暮らしの再建は困難であろうし、生活の質を高めることは難しい。復旧の成果に根差した復興を住民が体感できるような町の再建の追求、問われることはこのことである。南三陸町の10年はその相互補完の関係にある復旧と復興とともに追求してきた時間だった。

振り返れば、町は2011年の震災後、すでに進行途上にあつた「南三陸町総合計画」(2007~2016)の基本を継承するかたちで「南三陸町震災復興計画~未来への懸け橋~」(2011~2020、基本理念:「自然・ひと・なりわいが紡ぐ安らぎと賑わいのあるまち」への創造的復興)を策定して復興事業に踏み出し、その後「南三陸町第2次総合計画 2016~2025(将来像:森里海ひといのちめぐるまち 南三陸)」を策定して復興事業を継続してきた。

この復興の基礎に置かれた目標が「創造的復興」である。「創造」とは「これまでにない視点や発想、考え方に基づいて新たな途を開いていくこと」である。ただ単に活気を取り戻すことではないであろうし、その分だけ時間も要しよう。この10年の取り組みには住宅高台移転をはじめ、大規模なかさ上げと新たな市街地の形成、産業(エネルギー問題を含む)や環境分野における様々な取り組みなど、いうまでもなく2011年3月以前にはない発想と事業も多い。これらをさらにどう活かしていくか。

こうした創造的復興と町の再建の動きのなかで、他とはかなり性格を異にすると云わねばならない施設がある。それが震災復興祈念公園であり、震災伝承施設である。すでに2020年の「研究ノート」(8)でもとりあげているが、現在、前者は完成し、後者も着工している。どちらも震災前に存在しなかった施設であり、またどちらも直接的に住民の日常生活や経済活動に関わる施設でもない。

しかしながら、町の掲げてきた「創造的復興であること」という価値前提に照らしたとき、この二つは町としての長期的な復興の在り方、その方向性、具体的にイメージする町の姿を確認させ、町に生きる人々全体を「復興の原点」に戻させる要の施設と

なるのではなからうか。復興事業の終盤に具体的な姿を現し、あるいはようやくに現しつつあることにも意味がある。言い換えれば、上に確認した新たな発想に基づく数々の復興事業を将来にわたって意義あるものとするという意味での「創造」にし得るかどうか、このことを左右する施設と考えられる。以下に今少し立ち入ってみてみたい。

### (1) 「震災復興祈念公園」全体開園と「中橋」の完成

2020（令和2）年春以降の復興の成果ということであれば、前年2019年度の一次開園から二次開園を経て2020年10月に全体開園の運びとなった震災復興祈念公園と2021年3月の警察署の新庁舎完成がある。

ここでは震災復興祈念公園についてみてみよう。2020年10月12日の全体開園の際には、完成した「中橋」の開通式も同時に執り行われている。「中橋」は、「さんさん商店街」をコア施設のひとつとして形成途上にある町の新たな中心と、八幡川をはさんで対岸の震災復興祈念公園とを結ぶものである。橋からは八幡川の河口の先に志津川湾が、上流には丘陵のつらなりが見える。ゆるやかなスロープを降りるように、あるいはわずかに登るように、ゆっくり歩いたとしても数分の小さな木橋かもしれない。

しかし、ただ単に震災前に親しまれた橋の再建・復旧ではない。住民（立地する志津川地域のみならず、歌津、戸倉、入谷のすべてを含む）はもちろんのこと、南三陸町の復興に直接・間接に関わった多数の人々、初めて訪れる人々、ここを渡るものすべての人にとって、中橋は震災の事実と復興を考えさせる場となる。商店街側から歩きだすにしても、公園側から一步を踏み出すにしても、震災復興祈念公園と一体のものとして、震災の犠牲者を追悼し、その教訓を想起しつつ、さまざまな思いをもって町の復興とさらなる未来に思いをはせる場所にできるのではないだろうか。そこに立つ者には、「防災庁舎」の姿が自然と目に入る。

復興祈念公園そのものに戻れば、注目すべきこと

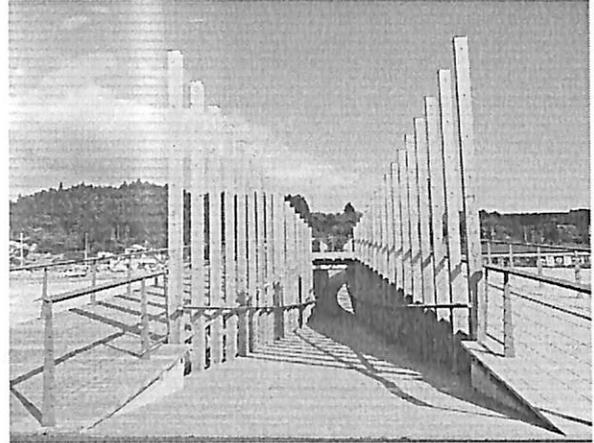


写真3 中橋 2021.10.28

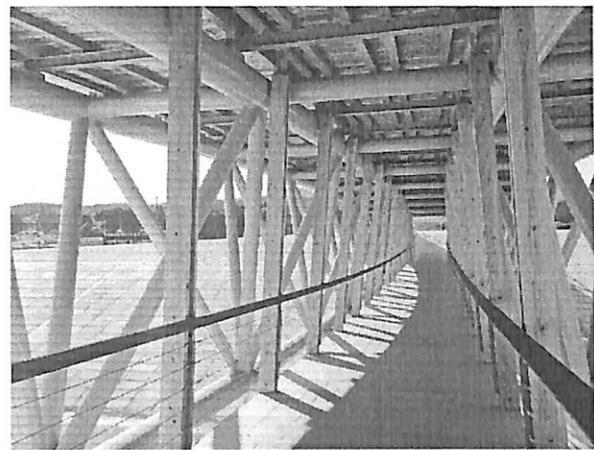


写真4 中橋 2021.10.28

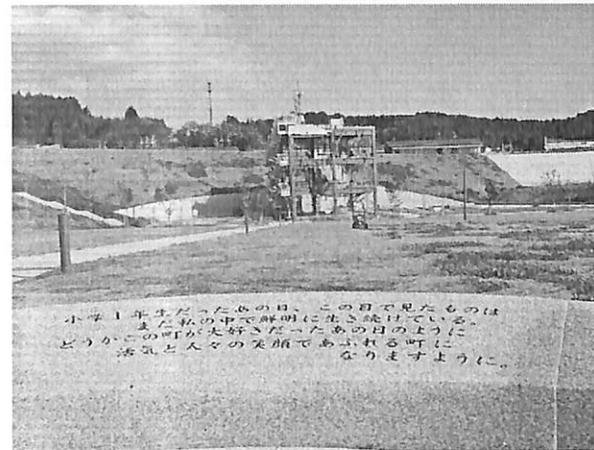


写真5 復興祈念公園と防災庁舎 2021.10.28

として、住民有志の中で、6 haの広さをもつ公園を今後どう管理・運営することが望ましいのか、その在り方について話し合いと学び合いが進んでいることである。あくまで有志とはいえ、「復興みなさん会」のメンバーをはじめ、自然環境保護活動に取

り組んでいる住民、社協を場として地域福祉に従事する住民、町議会議員、役場職員など参加者の立場はさまざまである。しかし、仕事上の立場は多様であっても、「一人の住民として」考えるということが重要なのであろう。この集まりは「さんさんポートプロジェクト」と名付けられた。

議論の起点をたどるならば、ハード整備を中心とする「志津川まちづくり協議会」の公園部会（2014年度以降は輝くみらいづくり部会となる）に始まる。しかし、その後2016年度以降は、管理・運営というソフト分野をめぐる話し合いは2019年はじめまで事実上足踏み状態となった。この間（2018年11月）、慰霊碑については、行政内部で「犠牲者の氏名を刻印するのではなく名簿を慰霊碑に納める」という現在の方式が定まっている。「志津川まちづくり協議会」ほかの諸団体との話し合いを含めて議論が再開したのは2019年春であった<sup>7)</sup>。

現状では、公園管理の在り方、とくに住民の関わり方は確定してはいない。が、2021年8月5日、役場職員のほか、小学生とその親子、高校生も含む住民ボランティア40人ほどの参加による公園の清掃・草取りが試行的に試みられている。社協Twitterは「自分たちの公園を自分たちの手で。小学生から80代のスーパーおじいちゃんまで参加。暑い、熱いイベントに」と、この日の様子を伝えている<sup>8)</sup>。

このコロナ禍の中、観光で町を訪れる人々が減り、復興祈念公園を訪ねる人々はまだ少ない状況もあるかもしれない。しかし、やがてコロナの不安が去り、町を訪ねる人々がさらに増えた時、その目に住民の関わりやその跡が見えたとしたら、犠牲者を追悼する気持ちと同時に、復興を共に喜びたいという気持ちが自然と、静かに胸の内におこるのではないだろうか。

## (2) 震災伝承施設「南三陸311メモリアル」

今ひとつ、「震災の記憶を残し、教訓を伝える施設」の建設が始まっている。現在、「さんさん商店街」の北側で公共交通ターミナル（BRT）や駐車場の整備も併せて建設途上にある「南三陸町道の駅（伝

承施設等）」である。町の広報によれば、事業費11億5,300万円という巨費が投じられ<sup>9)</sup>、町は「新たなランドマーク・復興のシンボル」として期待を寄せている<sup>10)</sup>。すでに2021年1月12日には安全祈願祭が行われ、当初、秋にはオープンの予定だった。その後、竣工予定時期は2022年4月へと変更されていたが、町による議会説明によれば、新型コロナの影響による建設資材不足もあり、さらに「最大で半年」遅れる見通しとなっている<sup>11)</sup>。

とはいえ、この間（2020年）、一般公募されていた伝承施設の名称が「南三陸311メモリアル」に決定するとともに、この伝承施設および「さんさん商店街」と合わせ、「道の駅」全体は「さんさん南三陸」として登録された<sup>12)</sup>。

予定が遅れてはいるとはいえ、2022年にはいよいよ南三陸町として震災をどのように受け止め、今を生きる町内外の多様な世代に、かつ後世の人びとに、大きくとらえれば世界中の人びとに発信しようとしているか、このことを、かたちとそこで展開される企画をもって具体的に示すことになる。何を目的に、誰がどのようなメッセージを発信し続けるか。要は、この施設を「誰のために、何のために」どう活かしていくか。震災復興祈念公園と同様、住民に関わる余地はないのだろうか、今後の議論が注目される。

「町のランドマーク」や「復興のシンボル」という表現は、正確には「今、このように復興を遂げつつある。その始まりと過程、これから先の目指すべき姿」を共有するためのものと捉えられる。決して単なる記念碑的なシンボルでもなければランドマークでもない。すでにみたとおり、一体としての復旧と復興、その全体を創造的復興とするために、復興祈念公園の維持管理の在り方と合わせ、町全体にとっては絶えず立ち返るべき「復興の原点」として維持し続けることが必要なのであろう。そこに「創造」の本来の意味がある。

最後に、南三陸町の震災伝承施設に関連することとして、震災の実情や教訓の伝承を目的とする国土交通省東北地方整備局の取り組みに注目してみよう。

具体的には、2018年7月、東北地方整備局長はじめ、青森、岩手、宮城、福島の4県および仙台市の関連部局長から構成される「震災伝承ネットワーク（NW）協議会」（東北地方整備局企画部が事務局）が設立され、2021年10月には第7回の協議会を開催している。Web上で発信する情報によれば、震災伝承施設として登録された施設数は、2021年10月24日現在、289施設を数える。NW協議会は、これらをネットワーク化して「3.11伝承ロード」とし、「防災にかんする「学び」や「備え」を国内外に発信することで震災を風化させず、後世に伝え続けていく取り組みのこと」と定義している<sup>131</sup>。協議会は、ほかにも、子供向けの情報提供の工夫や、伝承ロードパネル展の各地巡回、シンポジウムなども試みている。

併せて、東北地方整備局自体が「震災伝承館」と命名したサイトを立ち上げ、約1万点の写真・映像等のコンテンツを公開すると同時に、一定の手続きのもとに「転載」を認める方針を打ち出していることも注目される。

こうして、東北被災地各地に多数の震災伝承施設が多様なかたちで誕生すること自体は重要かつ有意義なことであるに違いない。他方で、具体的には今後の課題になろうが、多数の伝承施設を結ぶ「ネットワークの形成と活用」とともに、南三陸町としての独自の理念と取り組みも不可欠と思われる。震災の記憶のみならず、町が目指して歩んでいる「創造的復興」の姿あるいは第2次総合計画（平成28年1月策定）「森里海ひといのちめぐるまち 南三陸」というビジョンとどうつなぐことができるか。震災伝承施設の担う使命をめぐる幅広い継続的な議論が必要と思われる。

こうした課題と関連するが、町は、命の尊厳をテーマに制作活動を継続していたk・ボルタンスキーの展示制作を予定していた。その中で、2021年7月14日、同氏の訃報が伝えられている。町と住民にとって、また町を訪れる人々にとって非常に残念なことであった。

今後、同氏の思想を回顧する企画展示もありうるかもしれない。

### 3. 育まれる自治意識とボランティア

第1章、第2章で見てきたように、町を一巡すれば、誰の目にも町のハード面の復興が終盤にあることがよくわかる。であればこそ、震災から10年経過した今、忘れられてならないことがある。それが「創造的復興」の担い手としての住民・地域の存在である。そして住民・地域と行政や議会との信頼関係である。

この10年、「復旧」は進んだが「復興」はまだまだこれから、との声も聴かれる。その時の「まだまだ」という思いには何があるだろうか。人口減少と高齢化が進む中、新たな課題も生まれている。シンプルに言えば、40歳であった人は50歳に、50歳であった人は60歳に、60歳であった人は70歳に、70歳であった人は80歳を迎えている。仕事（生業）、家計、育児、教育（費）、家族のこと、子供たちの将来、自ら高齢であること、一人暮らしであること、高齢の親を抱えていること、介護と介護費用、病と医療費、そして地域の中のつながりなどなど、暮らしの中の漠然とした、あるいは明確な不安感、多かれ少なかれ、誰にも、どの世帯にもある。事業者や行政の立場にあつて組織、団体を管理・経営し、雇用やサービスを維持する重責を担っているとなれば、地域経済そのものの現状と先行きを気にせずにはいられない。

「復興」の芯になる部分は、率直に一言で言えば、人が自らの内に感じる「安心感」ではなからうか。自然災害への対応や備えを念頭に語られることの多い「安全・安心」よりも、もっと深いところで感じ取られる、生きていく上での安心感である。そこから、自分が人に頼ることも、人から頼られることも生まれる。そうした信頼関係、震災直後からしばしば用いられている言葉を用いれば、「絆」を実感するところから生まれる安心感、その人の気持ちと足を一歩前に出させるような安心感である。それが人を、仕事へ、家庭のことへ、地域のことへと、前向きにさせる。

この10年間、さまざまな団体が文字通りこうした意味での復興を支えてきた。住民の自治意識は大

いに醸成されてきたように思われる。この点を社会福祉協議会とボランティア団体「SAP」の現在を手がかりに考えてみたい。

### (1) 南三陸町社会福祉協議会「結の里」

2021年10月28日、「結の里」を再訪し、高橋吏佳地域福祉係長からコロナ禍の中の活動について話を伺う機会に恵まれた<sup>14)</sup>。

#### ① コロナ禍の中の絆の深まり

「この間、コロナにはあまり動じなかった。社協として何が出来るか、皆で考えながら、情報誌をつくり、SNSで発信し、次は何だ、次は何だと、工夫を重ねてきた。不安もあったけれど、他のNPOや一般社団とも協力しつつやってこれた…必要以上に警戒しても、心がダメになる。せっかく東日本大震災から立ち直って9年目、最初こそは、これからというときに、〈ここでまたか、追い打ちかけんのか!〉という気持ちにもなった。けれど、大丈夫、震災を乗り越えてきたんだから」

この振り返りには、コロナ禍の制約の中とはいえ、それまでの8年間の活動の積み重ねと、それを通していよいよ明確にされていったと思われる一貫した考え方と「この方向で間違っていない」という自信がみてとれる。高橋さんの言葉を紹介しよう。

「三密は避けねばならないけれど、心が密になるように、住民の皆さんに家から外に出てきてもらえるようにすること」を心掛けた。「キルトづくり(布の裁断は男性の役割)、散歩を兼ねたクリーン作戦、四つ葉のクローバー探し(持ってきてくれた住民には葉にしてお返し。年配の人が探していると、中学生も一緒になって探してくれた)、そしてコロナ前から続けられ5周年を迎えた「走らない大運動会」(最近では2021年10月19日に地域住民187人が参加して開催。コロナ禍の中でマスクの色でチーム分けという工夫も。志津川高校の生徒も運営に協力し、町内企業からの多数の協賛品は賞品として活用された)などなど。準備はどれも念入りに、注意深くやっている」。

創意工夫とユニークなアイデアに満ちみちた数々の取り組みは「結の里」のスタッフはもちろん、住民から出てくることもしばしばという。「走らない…」は住民の声をヒントに実現している。高橋さんは指摘する。「住民との話は無駄話ではない。ひとつひとつが社協の活動につながっている。住民がどういうことを考えているか、常にアンテナを張っていることが大事」。

活動は上に触れたもの以外にも、月曜日の朝市(入谷から野菜が届く。土日は「結の里」が休みということもあり、週のはじめの月曜日に顔を見ることが出来るかどうか、高齢者の安否確認もできる)、パン屋さんやクレープ屋さんの移動販売、DIYワークショップ、そして「ちいさなたがい市」。他所では一般にフリーマーケットやマルシェの名称で親しまれているもので、「ちょっとした賑わいが出来ればよいという」姿勢を基本に町内各地で実践している。7~8店舗が参加し、NPOや他の団体とも連携して開かれている。「たがい市」の呼び方は岩手県などで用いられているもので、この方がなじみやすいという判断による。さらに「みんな食堂」がある。月1回の地域食堂でコロナ前からはあるが、コロナ禍が始まってからは140~150食の配食もしている。1食につき材料費相当の300円を利用者から受け取る。多数のボランティアが参加している。そして「みんなの音楽祭」。

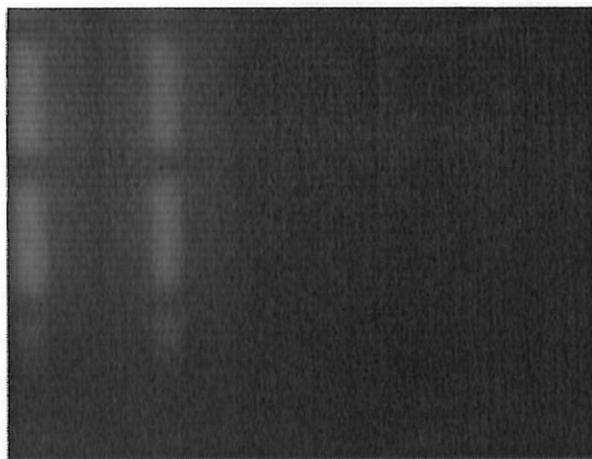


写真6 結の里のワークショップ (DIY) 2021.10.31

さて、多岐にわたる「結の里」の意欲的な取り組みに、私たちは何をみるべきだろうか。5人の職員に災害公営住宅集会所に常駐する9人のLSA、総勢14人のチームワークによる活動の特質は、第1に、とにかくにも「住民の声をよく聴き、よく考え、自らよく動く」という姿勢に集約される。

第2に、「結の里」という開かれた場があるということである。活動の拠点であり、また住民にとってはコーヒーを飲みながら話をきいてもらえる場である。スタッフからも声がかかり、自然に対話が生まれる場である。建物脇の屋外スペースも含めて、これほどオープンで、分け隔てなく温かく人を歓迎してくれる公共の場を、筆者は他に知らない。言葉本来の意味で「みんなの場所」（公共の場）となっている。

第3に、立地する志津川エリアだけということではなく、また一部地区に偏ることもなく、常に南三陸町全域を念頭に活動し住民や地域の様子を捉えようとする視野の広さと公平性をもっていることである。「ちいさなながい市」でも「カフェ」でも、社協自らが移動していく。

そして第4に、他の地域活動、自治体活動の担い手たるNPOや社団法人等との間にオープンマインドのネットワークを形成し、連携・協力関係を構築していること、これら4つの基本的姿勢に注目したい。多様なイベントはそうした連携・協力に支えられている。

住民が何を求めているか、何を聞いてもらいたいか。何を必要としているか。「住民が言いやすい、話せる場と雰囲気」を大事にすること。平時のつながり、信頼関係があればこそ、コロナのような時も活動ができる。行政では難しく、社協の機動性、柔軟性があればこそできることを具体的に考えること（高橋さん）。

南三陸町で活動する多様な主体を念頭に言えば、それぞれが内においては使命と目的を共有してまとめ、外においては他の主体との間に共感と連帯のネットワークを結ぶ。社協の取り組みと姿勢は、町全体の復興のさらなる前進を支える条件のひとつである。

## ②町民ボランティア制度「ほっとバンク」

最後に、上記4つの特質に加えて、正確に言えば、4つの特質の先にあるというべき第5の特質に注目したい。すなわち、住民自身にさまざまに働きかける取り組みを通して、その自治意識と主体性を引き出すことを目指し、かつ相当の成果をあげていることにある。

「社会福祉協議会」と聞いて、一般に人は何をイメージするだろうか。「福祉」と聞いただけで、高齢者をはじめとするいわゆる社会的弱者を想起するかもしれない。しかし一般的な課題として言えば、社協を話題にするとき、人は、通常、サービスを受ける側にも提供する側にも立っていない。つまり自らをけっして当事者としないう意識が働きやすい。では、南三陸町においてどのような変化がおきつつあるのだろうか。

2021年10月14日の新聞は「南三陸の町民ボランティア登録4倍に 震災後の課題、住民目線で」と題して、現況を紹介している<sup>15)</sup>。具体的にみてみよう。登録のスタートは2015年4月、町外からのボランティアも徐々に減り始め落ち着いてきたところである。ちなみに町の公表情報によれば、2011年からのボランティア延べ人数は155,862人（ピークは同年8月の8,300人）、その後漸減傾向をたどり、2015年3月には1,000人を切る。高橋さんによれば「そろそろ自分たちでも動かないか」という声が住民から出てきたのはその頃である。登録開始から6年半の2021年秋、登録数は開始当初の53人から194人へと4倍近くに増加している。年齢層でいえば19～96歳までと広がりがあり、支え合いの活動内容も見守りや子育て支援、家事援助など多様である。

高橋さんは次のように補足する。「ただ数字を増やせばよい、とは思っていなかったけれど、支え合うという活動は、口で言うだけでなく住民にも気づいてもらわないと。様々な研修も積み重ねてきて、それが今のかたちにつながってきたのでは」と語る。「定年を迎えて退職した住民は「何か役にたてることがあれば」と言って登録してくれた。90代の高齢者は「自分でも話はきける」という気持ちをもっ

て参加しているし、大工さんだった人はいろんなものづくりに手を貸してくれる」。前述の「みんな食堂」の取り組みでも多くの登録メンバーが調理や配食を担当している。また有償ボランティアではあるが、「虹のバトン事業」もバンクの会員が担っている。家の中や外の掃除や片付け、通院や病院の受付、薬の受け取りの付き添いなど担っている仕事は多様である。町にヘルパーが少ないこともあり、この側面を住民自身が補完している。

しかし、登録といってもノルマがあるわけではない。好きな時間で自分の生活リズムに合わせて参加できる。登録する側にたってみれば、おそらくこのことがかなり大きいのであろう。無理せず、息長く継続することも可能であろうし、自然とそうしたいという気持ちになるものと推測される。ボランティア保険は社協会費から還元するかたちでかけている。

こうしたことにも見てとれるように、この10年間に住民自身に変化があることが伺われる。「ほっとバンク制度」のアイデアの大元は、国の予算を財源に2年間実施されていた「滞在型支援員制度」にある。対象は70代、仮設住宅に暮らしながら周りの住民を見守る役割だった。少額とはいえ手当もあった。注目したいのは、この制度が終わったのちの「お金をもらわなくても続けていいよー」という住民の言葉である。「この声を社協としてかたちにしないと、せっかくの取り組みも死んでしまう」と思ったと、高橋さんは発足当時のことを想起する。

「ほっとバンク」の今の動きは、自治意識と主体

性を高めた住民が確実に増えたことをはっきりと物語るのではなかろうか。「皆、専門域に達している」と高橋さんが評価する14人のチームワークに加えて、同様に高いレベルで「気づく感性と眼」をもった町民ボランティアが育っている。

こうして地域住民との信頼関係が構築されていくなか、南三陸町社協は「全町的な拠り所」となり、「(様々な課題や声を)自ら受け止め、同時に(住民同士を、また住民と関係機関とを)つないでいく場所」(高橋さんの言葉)へと成長・変化しつつある。そこに震災から10年を経た復旧・復興の姿がある。

## (2)「南三陸スマイルアゲインプロジェクト (SAP)」

### ①SAPの10年

住民の自治意識や主体性の変化を知る今ひとつの手がかりとして「南三陸スマイルアゲインプロジェクト」、通称「南三陸SAP(サップ)」をとりあげよう。

10年間の活動を整理し振りかえった記念誌によれば、SAPはボランティアへの参加と募金を呼びかけるなど、震災からさほど日をおかない2011年5～6月の助走的な準備を経て、7月31日、志津川高校体育館脇の通路で産声をあげた<sup>16)</sup>。発案者・呼びかけ人であり事務局長を務めたのは、登米市出身・在住の鈴木悟さんである。大学卒業後、築館高校を皮切りに宮城県内の複数の高校で教鞭をとってきた。1985年から10年間は志津川高校の教員でも

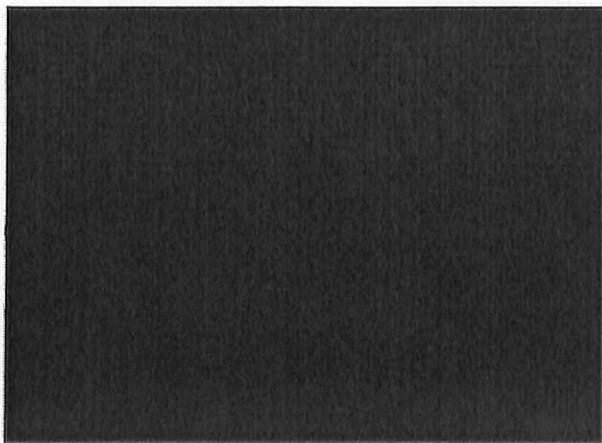


写真7 結の里のスタッフと筆者 2021.10.30

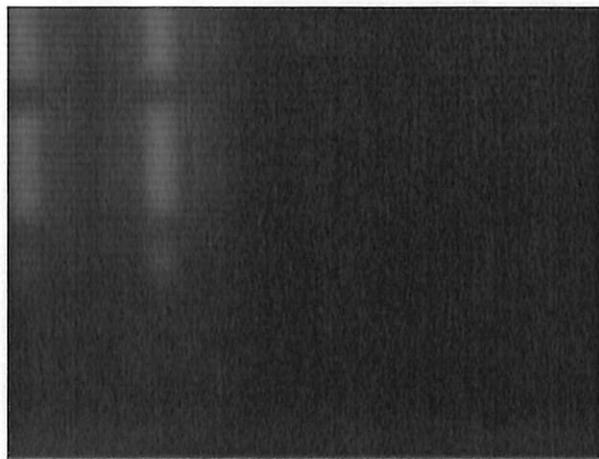


写真8 鈴木悟さん 2021.10.30

あった。南三陸町内には同僚教員であった方々とともに教え子も多い。

7月末、「南三陸に笑顔を」と集まったボランティアは77名。体育館に避難している住民にかき氷やホットドックを提供することからスタートした活動は、その後、「南三陸スマイルアゲインプロジェクト」と命名され、2021年7月末に至るまでの10年間、地道な活動を続けた。この間、380名余の個人・団体が支援金を寄せ、300名余のボランティアがさまざまな行事に参加している。志津川高校、仮設住宅、災害復興住宅、保育所、幼稚園、結の里と、町の復旧と季節にも合わせながら、さまざまな場を得て、多くのボランティアの仲間とともに楽しい時間を提供し、人々を、また子どもたちを励ましてきた。

## ②SAPⅡの新たなスタート

2021年7月31日、10年を経たSAPは「SAPⅡ」として新たなスタートを切った。10年間の活動を総括し今後を検討した役員会では、ここでひとつの区切りをつけた上で、今後は「創意工夫をして、自分たちがもっと楽しめるボランティアを無理なく」という方針がまとまっている。事務局長の鈴木悟さんは「会員自ら学び続けること、会員相互の懇親を深めること」と表現している。



写真9 上山八幡宮社務所2階から望む中橋と復興祈念公園 2021.10.31

2021年10月31日にはSAPⅡの役員会があり筆者も出席した。会議の場所は上山八幡宮社務所であ

る。役員の出身地、現在の居住地、職業・世代は実に多様である。話し合いは12月に予定されたクリスマス会の持ち方を軸としていたが、このことを含め、これまでの活動の振り返りと今後の展望など、会全体を通して様々に交わされた意見にはそれぞれの思いがにじみ出ている。SAPの活動、それぞれの職業・仕事、それらを通して実感する町と人々の様子など、それはいわば役員数十の眼でとらえた復興の姿であり変化である。同時に現状であり、これからも向き合わねばならない課題でもある。

一例をあげれば、「顔なじみになった人たちもいるけれど、そうではない人たち、寂しい思いをしている人たちもいる。今度は、そうした人たちに声をかけたい」との意見が出ている。幼稚園の現場を預かる役員からは「コロナの中、中止されたイベントも多い。子供たちをみていると、落ち着かず物事に集中してじっくり取り組むことが難しくなっているようだ。一番の願いは早く制限がなくなってほしいということ」と、幼児を育む立場として苦しい状況にあることが紹介された。外部からの訪問者についても「5年前くらいから少しずつ減り、今は多かったころの2割程度か。多かったころ、クリスマス時期は、サンタさんは一体何員いるの、というくらいに連日のように訪問があった」と、外との交流が全体的に縮小していることがわかる。

前節で紹介した「結の里」の高橋史佳さんからは「自粛が言われるなかで、心まで自粛しないようにやってきた。地域の方々は皆、(スタッフの訪問を)待っていてくれる」と、地域に溶け込んだ社協の活動も紹介された。同時に、この数年で「覚悟のようなものもできた。震災後は苦しかったけれど、今は「共に歩む仲間」である住民と一つの目標に向かってやれるようになった。自分たちも地域の一員として当事者目線で一緒にやっていきたい」と、10年かけてはつきりと自覚的に捉えられるようになってきた変化も語られた。

「復興みなさん会」のメンバーでもある工藤真弓さんは、町の将来像「南三陸町第2次総合計画」の策定に参画した際の議論を想起しながら、震災後に

わかったこととして次のようにいう。「いろんなものを失ったけれど、大きい命はつながり続けている。人の命は全部つながって今がある、それが実感できる。そのことを忘れないように将来像を具現化していきたい。そして、そのことを忘れたくない人がこの町には根付いている」と。町のビジョンを単なる言葉で終わらせてはならないことを強調している。

この発言を引き取るように高橋吏佳さんが以下のように続ける。「そういう思いのある人が今も動いている。あきらめなくなるようなことも沢山あった。計画どおりにことが運ばないことも多かったけれど、それなりにやれることを探してやってきた。…民の力はすごい。皆の力はすごい。皆が動き続けているなあと感じる。若い人も少しずつ大きくなっている。でも、中には前向きに動けない人もいる。(そうした人たちを気かけながら) 私たちが動いているのは、子どもたちのため、これから育っていく子どもたち、生まれてくる子どもたちのため。やがて、子どもたちが津波のこと、命のことを人に伝えられる大人になってくれればと願う」。

自分自身の仕事を通して、またSAPの活動を通して、住民に、とくに子どもたちに何を伝えるか。「自分は点でも、次につながる点。それぞれが役割をもちつつ、それを手渡す相手がいればよい。大きなめぐりを思えば、自分の存在がすばらしいものだと気づかされる。シンプルな生き方を考えられるようになった。この町は大きなめぐりのお手本。人と人とのつながりは目には見えない。けれど大きい。その可能性と力を感じたり、教えたり…」と、高橋さんの言葉に工藤さんの言葉が重なる。

### ③ボランティア活動とさらなる復興

さて、以上のようなやりとりの最後に接した次の発言は、役員会で交わされたさまざまな言葉をすべて包括しているように感じられた。「震災前、子どもたちのためにとか、この町のためにとか、これほどまでに考えた人がどれだけいたのだろうか」。立ち上がれないほどに打ちのめされ生きる希望さえ失いかけた人々と町の復興を願ってきた人々。この言葉はそうし

た人々すべての思いを代弁するものではなからうか。

SAPの活動を自治の主体という観点からまとめよう。ここにみた議論は行政や議会の中で、その担い手(職員や議員)から発せられたものではない。しかし、根本において、すべての言葉や気づきが広い意味での町の政治・行政と復興につながっている。それはとりもなおさず、ボランティア活動の担い手自身が「公的な主体」となっているということの意味する。はからずも、「動く」という言葉が異口同音に参加者から出てくることに注目したい。

人の声によく耳を傾けて受け止め、自分(たち)でよく考え、そして動く(行動する)。「自己統治としての自治」、「自治すなわち自分で動くこと」と捉えれば、これほどに自治意識の高い組織はないのか。しかも「ここを出たけれど、気にかけてくれている仲間がいる」と鈴木悟さんは指摘する。遠くにいても、見返りを求めることもなく一緒に動こうとする共感者がいる。「その受け皿がここにある」という言葉どおり、そうした思いを受けとめるウイングの広さと度量の大きさもSAPならではの財産である。

しかし同時に、次の二つのことが忘れられてならないであろう。第1に、ボランティアは、ただ単に一方的で、その場限りの善意の表現ではない。ボランティア活動を受け入れた側、そこに立ち会った人々が、次は自らその担い手にもなることも十分に期待される。またそうであってほしいと思う。つまり人の意識をより主体的で自治的なものへと変化させる触媒となる。社協の「ほっとバンク」はその証左といってよい。ボランティアとともに楽しい時間を過ごした子どもたちが、あるいは親子が、その思い出を種として、それをいつか自ら他者のために動くエネルギーに変えていくこともある。あとになって初めてわかることも多い。そう理解できれば、ボランティアを受け入れる、彼ら(彼女ら)とともに何事かを実現するというのがいかに重要なことか。とりわけ子どもたちや若者の主体性を引き出し、伸ばしていく上で、一言でいえば町の中・長期的な復興にどれほど貴重なものかが想像できる。SAP10年の記念誌に掲載されている子どもたち、若者、高

齢者、それぞれの輝く笑顔を参照されたい。

第2に、町の復興と発展に必要な政策の実現を担い、日常的に行財政運営に責任をもっている行政や議会の仕事をより身近に感じるようになる。結果、自然と、さまざまな施策やその前提となる方針の妥当性や社会的な効果をも考えるようになる。すでに触れたとおり、SAPの会議では町の「第2次総合計画」も話題になっている。それはもちろん行政や議会においても常に念頭に置かれているものと推察される。人々の気づき、その声と活動は、行政や議会にとって大きなエールとなりサポートとなろう。しかし時には厳しいものとなる。エールと厳しさ、それらはどちらも行政や議会にとって欠いてはならないし、それらを欠いて自治体のガバナンスの質は高まらない。

我が国の多くの自治体と同様、少子高齢化が一段と進み、人口の漸減が懸念される中、「復興はまだまだ」と言われる南三陸の町にボランティアという活動が、正確にはそうした生き方や価値観がどのように受け止められて広がっていくか、新たに歩み始めたSAPⅡの今後と町を見守り続けたい。

#### 4. 地方創生を支える条件

本稿の最後に、行政の取り組みを手がかりとしてこれからの南三陸町を展望したい。ここまでにきてきたように、住民の中に震災以前にはなかった変化がみとめられる。では行政は、今、いかなる方向に動きつつあるのだろうか。あるいは今後の復興を見据えながら、行政としてどのような町の変化に注目しているのだろうか。

##### (1) 南三陸町第2期総合戦略

現在、町は、計画期間を終えた第1期の総合戦略（2015～2019年度）に続き、2020～2024年度を計画期間とする「南三陸町第2期総合戦略」を新たに策定して南三陸町版「地方創生」に臨んでいる。そのベースには国が示す基本目標と横断的目標もあるが、「総合戦略」の直接の基礎には町固有の将来像（第2次総合計画）「森里海ひと いのちめぐるまち 南

三陸」がある。この点が相当に重要であろう。たしかに、国のイシアティブで始まった「地方創生」であり、少子高齢化とさらなる人口減少への危機感、地域活性化と持続可能性の追求という課題は基本的にすべての自治体が共有している。南三陸町もその例外ではない。その中で、南三陸町独自の強みをどう伸ばしていくか。3つの基本目標と横断的目標にその姿勢がみてとれる。

町がWeb上に公表する「第2期総合戦略」をみると、第1期の成果をKPI（Key Performance Indicator：達成すべき成果指標）に基づいて検証した上で、復旧・復興の進捗もふまえながら、一段と「人口」に焦点を合わせ、町の産業、地域づくりなど全体的な活力の底上げを意識していることがわかる。ちなみに第2期では「基本目標1」として「私たちは豊かな自然のなかで、ともに支え合い世代をつなぎます」を掲げている。第1期で「基本目標3」に設定されていたものである。結婚から子育てまでの一貫した相談体制の整備をはじめ、地域全体での見守りを活かした子育て環境づくり、地域に学ぶことを重視しながら子どもたちを育むことなどが基本的な方向となっている。成果指標としての合計特殊出生率は、2024年の目標値として「1.58以上」と設定された<sup>17)</sup>。

こうした子育て関連の目標は、「一人でも多くの定住人口を」という思いがにじむ「基本目標3 私たちはともに未来を拓く人々が集う家をつくりまします」とも密接につながっている。この分野の事業のひとつ「地域おこし協力隊受入れ」に町の創意工夫をみてみよう。役場企画課の桑原俊介さん（震災復興企画調整監：財務省からの派遣職員）と佐藤和史さん（地方創生推進係）に話を伺った<sup>18)</sup>。

受入れにあたって町は2年前（2020年度）から新方式を採用している。起業を考える隊員にとって、従来型の「会計年度任用職員（非常勤特別職）」としての採用では動きにくく、雇用保険をかけることも難しかったからである。2021年10月末現在、新方式のもとで3名の受け入れがきまっている。そのひとつに希少海藻「まつも」の陸上養殖があるが、

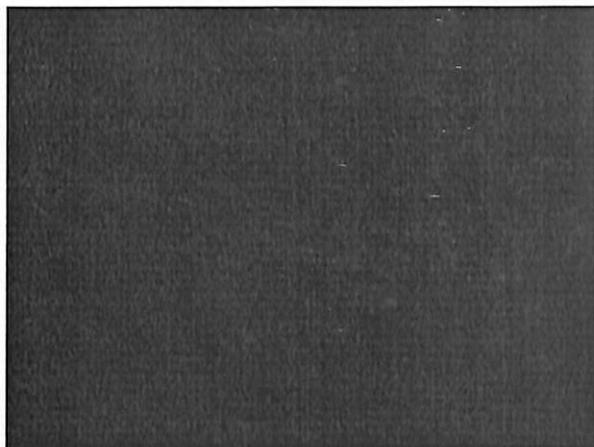


写真10 桑原俊介さん(右)と佐藤和史さん(左)  
2021.10.29

事業者は町のハード復旧を担ってきた土木・建設会社のひとつである。

この新方式の特徴は、「地域おこし協力隊員を雇用し、協働して新規事業等を創出することにより、地域の活性化を目指す事業者・団体等を募集する」(「南三陸地域おこし協力隊受入事業者募集要領」)という、まず受入れ事業者の募集から始める点にある。国の補助事業(特別交付税措置)であるが、運用方法には自治体の意向・創意を活かすことができるという制度の利点を活かした結果である。

募集要領にあるとおり、町ははじめに隊員との協働を前提とした新規事業をあたためる事業者等を募集し、応募した事業者へのヒアリングと審査を経て事業者を決定する。その後、隊員募集を開始し、選考に進むという手続きである。ヒアリングや審査では、隊員の労働条件、事業内容、事業者の資質、事業として期待される地域貢献など、応募事業者自身の構想力・発想力といわば真剣度が問われることになる。

## (2) 地域と町の活性化につながる取り組み

こうした新方式は、行政と隊員志望者との間で「自治体・地域の抱える課題についてこれをどう解決するか、隊員として何ができるか」を直接やり取りする方式ではなく、「町の産業のどこに未開拓の分野や課題があるか」を熟知するはずの町内事業者・団体に手を挙げてもらうことである。視点を変えれば、

事業者・団体に、町の強みや潜在的な可能性、足りないところとそれを補う方策を考えてもらうということである。それらを前提にそこに関心と意欲ある人材を発掘できること、そのマッチングを重視して隊員を雇用するかたちをとることで保険もカバーし、補助事業としての最長3年間の委嘱期間終了後は、町への隊員の定住も期待できること、ゆくゆく起業を考える隊員にはその端緒が拓かれ、継続雇用を希望する隊員にはその可能性が高まることになる。

新方式のベースには、そうした定住がなるように、安上がりの労働力の確保ということではけっしてなく、最初の段階で、隊員が働きやすい条件や地域になじみやすい環境をつくろうという発想がある。桑原さんは「協力隊をもって人口増へ、というのは厳しい。そこに主眼をおくというのではなく、あくまで町に足りないもの・ことを起こす。それによって町が住みやすくなったり、さらに人に来てもらったりと。まずは町の活性化につなげるのが主眼」と、この取り組みが目指しているものを語る。町と地域の活性化につながるような、そうした可能性を秘めた取り組みをひとつずつ積み重ねる。「地方創生は地方創生推進係だけでは完結しない。町の総力をあげてこそ」とも指摘する。ここに紹介していた取り組みは、そのひとつとして、文字通り意欲的なトライアルの姿勢の表れといえるのではなからうか。

最後に、外からの眼で感じ取った町の印象を同氏に尋ねた。「もともと地方を実際にみてみたいという気持ちもあって南三陸町で仕事をするようになった。気づいたことのひとつは、町に活気がある(コロナ禍の前を前提にして)ということ。週末は毎週のようにイベントがあり、外から来た者にも入りやすく、受け入れてもらいやすい町。今ひとつは、住民の自主的な勉強会がさまざまあり、しかもそれらがつながっている。それは都会ではないこと。自分も声がかかったら参加してきた。役場のひとたちももっと参加したらよいのに、と思う」。住民、事業者、行政、議会にとって、これまでの取り組みとさらなる復興へのエールではないだろうか。

震災後の復旧・復興の成果と地方創生、相互に作

用しあい、町全体がよりよい方向へと動こうとしている様子が伺われる。地域再生の主たる担い手が住民・地域であり、事業者であることに違いはない。しかし同時に、行政・議会が担う政策（施策・事業）の方向性と行財政運営とが地域再生に少なからず影響することもまた事実である。それらがよくかみ合い補完しあう関係になったとき、さらなる自治体再建が実現する。

### おわりに

東日本大震災から丸10年の節目となった2021年3月11日。まもなくその節目からさらに1年が経つ。2021年10月には、佐藤仁町長が5期目となる町長選もあり、前回の2017年は無投票であった町議会議員選挙も成立して3名の新人を含む13名の議員も選出された。町にとって新たな1歩が始まった年となった<sup>19)</sup>。

10年は、率直に言えば震災復興計画の計画期間であり、現在の町の姿は、基本、その計画にしたがって進められてきた復興事業の成果にほかならない。この間の国の巨額の財政支援、県や大学をはじめ、町外の、また国外のさまざまな団体・機関と多数の人々による物心両面の支援、そして住民・地域、事業者と町の行政・議会のがんばり、それらがすべて合わさっての成果であることはいままでもない。活動資金の面で住民の自治的活動に助成してきた公的あるいは民間の諸団体の支援も忘れられてはならないだろう。

10年はたしかに節目である。とはいえ、改めていうまでもなく、それで復興のすべてがなったわけでも、終わったわけでもない。現在と今後のことを前提にすれば、人口減少と少子高齢化（長寿化でもある）への対応、国からの特別な財政支援を期待できないなかでの地域経済と財政基盤の立て直し、国及び他自治体からの派遣職員に依存しなくともできる町の自律的かつ自立的な政策づくり、役場職員の世代交代も進むなかでの人材の育成など、むしろ課題も多い<sup>20)</sup>。自治会をはじめとする地域自治の場やその合意形成を実のあるものとする、さまざま

な非制度的な場からあがる声を町のフォーマルな、すなわち制度的な自治の仕組みにつなげていくという大きな課題もある。議会はもとより、行政区長会、まちづくり協議会など公的な合意形成の場に期待される役割も大きい。

この10年の社会的・経済的条件の変化を踏まえながら、新たに次の10年を、否、そのさらに先を見据えた広義のまちづくりの出発点にたったともいえる。

簡潔に言えば、主として住民にかかわる住民自治と、主として行政・議会に関わる団体自治の一層の充実が必要になる。本研究ノートのタイトル「地域再生」と「自治体再建」はそれを読み替えたものだった。この二つの自治あるいは課題は相補的で表裏一体のものであり、どちらが不十分でも自治体という「自治の器」はなりたたない。結果としてさらなる創造的復興は進まない。

歌津地域で復興に尽力する小野寺寛さんは次のように言う<sup>21)</sup>。「10年は一区切りではあるが、さまざまな取り組みはそのまま続いている。だとすればそれは節目でしかない。けれども、節目からは芽がでる。その芽が何なのか。10年経って終の棲家もできた。けれどそこに新たな課題もみえてきた。良いことの芽は育てていかねば。次の10年、今までの中にヒントがある。過去に学んで、将来に向かって、節目から出た芽を育てていくこと。これからは誰も経験したことのない超高齢社会に突入していく。しかも被災地は社会全体の中でも一番早くそれに直面



写真11 小野寺寛さん 2021.10.30

する。それをどう受け止めていくか。同氏にとって、受け止めた上で設定される大きな課題が「まちづくりと地方自治の再構築」だった。

改めて想起されるべきは、この「まちづくりと地方自治の再構築」という課題が、1990年代半ばに始まり今なお現在進行形というべき地方分権改革、正確には「自治・分権改革」といってよい改革の中心課題であるということである<sup>22)</sup>。自治・分権改革の理念を捨象した震災復興はありえない。

この10年、すべての世帯・住民が仕事の再開と住宅再建、そして子育てを含む日々の暮らし、最も大きなこの3つの課題を抱え、気を張って全力で走ってきた。気持ちの余裕はほとんどなかったかもしれない。

しかしそれでも、本稿でみてきたように、そこかしこに自治意識の芽生えと主体的活動の進展を見ることができる。「10年前、10年先は考えられなかった。10年経った今、10年後を考えることができる」(「結の里」の高橋さん)。復興10年の率直な思いである。今後、住民・事業者、行政・議会のそれぞれがこの意識をさらに強め、あるいは連携・協力して一層の復興に進んでいくこと。南三陸町の「地域再生」と「自治体再建」、そして「創造的復興」は、その継続的取り組みの中に実現する。

最後に本研究ノートを締めくくるにあたって、これまでおよそ10年の長きにわたって現地調査とヒアリングに協力していただいた宮城県南三陸町の志津川、歌津、戸倉、入谷の4地域の多くの皆さまに心から感謝の意を表したい。併せて、地域自治の歴史と活動についてご教示いただいた岩手県大船渡市日頃市町の皆さまに厚くお礼を申しあげたい。

#### 【注記】

1) 河北新報ONLINE NEWS, 2021.12.19. なお、一般に「三陸道」と呼ばれる道路は、三陸縦貫自動車道(仙台-宮古)、三陸北縦貫道路(宮古-久慈間)、八戸-久慈自動車道(久慈-八戸間)を合わせた総称である。国は、この縦軸を復興道路として、横軸にあたる内陸と沿岸を結ぶ道路を復興支援道路としてそれぞれ位置づけている。縦軸と横軸を

合わせた総延長は570キロ、総事業費は2兆2000億円といわれる。

- 2) 2021.10.29. 高橋七男さんへのヒアリング
- 3) 宮城県公式Webサイト、河川課海岸整備班による「宮城県における防潮堤災害復旧・復興の進捗状況」ならびに「各河川・海岸の復旧工事進捗状況について」を参照。
- 4) 南三陸町HP「伊里前地区国道南側事業用地の公募について」
- 5) 三嶋神社については南三陸町観光協会が公式HPでその由緒・歴史を紹介している。震災後の2016年5月に再建された社務所は、60戸で組織する契約会が浄財を出し合って自力再建したもの、との説明がある。
- 6) 一般社団法人 復興みなさん会「南三陸汐風便り」第4号(通巻第85号)、令和3年11月20日。なおこの「便り」は同会が当初より発行を続けてきた「南三陸復興まちづくり通信」のタイトルを改め、令和3年5月から隔月で発行しているものである。2011年10月の町民有志による同会設立以降の多彩な支援活動の実績と情報提供など、その詳細をHPで公開しており本稿でも参考にした。すでに2018年度には「南三陸復興まちづくり通信 合冊版(第1号~第50号)」が制作されているが、HPはこの資料とともに復興過程を知るために欠かせない資料である。
- 7) 高田篤「DEケースストーリー ~南三陸町復興祈念公園 住民参画による運営の枠組づくりを目指して~」DEはDevelopmental Evaluation(発展的評価)の略である。<https://www.blue-marble.co.jp>
- 8) 南三陸町社会福祉協議会公式Twitter, 2021.8.5.
- 9) 「広報南さんりく」、No.184, 2021.6.1, p.7.
- 10) 「東日本大震災からの復興~南三陸町の進捗状況~」(令和3年9月1日)、p.24.
- 11) 仙台放送, 2021.12.8 (Web)
- 12) 注記10) に同じ
- 13) 国土交通省東北地方整備局HP
- 14) 2021.10.28. 高橋吏佳さんへのヒアリング
- 15) 河北新報ONLINE NEWS, 2021.10.14.
- 16) 南三陸スマイルアゲインプロジェクト「南三陸SAPの10年」、2021.5.3.  
また2021.10.30 鈴木悟さんへのヒアリング。
- 17) 南三陸町HP「南三陸町総合戦略」
- 18) 2021.10.29. 桑原俊介さん、佐藤和史さんへのヒア

リング。

- 19) 5期目に入った佐藤仁町長は、2021年12月7日、議会において所信を表明し「持続可能なまちづくり」を大きなテーマとした上で、①誰もが安心して暮らせるまちづくり、②産業振興と交流人口の拡大、③人材育成の3つを重視して町政にあたったいくことを強調したと、新聞報道は伝えている。

具体的にみると、①については保健・医療・福祉の三位一体の町民の健康づくりと子育て世代への切れ目のない支援、医学生への就学資金貸し付けによる将来的な医師確保に努めること、②についてはラムサール条約湿地登録や林業・養殖漁業分野の国際認証を町固有の付加価値として産業振興を目指すこと、学び（環境や防災など）とスポーツ、観光を融合させることで交流人口の拡大や観光客の安定した入り込みを図ること、最後の③人材育成については、「人材育成塾」の設置や県立志津川高校の魅力化の推進などをそれぞれ例示している。

定員割れに直面する志津川高校について、町はすでに2020年3月、住民と教育関係者からなる魅力化協議会の構想として、独自のカリキュラムの採用（地域学・地域探求学の導入）、公営塾による学習支援、全国募集を柱とする構想をまとめ、県教育庁に提出している。この構想は校名を「南三陸高校」に改名する案も含んでいたが、その後、2021年11月、町は県教委に校名変更を要望している。河北新報ONLINE NEWS, 2021.11.20.

これらの例示は、全体として町の課題が相当程度「人」およびその定着と「人材育成」に関わっており、かつそれが役場職員に限定されないということを示唆している。三陸新報、2021.12.8 (Web配信)。

これに先立つ2021年2月24日、佐藤町長は日本

記者クラブで「3.11から10年」と題するテーマで所見を述べ、インタビューに答えている。その中で町の課題としては、受援計画の策定と事前復興計画の重要性を、国への要望としては防災省の新設を強調している。質疑応答の中で、町の人口がおよそ1.7万人から1.2万人へと減少し税収も減るなかで、事業の見直しや縮小も「創造的復興」の一部を成すとの理解を示している。この会見はYoutubeで発信されている。

- 20) 人材育成という課題は注記19)でも言及したとおり、佐藤町長自身が強く意識している。ちなみに、復旧・復興過程の中で整備された4つの公民館と図書館の館長は、2021年4月現在の町職員人事異動情報でみる限り、一人の職員がすべて兼任している。今後、各館の活動をどのように活性化し施設を生きたものにできるか、そのために教育委員会職員の育成をどう図るか、また図書館・公民館運営に携わる住民の育成と参加をいかに工夫していくか大いに注目される。「広報南さんりく」No.183. 2021.5.1. pp.4-5.
- 21) 2021.10.30.小野寺寛さんへのヒアリング。なお同氏がリーダーの一人でもある「すばらしい歌津をつくる協議会」発行の復興情報誌「一燈」（2015年4月以降はNPO法人夢未来南三陸まちづくり事業部が事業継承）には、2011年4月から2017年3月までの計58号をまとめた「会報一燈記録集」がある。この資料も、「復興みなさん会」の記録（Web及び冊子）やSAPの記念誌同様、10年の復旧・復興過程を知る上で欠かせない資料である。
- 22) 地方分権改革が目指す社会のありようとその論理については、次の論考を参照されたい。  
羽貝正美「地方分権一括法施行20年と基礎自治体—原点に回帰する自治の理念—」『現代法学』（東京経済大学現代法学会）、第39号（2020年12月）