

南三陸：地域再生と自治体再建

—「創造的復興」の歩み— (5)

羽貝 正美

はじめに

1. 震災後6年の南三陸
 2. 施設面の復興の概況：公共施設・商業施設等
 3. 新たな住環境とコミュニティの再構築
 4. 地域自治の歴史と課題を踏まえた地域再生と自治体再建
- おわりに

はじめに

2017（平成29）年3月11日、東日本大震災から丸6年の月日が経過する。とはいえ、進捗状況や抱えている課題は異なるにせよ、すべての被災自治体が、ハード、ソフト両面で今なお復興の途上にあり、現時点では、それぞれに描かれた復興ビジョン実現後のまちの姿を具体的にイメージすることは容易ではない。むしろ、「6年の時間をかけて、ともかくここまで復興できた」、というのが偽らざる実感ではないだろうか。南三陸町も同様と思われる。

こうしたなか、新聞報道は、発足5年となる復興庁に焦点を合わせ、ここを介して被災自治体に配分される復興交付金の査定をとりあげて、その厳しさやこれに対する各自治体のさまざまな声を紹介して

いる。ちなみに南三陸町については、「原型復旧という言葉に隠れ、創造的復興がいつの間にかどこかに行ってしまった」という佐藤仁町長の言葉が紹介されている¹⁾。

では南三陸町が掲げた「創造的復興」とは何を指す取り組みなのだろうか。こうしたビジョンに照らして、現況はどのような段階にあるのだろうか。本稿の視点に即していえば、地域再生と自治体再建はどのようにつながっているのだろうか。震災から6年、まちの復興状況と様々な主体の取り組みを手がかりに、これらのことについて改めて考えてみたい²⁾。

1. 震災後6年の南三陸

南三陸町は、今、国の予算配分の今後を案ずるかのように、急ピッチで進められるハードの再建の只中にある。低地のかさ上げをはじめ、漁港の再建、商業地の造成、また志津川地区だけでも中央、東、西と大きく3か所に分かれて立地する防災集団移転地の造成と災害公営住宅の建設、幹線道路の整備等、外見を捉えれば、まちの姿は大きく変貌しつつある。

歌津地区、戸倉地区を含め、すでに高台移転や災害公営住宅への転居を終えて、新しい生活環境下での暮らしを始めている世帯も少なくない（写真1の1～1の3）。

このようにハードのまちづくりが進むなか、住宅再建に対応した新しいコミュニティづくりの模索が始まっていることにも注目する必要がある。具体的

には、住民の生活上の不安を軽減し、新しい環境における暮らしの質を少しでも高めることを目的とした取り組みが、住民・地域やNPO等によって地道に進められている。

コミュニティは、自治の基盤であり、住民の生活のみならず、円滑な行政運営にも、さらには交流人口の維持・増加といった観光面にも不可欠の条件である。産業基盤、道路、住宅といった形あるインフラとともに、社会的インフラであり、ある意味で地域に根差したセーフティーネットともいべきコミュニティを今後どのように再生していくか。その土台をいかに強固なものにしていくことができるか。少子高齢化や定住人口の減少が懸念されるなかで、将来的なまちの姿や自治体それ自体のあり方を左右する大きなポイントになると思われる。

以下、こうした問題意識を基礎に、主として2016年度のまちの変化、あるいは次の段階に向けた助走的取り組みを手がかりとして、復興途上の南三陸町のこれからのまちづくりのあり方を考えてみたい。



写真1の1 志津川東団地 2017.2.19



写真1の2 袖浜・建設途上の防潮堤 2017.2.18



写真1の3 保存作業中の防災対策庁舎 2017.2.18

2. 施設面の復興の概況：公共施設・商業施設等

冒頭に触れたとおり、震災から6年。住宅造成工事ははじめ、過去1年間のまちの変化に目を向けるだけでも、ハード面の復興がかなり進捗していることがわかる。はじめに、住宅以外で、住民の暮らしと地域経済にとって注目すべき変化を、町の資料ほかを手がかりにみておこう。

(1) 志津川地区

町全体に関わるインフラとしては、まず2016年10月30日に供用開始となった三陸道（三陸縦貫自動車道）志津川インターがある。これに続き、3月20日には南三陸海岸ICの供用が開始され、さらに歌津

IC（仮称）の建設がおおよそ1年後の2018年3月の供用を目途に進められている（写真1の4）。



写真1の4 三陸道志津川IC 2017.2.18

こうしたICはいずれも、漁港・水産加工施設から近いこともあり、経済・物流面でのプラス効果が期待される。「単なる通過交通手段となって、観光客が町を素通りするのではないか」との声も聞かれるが、そうしないための方策は別途検討するにしても、南三陸病院や役場新庁舎へのアクセスをはじめ、石巻、仙台あるいは気仙沼といったやや距離のある

都市への緊急時のスピーディーな移動など、住民の暮らしを広域的に支える重要な幹線道路になるものと思われる。近隣自治体の住民が南三陸で仕事に就く上でもメリットである。志津川IC近くから、漁港を回らずに市街地をショートカットするように中央団地を抜け、国道45号につながる復興拠点連絡道路もすでに開通している（図1）。

図1 道路整備の現況（志津川地区）



出典 南三陸町企画課「広報南三陸（お知らせ版）」、2017年1月15日

また、上に触れたとおり、町固有の公共施設として、行政庁舎（本庁舎）の建設が南三陸病院に隣接するようにすでに着工しており、2017年9月末の竣工に向けて工事が進んでいる。庁舎は町の核でありシンボルでもある。内部には「マチドマ」と名付けられた交流の場、共働きの場としてのスペースも用意されており、完成後どのように活用されるか、活かすことができるかが注目される（写真2）。



写真2 建設中の南三陸町役場 2017.2.20

町の基幹産業である漁業面では、2016年6月に南三陸町地方卸売市場が完成している。併せて、宮城県漁協志津川支所や大型の製氷施設も完成した。いずれも今後の町の産業はもちろん、観光振興にも大いに寄与しうる施設である（写真3の1、3の2）。



写真3の1 南三陸町地方卸売市場 2017.2.19



写真3の2 漁港の大型製氷施設 2017.2.19

さらにこうした施設に関連する商業施設として、本設の「さんさん商店街」のオープンがある。仮設の「南三陸さんさん商店街」がオープンしたのは2012年2月であった。2016年末、仮設の商店街はおよそ5年間の営業を終え、2017年3月3日には、かさ上げされた八幡川沿いの場所に、28店舗が出店する本設の新商店街として再オープンする。震災の翌年、2012年には約90万人を数えた観光客入込数（震災の前年は約108万人）も、その後やや減少傾向にある。その流れを増加に転ずる拠点施設のひとつとして町の期待が寄せられている（写真4の1、4の2）。



写真4の1 解体工事中のさんさん商店街 2017.2.9



写真4の2
新たにオープンする本設さんさん商店街 2017.2.19

（2）歌津地区

歌津地区においても復興が進んでいる。仮設の「伊里前福幸商店街」（2011年12月オープン）が置かれた場所が海拔7メートルの高さに盛土造成され（その工事期間中は国道45号をはさんで海岸側に移転）、いよいよ本設の新商店街が「南三陸ハマレ歌津」の名称で2017年4月にオープンする予定である。当初の予定（2016年12月）よりは幾分遅れてはいるものの、飲食、衣料品、電気店、水産加工販売など8店舗が出店する（写真5の1、5の2）。



写真5の1 仮設の伊里前商店街 2017.2.10



写真5の2 県漁協歌津支部（手前）と
伊里前商店街（南三陸ハマレ歌津）2017.2.9

他方で、すでに言及した「さんさん商店街」とは別に、伊里前商店街からさほど離れていない距離に、大型ショッピングセンター「ウジエスーパー」（ホームセンターのダイユーエイト、薬王堂とあわせ、3店舗全体で「アップルタウン南三陸ショッピングセンター」と名付けられている）のオープンが予定されている。具体的には、2017年1月に志津川地区（天王前）・国道45号線沿いの用地で起工式を済ませ、現在、6月末の竣工を目指して工事が進んでいる。こうした大型商業施設といかに共存していくか。そこに中長期的な課題がある。

商業者としての当面の具体的な課題としては、日常車を使って遠方まで買い物に出るということのない高齢者、事実上の買い物難民にどのようなサービスを提供できるか。大型店の移動販売車も当面は継続されるのかもしれない。それはそれとして、小回りの利く店舗、小規模な商店街ならではの創意工夫が求められるのであろう。そうした創意工夫に大型商業施設との役割分担、ひいては商店・商店街としての生き残りのカギがあると思われる。

伊里前は、地理的な広がりとしては小規模ながら、震災前、公共施設や学校等もそろい歌津地区（旧歌津町）の中核的な場所であった。そして今、破壊された歌津駅のさらに山側斜面には、「鎮魂の森」が広がり、歌津観音が静かに伊里前湾を見おろしている。南三陸町民はもちろんのこと、ボランティアとしてこの地を訪れた体験を有する人々など、町内外の多数の人々がこの地の再生を自分の目で確かめたいという気持ちになるのではないだろうか（写真6）。



写真6 鎮魂の森 2017.2.19

こうしたことを踏まえれば、伊里前においては、国道45号をはさんだ海側の土地の利用・活用の仕方も含め、文字通り「歌津地区観光交流拠点」として、交流と情報発信の場となるような取り組みが期待される。そうした取り組みは南三陸町全体の活気につながるものでもある。新商店街に隣接して、（震災前、歌津公民館が立地していた場所）には、県漁協歌津支所も完成する。

また公共施設としては、「平成の森」の一画において、歌津総合支所・公民館・保健センターの建設が2017年5月の竣工を目指して着々と進んでいる（写真7）。



写真7 建設中の歌津総合支所 2017.2.22

なお、戸倉地区においては、戸倉小学校の再建（すでに2015年8月に完成）や住宅の整備のほかに、旧戸倉中学校を利用した戸倉公民館の開館（2016年10月）という注目すべき重要な復興があるが、この点は後述することとしたい。

3. 新たな住環境とコミュニティの再構築

(1) 仮設住宅から新たな住環境へ

前章にみたような基本的インフラの復興とならんで注目されるのが住宅の建設である。図2にみられるように、大規模であることに加え、施工上のミスもありやや遅れていた感のあった志津川地区を含めて、防災集団移転団地や災害公営住宅の竣工・入居など、2016年度の、とくに9月調査からおよそ6ヶ月間の住宅建設の進捗には目を見張るものがある(写真8の1、8の2)。



写真8の1 災害公営住宅(志津川中央団地) 2017.2.18



写真8の2 集会所(志津川中央団地) 2017.2.18

こうした防災集団移転や災害公営住宅への転居は、多数の住民にとって、ようやくに仮設住宅での暮らしを離れ、文字通り新しい環境での生活がすでに始まっている(あるいはこれから始まる)ことを意味する。一例を挙げれば、2011年6月以降、第1期200世帯、第2期150世帯の、合わせて350世帯が生活するなど、仮設住宅のなかで最大規模であった登米市南方仮設住宅においても、多くの世帯が、東

団地をはじめ、もともとの住まいのあった南三陸町に戻る。同様に、南方住宅と並んで大規模な平成の森仮設住宅においても、当初182世帯であった住民のうち、2016年9月時点で40%が残り、2017年2月では21%(39世帯)の世帯が残るのみとなった。3月中には20世帯になる見通しである³⁾(写真9の1、9の2、9の3)。



写真9の1 南方仮設住宅集会所 2017.2.20



写真9の2 南方仮設住宅 2017.2.20

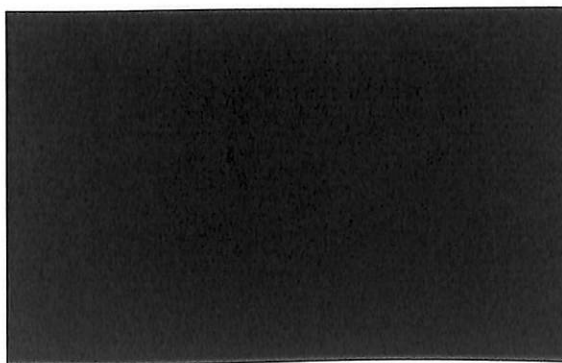


写真9の3 南方仮設住宅第一期自治会会長
宮川安正氏(右)と鈴木悟氏 2017.2.20

平成の森団地の場合、転出者の70%は、平成の森にも程近い「みねはた団地」(旧名称は「柘沢団

図2 住宅造成工事の現況

[防災集団移転促進事業 完成率：約94%]

[災害公営住宅整備事業 完成率：約46%]

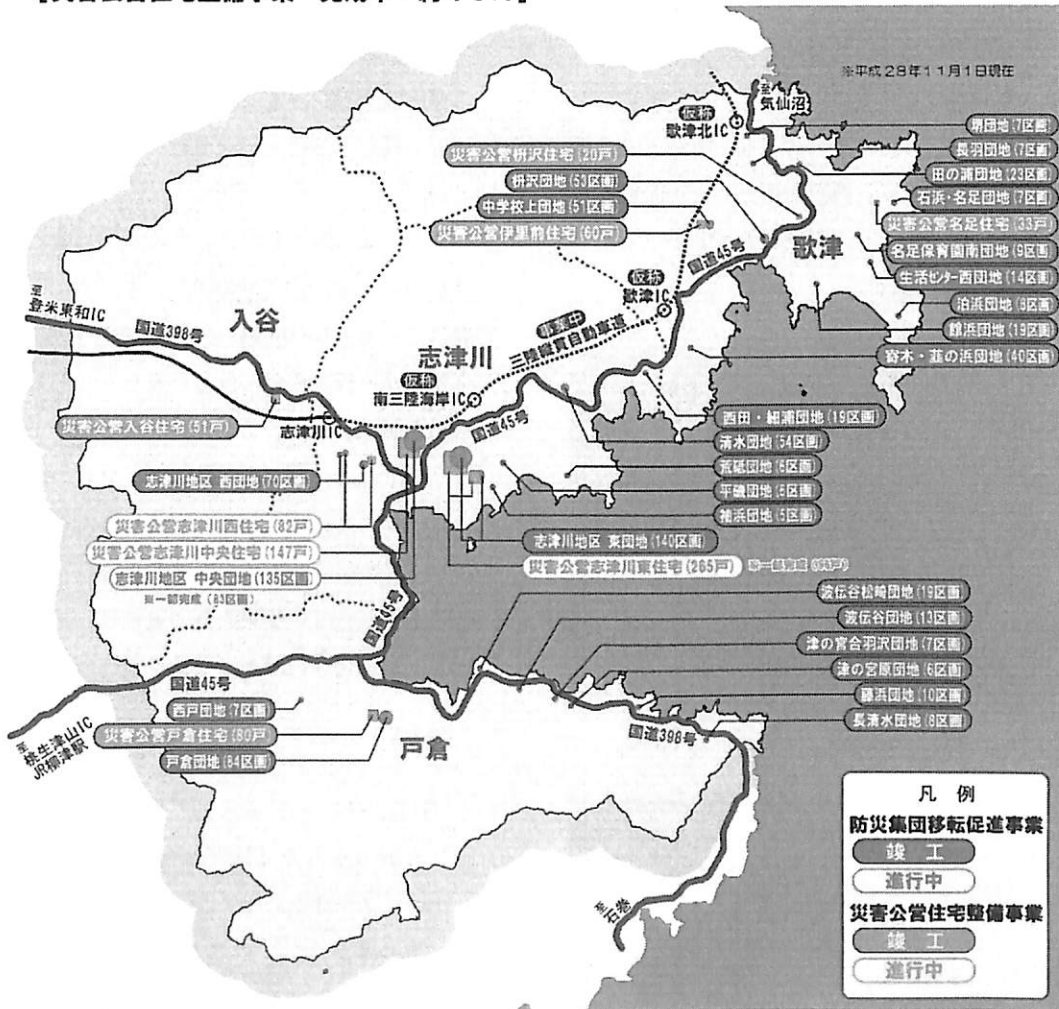


図. 事業の位置と進捗状況

防災集団移転促進事業

災害が発生した地域または災害危険区域（建築基準法第39条）のうち、住民の居住が適当ではないと認められる区域内の住居を安全な住宅団地へ集団移転させるための促進事業です。

住宅の集団移転先として、町が高台や造成地などに住宅団地を整備し、被災された町民の皆さんに譲渡または賃貸します。以前住んでいた場所は、移転促進区域に指定され、商工業用地や公園としての利用はできませんが、住宅の立地はできなくなります。

災害公営住宅整備事業

災害公営住宅は、東日本大震災により住宅を滅失し、自力では住宅再建が難しい方のために町が建設した公的な賃貸住宅です。

通常の公営住宅とは異なり、入居資格として収入要件や同居親族要件は必要なく、家賃は世帯の収入や住宅の広さによって決まります。

※平成28年11月1日現在

	計画		左のうち竣工	
防災集団移転促進事業	20 地区 28 団地	827 区画	19 地区 27 団地	775 区画
災害公営住宅整備事業	8 地区	738 戸	5 地区	340 戸

出典 南三陸町「東日本大震災からの復興～南三陸町の進捗状況～」p.6、平成28年12月

地)や「中学校上団地」といった防災集団移転地への高台移転であり、震災前の歌津地区における住民間の関係が基本的に保たれる⁴⁾。寄木・葦の浜団地の高台移転の場合も、今後一体感を強めていくことに大きな課題はないものと思われる。団地内において二つの行政区がそれぞれにまとまるかたちで区画が活用されているが、両行政区としての集会所も整備され、すでにさまざま活用されている(写真10の1、10の2)。

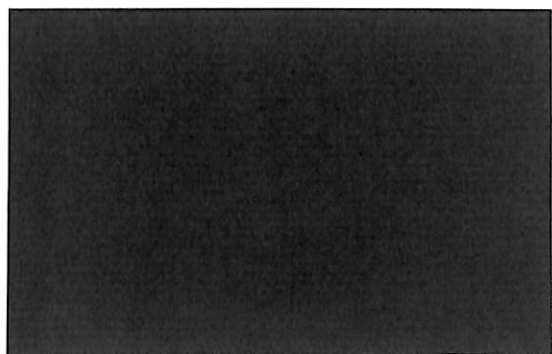


写真10の1
平成の森自治会長・畠山扶美夫氏 2017.2.21



写真10の2 寄木・葦の浜地区集会所 2017.2.11

しかし、たとえば、大規模団地である志津川地区の中央団地や東団地の場合、震災前、南三陸町内の様々な場所に暮らしていた住民が多数をしめる。また入居を予定するすべての住民の転居が終了しているわけでもない。言い換えれば、基本的に既存のコミュニティが保たれてはいないことに加え、新たな生活環境での地域のまとまりも形成されていない。住民相互にバラバラな状態にあって、行政区の再編もこれからという状況にある。また志津川地区に限らないが、防災集団移転促進事業で高台に移った住民と災害公営住宅に移った住民との一体感も、「近

隣」といえる距離関係にあるか否かにかかわらず、自然に生まれるわけではない。むしろ、そうした関係づくりは容易ではないことが予想される。であればこそ、震災後6年、仮設住宅から新たな住環境への移行に際し、意識してコミュニティの再構築のあり方を検討する時期になったといえるのではなかろうか。

このことに関連して、住居の形態の変化も見逃ごせない。災害公営住宅の場合、生活者、とくに高齢者にとって、4階建の集合住宅での慣れない生活は、長屋形式の仮設住宅とはまた異なるストレスになるものと推測される。互いの家を行き来できること、自分の家の外に出て人と話すこと、人の話に耳を傾け、自分の話にも耳を傾けてくれる人がいるということ。高台移転や災害公営住宅の建設に合わせて各地で整備されている集会所の役割は、一般に想像される以上に大きいのではないだろうか。

(2) コミュニティの再構築に向けて

「住宅」は、人が感性を磨きながら自分らしく生き、家族はもちろん他者との信頼関係を築いていくために欠かせない場所のひとつである。くつろぐ、体を休める、楽しく食事をする、家族の団らんの場とする、自分の趣味の世界を広げる、若い世代だけとは限らないが勉強する・本を読むなどもあろう。そこで実感し得る豊かさは多様である。

しかし、その豊かさは必ずしも広さや機能(便利さ)に左右されるものでもない。正確に言えば、人が実感する豊かさは、それぞれの住宅(家)において完結するものではないのではないだろうか。個々の住宅では十分になえられないものを充足し、自分を含む地域が必要とするものを協力して実現する。「コミュニティ」の存在意義はまさにその点にある。コミュニティの本質が人と人のつながりや絆、また信頼関係を実感できる関係性にこそあるとするならば、その再構築こそ今後のまちの復興と住民の生活復興に欠くことのできない課題ではないだろうか。

指摘するまでもなく、コミュニティの再構築すなわち地域再生や地域の活性化は、少子高齢化のトレ

ンドにあるすべての自治体にとって共通の課題である。復興みなさん会代表の後藤一磨氏は、高齢世帯の入居者の多い南三陸町の災害公営住宅の場合、高齢化がさらに進むなかで「10年後は老人ホームになる」と懸念する。今そしてこれから、住民・地域を含め町として何をしなければならないかを示唆する指摘である。正面から受け止める必要があると思われる⁵⁾(写真11)。

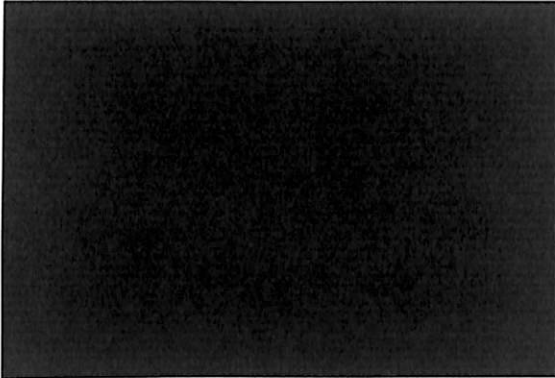


写真11 復興みなさん会代表の後藤一磨氏 2017.2.21

こうした状況のなかで少しずつ進んでいるのが、災害公営住宅における自治組織（自治会）の立ち上げである。「復興みなさん会」を中心に、社協、公営住宅に常駐するLSA（生活支援員）、さらにUR都市機構なども関わっている。町の立場からすれば、共益費の徴収といった課題もあり、自治会の設立を急ぎたいところであろう。反面、住民からすれば、新たな生活がようやく始まったところであり、自治組織の一端を担うだけの気持ちの余裕がないかもしれない。

とはいえ、前節にみたとおり、入居者同士が互いに顔見知りの関係をつくること、さらに近隣・周囲の住民との間に一体感のあるコミュニティを形成することは、これからのまちづくりを展望するとき、非常に重要なことである。ただし、災害公営住宅といっても、入居者の世代、職業、家族構成等、現状と課題は地域ごとに実に多様と推測される。仮に

自治組織の立ち上げが容易ではない場合であっても、時間を要しても当然と認識して、まずは「なぜコミュニティが大切か」、「コミュニティは何をきっかけに育っていくか」について、住民とサポートする側とが交流会をはじめとする活動をともにしながら、互いに共感しあえる関係を築くことが第一と思われる。

「コミュニティへの関わりは、仕事と住宅の二つが安定してはじめて可能であって、今はまだまだ」と、折にふれて異口同音に語られる指摘に接することがある。震災後の復興が道半ばであることを踏まえれば当然の指摘である。

しかし、大胆になることを恐れずにいえば、「仕事」と「住宅」の安定は、人の思いやまなざしを「内」に向けさせる。反対に「コミュニティ」への関わりは、それらを「外」に向けさせる。実際、多数の命とともに、仕事も住宅も奪われた震災後、多くの住民が外、すなわち自分以外、隣人とコミュニティに目を向けたのではなかっただろうか。

やや硬い表現をもちいれば、困難な状況が公共的なもの、あるいは共同性への気づきのきっかけにもなっている。それは、「自分のために」生き、また「みんなのために」生きることへの気づきでもある⁶⁾。震災直後の緊急避難、避難所生活、仮設住宅での暮らし、そして今、新たな生活の拠点への転居が始まっている。その中で、今後も、それぞれの地域において、外へのまなざしを失うことのないような取り組みを少しずつ積み上げていくことが必要なのであろう。必要に応じた行政側のサポートも大事である。もちろん急ぐことはない。ただし、その手がかりや足がかりが、各地域の取り組みやその担い手の歴史の中に、広くいえば地域の文化の中にあることを再認識する必要があるのではなかろうか。最後にこの点のみてみたい。

4. 地域自治の歴史と課題を踏まえた地域再生と自治体再建

南三陸町という自治体をどう復興させるか。その主体は誰か（誰が担うのか）。そうした問題意識から、この町に多様な地域主体が存在することについては、今回で5回目となるこの研究ノートのとりまとめにおいても、断片的ながらもすでに幾度か触れてきたところである。調査の過程において新たに気づかされたことを補足して再整理を試みるならば、南三陸町には、以下のような地域自治の主体が重層するように生き（機能し）ている、また息を吹き返しつつあることがわかる。たしかに、一部にはゼロからの再出発に近い場合もある。しかし、冷静に観察すれば、一見、複雑で混沌としたカオスのように見える状況の中にも、それぞれが過去に担ってきた役割があり、現在そして今後も担うべきものがあることもわかる。問題は、震災以前のように、あるいはそれ以上に、いかに各主体を活性化していくか。どのように連携し補完しあう関係を再構築することができるかにあるのではないだろうか。

(1) 地域に根を張る契約講（契約会）

地域自治の主体として、最も深く地域に根を張る主体が契約講（契約会）である。伊達時代に淵源をもち、明治・大正の時代から昭和の一定の時期にいたるまで、文字通り各集落における相互扶助の組織として機能してきた。茅葺住宅が多かった時代には、茅場を管理し、茅を葺き替えることも重要な共同作業のひとつだった。山林や漁場といった固有の財産を有し、祭りや伝統芸能といった地域文化の継承主体、若者の育成主体という側面もあわせもっている。地域に根っこのある主体として、集落に欠かせない存在であったとあってよい。ただし、ひとつの行政区を前提にした場合、集落内のすべての世帯・住民を構成員としているわけではない。

一般的に、相互扶助機能は徐々に行政サービスに取って代わられていくが、契約会によっては、震災以前、すでに親睦を中心とする組織となっていたところもある。また震災によって存続自体が危ぶまれ

るほどの大きなダメージを受けたところもある。

しかしながら、「震災で目覚めた」との声もあるとおり、震災後の復旧初動期におけるがれきの処理と生活道路の確保（例えば、泊浜）、少し落ち着いて後は、契約会の財産（所有地）を活用しての高台移転用地の確保（例えば、寄木・葦の浜）など、各地の契約会が地域の生活基盤の再生に果たした役割には目をみはるものがある。その視野は、契約会構成員に狭く限定されることなく、集落全体、行政区全体に及んでおり、契約会という私的組織がいわば「公的」組織へと転換する現象あるいは機能の拡張がおきていることがうかがわれる⁷⁾。

(2) 住民と行政をつなぐ行政区

契約会とは異なる役割を担っているという意味で、地域に不可欠の、同時に行政にも欠かせない基本的主体が行政区という枠組みである。行政と地域をつなぐパイプ役であるが、その役割はただ単に行政からの連絡事項を各世帯に周知するといった情報伝達機能に限定されない。区内に居住する世帯・住民の意向を集約し行政に伝える、あるいは内部における合意形成をはかるなど、フォーマルな地域自治の枠組みとして非常に重要な存在である。もちろん、区内住民の親睦を深めるといった活動もある。なかには、「伊里前上」と「伊里前下」の二つの行政区で構成された「伊里前会」のように、具体的な活動の場面では複数の行政区が一緒になって取り組んできた例もある。

現在進行形で進む高台移転、災害公営住宅への転居に合わせて、言い換えれば人が居住しなくなった志津川低地部もあり、現在、町では行政区の再編を検討中である。すでに言及したとおり、志津川地区の中央団地、東団地といった場所には、震災前、町内のさまざまな場所に暮らしていた住民が集まる。そうした場所に設定される新しい行政区内部の意思疎通をどう円滑にしていくか、いかに活動の活性化をはかっていくか。今後の大きな課題である。

(3) 協働の記憶をとどめる地区単位の活動主体

契約会や行政区とは比較できないが、より大きな、かつそれなりの根っこのある主体として、戸倉、歌津、入谷の各地区をまとまりとする地域自治の主体が存在する。いずれも旧村を単位とする枠組みである。志津川地区については改めて調査の対象とした。

こうした地区単位の主体は、当該地区の歴史と文化、またそこで展開された自治的な活動が担った役割、さらに地域リーダーがどのように育ってきたかといった点を検証するうえで非常に興味深く、南三陸町の今後の地域自治のあり方を考える上でも注目すべきものと思われる。具体的にいえば、こうした地区単位の活動主体は、戦後の新日本建設国民運動や新生活運動協会といった日本全体の動きにまでさかのぼるもので、昭和の大合併や平成の大合併以前にその原型が形成されたものである。全世帯加入という仕組みの中、1990年代に入ってから、「戸倉コミュニティ推進協議会」、「すばらしい歌津をつくる協議会」、「グリーンウェーブ入谷構想促進委員会」といった名称で活動を展開してきた。

「戸倉コミュニティ推進協議会」（以下、推進協議会と表記）の最近の動きをみてみよう。戸倉地区も震災・津波によって壊滅的な被害を受け、150人もの住民の命が奪われた。地区に11の行政区が存在したが、とくに波伝谷、在郷はすべてを失ったに等しく、一家全員が亡くなった世帯も複数ある。残された住民のなかには町外に出る場合も多く、地区人口は激減した。結果、推進協議会は活動休止を余儀なくされていた⁸⁾。

こうした中、推進協議会は、震災から5年半、2016年10月の戸倉公民館のオープンを期に、組織の再生・再構築を目指して活動を再開しつつある。推進協議会の事務局は震災前と同様、公民館が担っている。佐藤道男館長によれば、役員組織自体を再構築中であり、活動方針等は会長、副会長など少数のリーダーからなる幹部会で話し合いながらとりまとめている現状にある⁹⁾。

戸倉公民館は、海を見下ろすおよそ20メートルの高台に立地しながらも1階天井近くまで津波に襲われた旧戸倉中学校をリノベーションした施設である。内部には震災当日の様子を保存している教室もある。また教室の一部（音楽室）は、地区の伝統芸能である水戸辺鹿子躍の保存会が躍りを子どもたちに教える場として活用されている¹⁰⁾（写真12の1、12の2）。



写真12の1 戸倉公民館（旧戸倉中学校）2017.2.20



写真12の2 戸倉公民館
（震災当日のままに残されている教室の黒板）2017.2.10

本年2017年1月5日には、推進協議会主催の「戸倉地区新年交歓会」が町長、町議会議長の参加も得て催された。参加者は8行政区の区長をはじめ、契約会長、地区公民館（本館とは別に各行政区にある）、学校・教育関係、観光協会、婦人会の代表者らおよそ40人だった（戸倉公民館だより『おきなぐら』、2017年2月）。公民館だよりは、このほかに、女性向けの講座や婦人会主催の会、また戸倉地区リーダーズ研修会など、公民館等で実施された企画の様子を紹介している。

こうした活動に接し改めて想起されることは、地区単位の住民の活動とこれを下支える公民館という社会教育・生涯教育施設（あるいは町行政それ自

体)との連携、協働の重要性である。また契約会や個々の行政区の範囲をこえて、さまざまな情報を共有し、地区の将来を考える場の必要性である。そうした協働の場は、上に触れたような伝統芸能の継承を担うものともなろう。地域の現状や課題をめぐる話し合いはもちろんのこと、楽しみながら地域の歴史・文化を学ぶ、あるいは直接・間接に地域づくりに関わることのできる機会は、長い時間をかけて少しずつ住民の自治意識を育むものと推測される。互いに顔見知りになり、自然にネットワークが生まれるということも大きい。震災から6年、現状では小さな取り組みではあっても、町の復興に向けた大きな一歩というべきではないだろうか。

(4) 根っこのないまちづくり協議会

地区単位という点に関連して補足すれば、(3)にみたような30年近くの歴史を有する推進協議会と、震災後、伊里前、戸倉、志津川の3地区に設置された「まちづくり協議会」(以下、まち協と表記)との関係も考える必要がある(伊里前は、正確には歌津地区全体を範囲とするものではない)。まち協は、震災後、壊滅状態にある町の主要エリアの復興にあたって、地区内に居住していた住民間で情報を共有するとともに、復興の方針について合意形成を図ることを目的に町主導で設置されたものだった。こうした発足の経緯から、これを「官製協議会」とみる向きもある。

とはいえ、各まち協が一定の役割を果たしてきたことも事実である(志津川地区の場合は、町のサポートもあった)。但し、地区単位の既存の組織が失

われたに近い状況のなか(「すばらしい歌津をつくる協議会」の被災住民支援活動は別にして)、行政主導で立ち上げられただけに、言い換えれば根がないだけに、現状では住民の関心は薄い。今後地区内に根を下ろすには相当の時間を要すると思われる。

「まち協」については他の2つの地区も同様と思われるが、戸倉、伊里前の場合は、「戸倉コミュニティ推進協議会」や「すばらしい歌津をつくる協議会」にみてとれるように、地区単位の自治の根が残っている、あるいは生きている。実際、戸倉の場合、「推進協議会はまち協のベースだった」との指摘もある¹¹⁾。

しかし、志津川地区については、そうした根があるのかどうか。仮に無いとすれば、戸倉、歌津の両地区とはまた異なる視点や発想にたった検討が必要と考えられる。短期的にはやむをえないが、地区内には行政区しかなく、各行政区が行政と個別につながっているだけの状況は、地区全体のまちづくりにとって望ましいとは言えない。3地区いずれにおいても、まち協の再編あるいは再定位を検討する段階にきているように考えられる。可能性としては「戸倉コミュニティ推進協議会」や「すばらしい歌津をつくる協議会」といったすでに一定の歴史のある協議会への統合という選択肢もある。但し、その場合は、社会教育・生涯教育といった限定された機能から、町の諮問に答申し、かつ地域課題への対応方策について自ら検討し町に提案するといった自主審議の主体、すなわち地域自治組織へと機能を拡張することになる。教育委員会のみならず町行政全体との関わりが生じよう。

おわりに

震災から6年、南三陸の町は復興の途上にある。これから数年のうちには、まちの姿もさらにはっきりと見えてくるものと思われる。その姿をイメージとして展望しつつ、今後の地域再生と自治体再建を考えるとき、さらに検討していくべき課題はどこにあるのだろうか。本稿は、住民や地域の主体性とそ

の主体性に支えられたコミュニティ(地域社会)に注目しながら、現況を整理し考察を加えてきた。

第4章にみたとおり、コミュニティの範囲と枠組みは多様である。契約会、行政区、地区単位の協議会と、重層的に重なりながらもそれぞれに異なる歴史を有し、固有の役割を担ってきた。震災を経て、

震災前と同じようにみえて、その実質的機能には変化もある。正確には、変化や新たな役割を求められているといえるかもしれない。「まち協」のように全く新しい組織もある。

とはいえ、多くの住民にとっては、ようやく住宅問題に目処がつき、落ち着いた生活を取り戻せる時期になった。反面、震災によって失ったものも、その後6年間の思いもそれぞれに異なろう。各世帯の生業によっても地域への意識はかなり異なるものと思われる。そうしたなかで、コミュニティは逆にあまり意識されなくなる可能性もある。しかしながら、仮に多数の住民が受身であるとすれば、地域への愛着や誇りを育むこと、それらに支えられた地域の一体感の醸成は容易ではない。外部との繋がりも薄れる可能性が高い。町全体に視点を移すならば、そうした状況は、今後、様々な公共施設の維持・管理に要する負担を抱えながら、いずれ震災前の財政規模と職員体制に戻らざるをえない町にとって、政策課題をさらに複雑なものとするだけであろう。

こうした状況に陥らないために、住民・地域として、あるいは町としてどのような取り組みが必要なのだろうか。どうすれば志津川、戸倉、入谷、歌津という、各々に異なる歴史・文化と個性を有する4つの地区が互いに連携しつつ、その強みを活かすことができるのだろうか。住民・地域にとって、また町にとっても、震災から6年間の体験は徐々に経験とよぶべきものになり始めているものと推測される。そうした体験や経験を共有しながら、地域を場とする活動の意義や地域自治組織のあり方を正面から考える時期になっているのではないだろうか¹²⁾。

【注記】

- 1) 河北新報、2017年2月10日付。
- 2) 本稿のとりまとめにあたっては、2016年9月、2017年2月の現地調査を通して実施したインタビューとその折に入手した資料ほか、Web上で公開されている南三陸関連情報を参考にした。
- 3) 2017年2月20日、登米市南方仮設住宅第一期自治会会長・宮川安正氏へのインタビューによる。この仮設住宅でボランティア活動を継続している鈴木悟氏（南三陸スマイルアゲインプロジェクト：SAP）にも一緒に話を伺った。SAPの取り組みについては、鈴木悟「震災ボランティアに大学生と取り組むー南三陸SAPの五年間を通して」に詳しく紹介されており参考にした。『中央評論』No.298、2017、中央大学、pp.28-39。
- 4) 2016年9月10日、2017年2月22日、平成の森仮設住宅自治会会長・畠山扶美夫氏へのインタビューによる。
- 5) 2017年2月21日、復興みなさん会代表の後藤一磨氏へのインタビューによる。
- 6) 西研「ルソー エミール「子」を育むということ」、pp.4-9、NHK出版、2016年。あわせて、同「自治の主体の成立条件と風景」、中村良夫・鳥越皓之・早稲田大学公共政策研究所編『風景とローカル・ガバナンスー春の小川はなぜ失われたのかー』所収、早稲田大学出版部、2014年を参照されたい。
- 7) 2017年2月20日、NPO法人夢未来南三陸まちづくり事業部長・小野寺寛氏へのインタビューによる。同氏は多様な活動にたずさわっておられるが、南三陸の歴史を子どもたちに伝えるという取り組みもそのひとつである。子どもたちが、将来、仮に学びや仕事の場を町外に求める選択をしたとしても、地域や町としては、「出し方がある」という言葉には、今後どのような復興まちづくりが必要なのかを考えると、非常に重要なものがある。併せて民宿「高倉

庄」高橋才二郎氏の話も参考にした。また、本稿のとりまとめの最終段階で、長清水契約講に焦点を合わせた以下の論文に接し、震災後のコミュニティ再生に際して契約講がどのように関わっているか、理解を深めることができたことを記しておきたい。鈴木悟「東日本大震災におけるコミュニティ再生の歩みと「契約講」－宮城県南三陸町を事例に－」（東北大学教育学研究科 平成 28 年度修士論文）

なお、NPO 法人夢未来南三陸の活動については稿を改めて考察したい。

- 8) 2016 年 9 月 12 日、後藤清喜氏へのインタビューによる。
- 9) 2017 年 2 月 10 日、佐藤道男氏へのインタビューによる。なお、歌津地区では総合支所に併設するかたちで、志津川地区には生涯学習センターがそれぞれ建設される予定である。入谷地区には既存施設がある。
- 10) 行山流水戸辺鹿子躍（ぎょうざんりゅう・みとべ・ししおどり）については、南三陸町観光協会発行の広報紙『南三陸』Vol.18（2016.7.31）がその歴史と保存会の取り組み、復興を遂げた様子などを詳しく紹介している。歴史的には、明治期初期の合併で戸倉村の一部となるまで、水戸辺も「水戸辺村」であった。
- 11) 注 8) に同じ。
- 12) 地域における活動を活性化すると同時に、地域が一体感を共有するきっかけとなるような取り組みは多様である。南三陸でもすでにさまざまな取り組みが始まっている。一例を挙げれば、入谷地区の「グリーンウェーブ入谷構想促進委員会」が 2015 年から本格的に取り組んでいる「花見山プロジェクト」もそのひとつである。背景には 20 年以上前から進められてきた同地

区の「桃源郷構想」がある。地域住民が一緒に作業する、汗を流す、足元の豊かな地域資源に改めて気づかされるといった体験には、一般に想像される以上に人を元気づけ、地域の一体感を高める作用がある。また人の視野とネットワークを広げるきっかけにもなる。なおこのプロジェクトには町の「おらほのまちづくり支援事業補助金」も活かされている。本プロジェクトについては 2017 年 2 月 22 日、菅原辰雄町議へのインタビューならびに町の公式ブログ「南三陸なう」を参考にした。

今ひとつの興味深い取り組みがある。上山八幡宮を中心とする志津川地区の五社の会の氏子青年会の発足と活動である。準備の話し合いを経て、2016 年 6 月に正式に発足した。2016 年 9 月の秋季例祭における「お幡あげ」と呼ばれる秋祭りの準備作業に接する機会を得たが、それぞれが生き生きとした表情で共同作業を進めている姿が非常に印象深かった。今後、志津川地区のまちづくりにどのように関わっていくか注目される（写真 13）。2016 年 9 月 11 日、2017 年 2 月 19 日、上山八幡宮・工藤真弓氏へのインタビューによる。



写真13

氏子青年会による上山八幡宮お旗上げ 2016.9.11