

# 南三陸：地域再生と自治体再建

## —「創造的復興」の歩み— (3)

羽貝 正美

はじめに

1. 復旧・復興の概況
2. 住環境の整備
3. 生活復興への不安と町の将来への期待
4. 復興まちづくりと住民参加
5. 町内外の多様な主体の取り組み

おわりに

### はじめに

2015（平成27）年3月11日、東日本大震災から4年が経過する。また2015年10月1日には「南三陸町」誕生、すなわち志津川町・歌津町の2町合併から10年の節目を迎える。震災から丸4年、本格的復興の時期に入った南三陸町にとって、2015年はハードの復興とソフトの再生（再構築）の両面で文字通り重要な節目の年になるものと思われる。

佐藤仁町長は、2014年度を「復興事業を本格的に展開していく【復興期】の中間的な年度であるとともに、創造的復興を目指す【発展期】の初年度」と表現している<sup>1)</sup>。現在の取り組みが今後の中長期

のまちづくりのあり方を左右するとすれば、震災から5年目、合併から10年の節目となる2015年とこれからの数年は非常に重要な時期になるのではないだろうか。

では多様な主体はどのような思いをもって復興まちづくりに臨み、模索しているのだろうか。長期の視点をもって今後の南三陸町のまちづくりをどのように進めていくことが望ましいのだろうか。本稿は、これらの点を念頭に、主として2014年春以降1年間の町の変化とともに、行政をはじめ多様な主体の取り組みを手がかりに考えてみたい。

### 1. 復旧・復興の概況

この1年、町のそこかしこに目に見えるかたちで復興事業の進捗を実感できるようになった。はじめに復旧・復興の現況をみてみよう。例えば国道398号を車で走り入谷から志津川方面に向かう途中ですぐに目に飛び込んでくるのは、南三陸道志津川インターの工事現場である（写真1の1～1の3）。さらに先に進むにつれて、防災集団移転事業に必要な

大がかりな宅地の造成と、その造成工事から出た土を低地部の盛り土とかさ上げ工事に使用している復興の現況が見えてくる（写真2）。こうした工事にもなつて道路の付け替え工事もなされているほか、志津川、伊里前など漁港周辺の整備も進んでいる（写真3）。



写真1の1 南三陸道志津川インター工事現場  
2014.9.1



写真3 志津川保育園前から志津川高校方面を望む  
2015.1.23



写真1の2 南三陸道志津川インター工事の進捗  
2015.1.23

個々の公共施設の再建も始まった。具体的には、町立南三陸病院・総合ケアセンター（仮称）の工事が、2014年7月14日の着工式を終えて、2015年10月の完成を目標に進んでいる（写真4）。また海辺にあって津波で全壊し、元の場所から約1キロ離れた高台に移されることとなった戸倉小学校の校舎再建も、2014年9月3日の起工式の後、2015年夏の完成・2学期からの使用を目指して進められている。公共施設以外にも、志津川エリアにおける大型商業施設の出店計画が報じられている<sup>2)</sup>。



写真1の3 南三陸道磯の沢橋脚  
2014.9.1



写真4 新町立病院・総合ケアセンター建設現場  
2014.1.24



写真2 志津川保育園前から防災庁舎を望む  
2015.1.23

こうしたハードや施設関連の事業のみならず、震災の記憶を忘れることなく町内外で広く共有しようとの取り組みや、今後の復興まちづくりの青写真がより具体的になってきたことも2014年の変化であろう。「さんさん商店街」脇の南三陸ポータルセンターを利用して、『南三陸ストーリー～東日本大震災の記録～』と題する年表や写真等の展示が始まったことは前者の一例である<sup>3)</sup>。また住民参加を促そうとする行政の取り組みに加え、NPOやまちづく

りを考える任意の団体・住民が主体的な活動を継続していることも軽視することができない。

さらにソフト面での町の取り組みとして、2014年10月1日、「南三陸町安全・安心のまちづくり条例」が制定・施行されたことも注目される。寺田寅彦の言葉として人口に膾炙する「天災は忘れたころにやってくる」の真意が、ただ単に「自然災害の恐ろしさを忘れたころに」という意味ではなく、「自然災害への備えを忘れたころに」という点にあるとすれば、条例とこれに基づく実践の継続は重要な一歩となる。後述の「町民会議」の提言のひとつに「(仮称)津波条例」の制定があるが、この提言が下敷きになっているものと思われる。

後者の一例としては、細部の微修正を重ねながらの行政の市街地復興計画はもちろんのこと、隈研吾

建築都市設計事務所の手になる「南三陸町志津川地区グランドデザイン」が公表されている(2014年5月26日)。また津波で壊滅した市街地の一部(旧防災庁舎周辺)を追悼と鎮魂の場や避難築山を備えた「復興祈念公園」として整備しようとしていた町の方針に、「約6ヘクタール」という国の決定が明らかになった(11月26日)<sup>4)</sup>。グランドデザインについて補足すれば、その後「中橋詳細設計」も作成され、街と「復興祈念公園」をつなぐ象徴的な場の姿が具体化しつつある<sup>5)</sup>。

こうした町の変化は、後述の高台移転の進捗や災害公営住宅の建設とともに、震災復興が明らかに次のステージ・本格的復興に入ったことを感じさせるものである。以下、住宅に焦点を合わせ、今少し具体的に復旧・復興の姿をみておきたい。

## 2. 住環境の整備

宮城県全体の進捗状況について、村井嘉浩宮城県知事は、2015年1月、「計画戸数15,493戸の災害公営住宅はその約85%が事業着手しており、約15%が完成、また防災集団移転促進事業の土地の造成もほぼ100%近く事業がスタートした」と現況を紹介している。同時に「スピードと併せ、10～30年後を見通した対策が必要」との認識を明らかにしている<sup>6)</sup>。では南三陸町はどのような進捗状況にあるのだろうか。

町の資料によれば、震災の翌年の2012年5月末現在、県内県外のみなし仮設住宅等に、合わせて929世帯が避難者として入居していた。その2年半後の2014年11月末時点では、600世帯までに減少している。住宅の自力再建に踏み切った世帯もある。

仮設住宅そのものは2,195戸整備されているが(町内の52ヶ所に1,709戸、町外の登米市6ヶ所に486戸)、その内、入居戸数は1,791戸、1,554世帯(4,490人)が仮設住宅での生活を余儀なくされている(2014年11月20日現在)<sup>7)</sup>。

当初2年とされた入居期間が長期化し、震災からまる4年、長びく仮設住宅での生活が住民にさまざま

なストレスを与えている。同時に、床面の傾きなど住宅自体の劣化(老朽化)も報じられている。国の補助のもとにすでに改修に着手している自治体もある。仮設住宅の将来的な集約という課題が残される一方で、供与期間が平成28年まで(建設完了から5年後まで)延長されたこともあり、各自治体が、今後、仮設住宅の住環境を良好に保つ取り組みをどのようにするかが注目される<sup>8)</sup>。

産業基盤の整備もさることながら、こうした中で急がれているのが災害公営住宅であり、防災集団移転促進事業である。

### (1) 災害公営住宅

南三陸町ではトータル8地区738戸の災害公営住宅の建設が計画されている。その5地区(244戸)で着手済み、すでに一部が完成している。計画戸数については、総体的に規模の大きい志津川エリアの3地区(中央地区:147戸、東地区:265戸、西地区:82戸)を中心に当初の予定よりも大幅に減少している。ちなみに、2013年2月1日時点で予定された全体整備戸数は930戸だった。

8地区のなかでいち早く完成したのが、入谷地区（51戸、入谷エリア）と名足地区（33戸、歌津エリア）の2地区、計84戸の災害公営住宅である。ともに2014年7月末に完成した。その後、枳沢地区（20戸、歌津エリア）も2地区に続いて完成している（写真5の1～5の5）（図表1）。そうした中、入居者で自治会が設立され、相互の交流・親睦を深める企画を通して新たなコミュニティづくりも始まっている<sup>9)</sup>。



写真5の4 町営入谷復興住宅  
2014.9.1



写真5の1 町営入谷復興住宅  
2014.9.1



写真5の5 町営枳沢復興住宅  
2015.1.24



写真5の2 町営入谷復興住宅  
2014.9.1



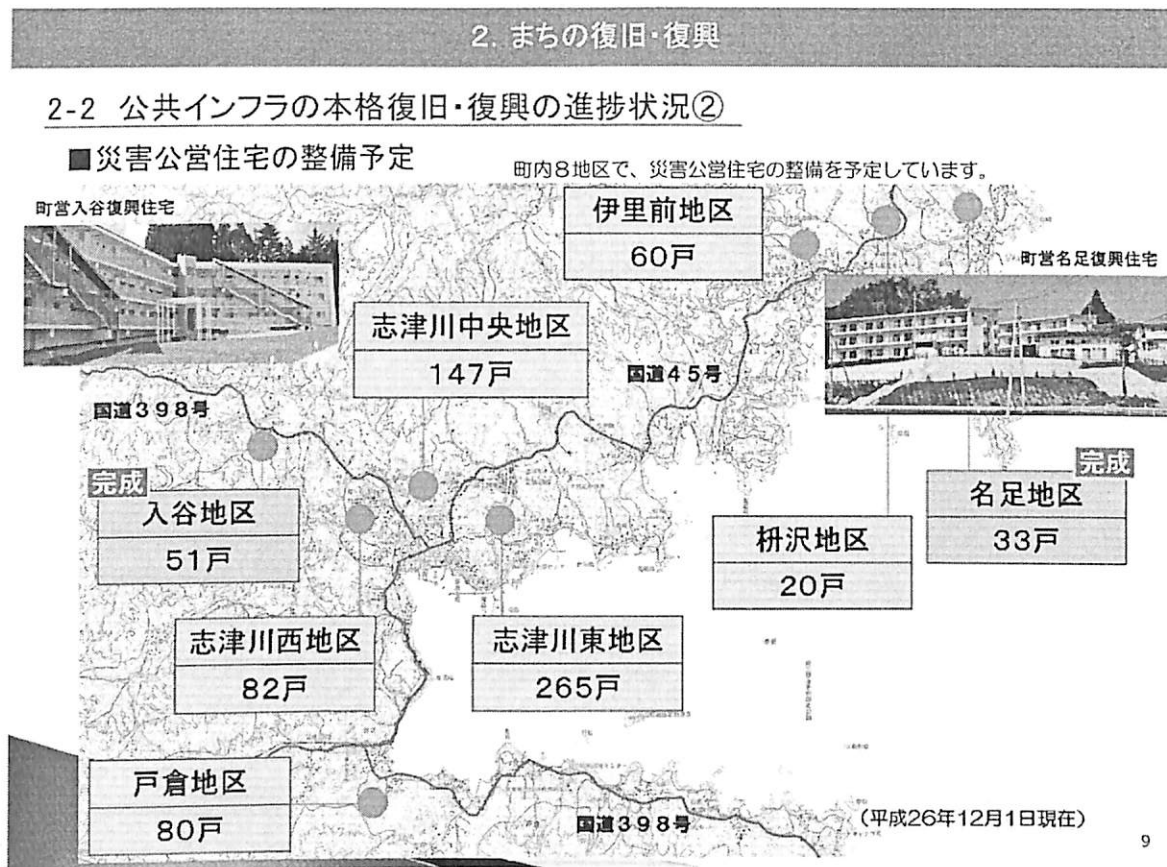
写真5の3 町営入谷復興住宅  
2014.9.1

2014年9月はじめ、入谷地区で偶然出会った、入居して間もないと思われる中学生らしい若者が、安堵の表情で、ほっとしたように「ここに移れてよかった」と語ってくれたことが記憶に新しい。町の広報『南三陸』もこうした入居者の声を紹介しているが、いずれも、仮設住宅での暮らしが、隣と壁1枚、子供の泣き声ひとつにも外に連れていかなければという、隣近所の迷惑にならないかと常に気を遣いながらの生活だったと振りかえっている<sup>10)</sup>。それだけ我慢とストレスの連続であったということであろう。

災害公営住宅は、一般の公営住宅とは扱いが異なる。応募に際しては「同居親族が必要」あるいは「収入が一定水準以下であること」といった要件はない。しかし、3年以上あるいは5年以上と一定期間入居して月収（政令月収）が一定水準を超えた場合には、明け渡し努力義務が生じて割増賃料が発生したり、明け渡しの対象となったりする。

どこにどのような住宅を求めて生活の拠点とする

図表1 災害公営住宅の整備状況



出所：南三陸町作成資料「東日本大震災からの復興状況」（平成27年1月）

かについては、当然に住民各世帯のそれぞれの事情と意向、判断もあろう。また民間住宅市場やその家賃水準を圧迫しないという行政側の政策的判断や公平・公正な被災者救済という基本原則もあろう。この原則は軽視できないが、今後、国・地方を通じた公営住宅政策、とくに災害公営住宅のあり方が議論になることもありうる。入谷地区の場合、現在、戸建て住宅が2戸、名足地区では戸建て3戸、集合住宅2戸が空いている状況である。(図表2)

## (2) 防災集団移転促進事業

一般に「高台移転」と言われる防災集団移転促進事業も一歩ずつ進捗している。南三陸町では、全体で28団地、863戸の住宅の移転が予定され造成が進んでいる。2014年11月には、13団地、151戸が完成した。具体的には、戸倉、伊里前、志津川（中央団地、東団地、西団地〈東工区と西工区に分かれ

る）の3団地）は2015年度末（2016年3月）までの完成を目標にしているが、これら以外はすべて2015年3月中の造成完了を予定している（2015年1月現在）。ただし志津川の一部は、2015年6月に15宅地、10月に40宅地が完了の予定である。

### ①小規模・中規模団地の造成

高台移転の第1号として完成したのが藤浜団地（10戸、戸倉エリア）である（写真6）。全区画ではないにせよ、自宅を再建しすでに入居している世帯もある。その他にも、長羽団地（7戸、歌津エリア）、寄木・葎の浜団地（41戸、歌津エリア）、馬場・中山地区生活センター西団地（14戸、歌津エリア）など複数の団地が竣工した。こうした団地の中には、寄木・葎の浜団地のように、藤浜団地と同様、基礎工事を始めている世帯もある（写真7）。



図表2 災害公営住宅家賃の目安

家賃の目安（家賃は今後の検討等で前後します。あくまで目安としてご確認ください。）

収入分位	政令月収	集合住宅タイプの家賃			戸建住宅タイプの家賃		備 考	
		Sタイプ	Mタイプ	Fタイプ	Lタイプ	Oタイプ		
		(例 2K)	(例 2DK)	(例 3DK)	(例 3DK)	(例 4DK)		
低減措置後の家賃	I-①	0円	4,500円	6,200円	7,900円	9,100円	10,500円	※1
	I-②	1円～40,000円	7,700円	10,600円	13,400円	15,500円	17,700円	
	I-③	40,001円～60,000円	10,800円	14,900円	18,900円	21,800円	24,900円	
	I-④	60,001円～80,000円	13,900円	19,200円	24,400円	28,100円	32,200円	
本来家賃	I	80,001円～104,000円	14,800円	20,300円	25,900円	29,800円	34,000円	※2
	II	104,001円～123,000円	17,000円	23,500円	29,900円	34,400円	39,300円	
	III	123,001円～139,000円	19,500円	26,800円	34,200円	39,300円	44,900円	
	IV	139,001円～158,000円	22,000円	30,300円	38,500円	44,300円	50,700円	
	V	158,001円～186,000円	25,100円	34,600円	44,100円	50,700円	57,900円	
	VI	186,001円～214,000円	29,000円	39,900円	50,800円	58,500円	66,800円	
	VII	214,001円～259,000円	34,000円	46,700円	59,500円	68,400円	78,200円	
	VIII	259,001円～	39,200円	53,900円	68,600円	78,900円	90,200円	

※1 I-④までの入居者の負担軽減措置として、建物の管理開始から10年間にわたり家賃が低減されます（6年目から10年目まで段階的に低減額が減少し11年目に本来の家賃になります）。

※2 引き続き3年以上入居し、政令月収が158,000円を超えた世帯は、住宅の明け渡し努力義務が生じ、通常の家賃に割増賃料が課されます。引き続き5年以上入居し、最近2年間連続して政令月収が313,000円を超えた世帯は、住宅の明け渡しの対象となり、民間の賃貸住宅並みの家賃が課されます。

出所：南三陸町 HP



写真6 高台移転・藤浜団地  
2015.1.25



写真7 高台移転・寄木・葦の浜団地  
2015.1.24

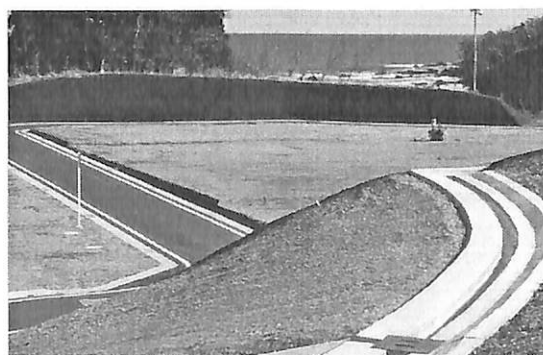
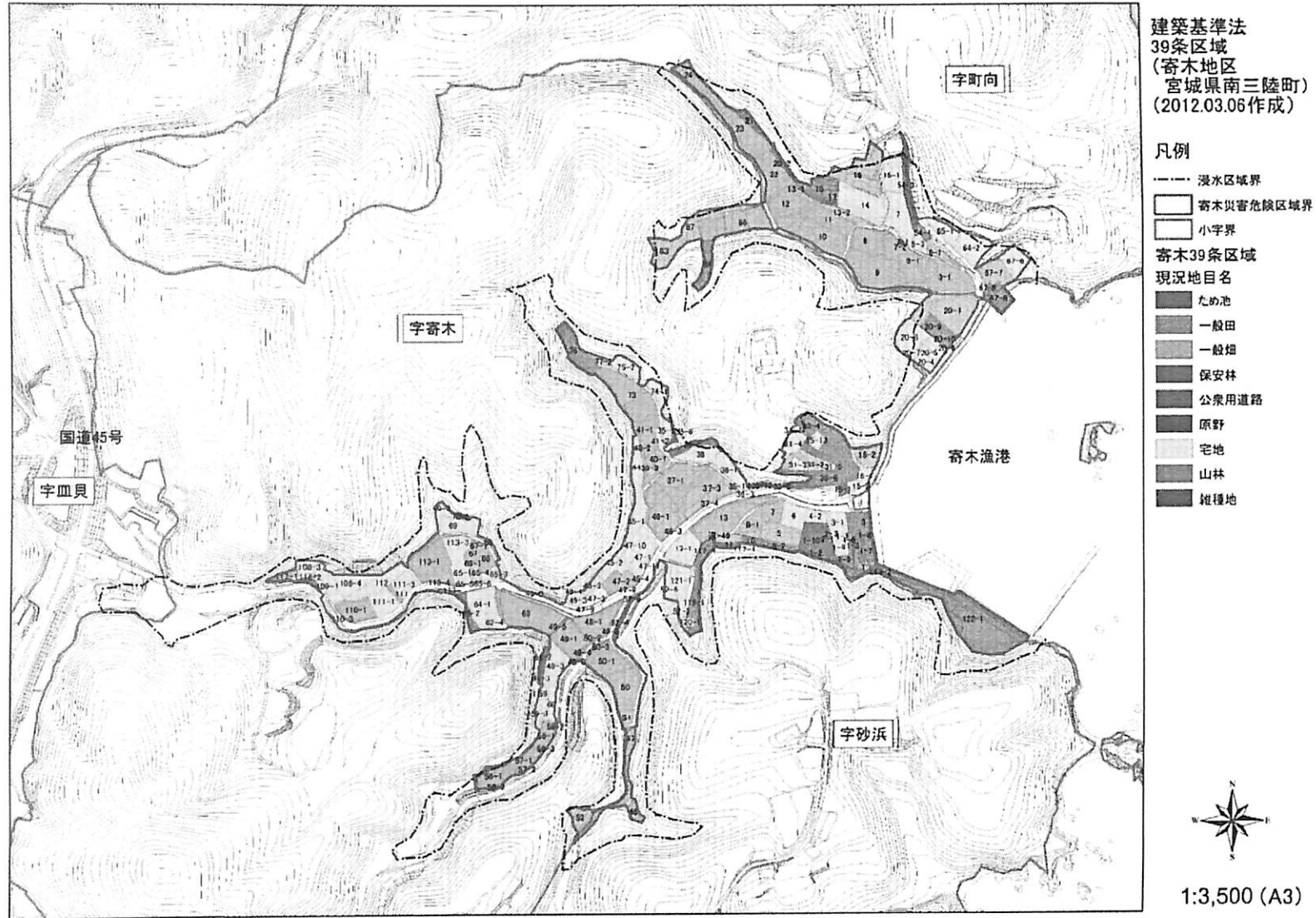


写真8 高台移転・馬場・中山地区  
2015.1.24

地理的、地質的な様々な条件と制約の中で選択された立地に注目すれば、造成された団地から海が見えるところもあれば（写真8は馬場・中山地区の団地）、見えないところもある（図表3の1、図表3の2は寄木地区の浸水区域と寄木・葦の浜団地）。海が見えない寄木・葦の浜団地の場合、海岸から約2キロ、小高い林の中に拓かれているが、自宅と漁港の往復は車に頼らざるをえないように感じられる。

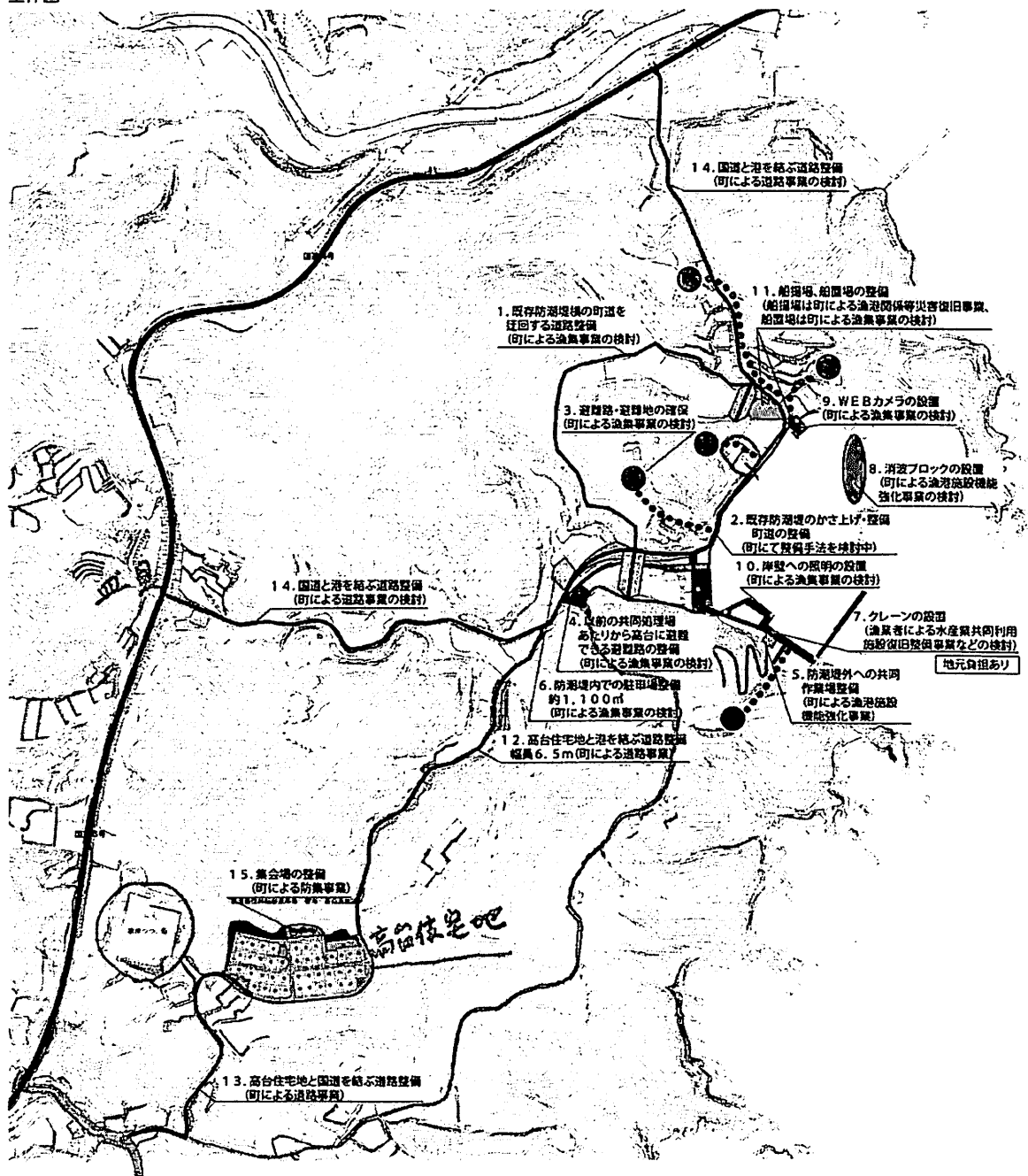
図表3の1 寄木地域の浸水区域



出所：南三陸町 HP

図表3の2 高台移転：寄木・葦の浜団地の立地

全体図



出所：南三陸町作成資料（高橋七男氏より提供）

また寄木・葦の浜団地の場合、もともと寄木と葦の浜という二つの行政区の住民が同じ高台に移転することとなった。宅地ゾーンとしてはそれぞれのまとまりを保つかたちにはなっているが、町の防集事業の一環として整備される集会所は1ヶ所である。現在、これをどのようなルールで活用していくか、両地区の区長、契約会長、住民代表などが集ま

って、行政からも担当者が参加して検討会を重ねている。まさに住民の自治がどのようなかたちで発揮されるのかが注目される。伝統的な地域的まとまりとしての各行政区の自治と合意形成、二つの行政区からなる高台移転地での新しい地域的まとまりにおける自治と合意形成、今後もその両面での取り組みを同時並行に継続することになると思われる。ちな



みに新しい集会所は平屋・延床面積約160平方メートル、土地と上物は町の負担であるが、光水熱費は地域負担となる。

生活復興に密接にかかわる地域の話し合いと合意形成という自治の視点から注目される取り組みが、寄木漁港の荷揚場でのクレーン設置である（2015年3月はじめに完成）。震災以前よりも高くなった岸壁に係留した船から、ワカメ、ホタテなど水揚げしたばかりの海産物を一人で荷揚げするにはかなりの重さがあり、スピーディーな荷揚げ作業にクレーンは不可欠となっていたからである。海面と岸壁との高度差は、春の干潮時には最大2メートル近くになる。

当初は、復興予算（補助金）による建設を予定し、補助申請の準備もはじめていた。ところが、途中で復興庁の方針が変わり、震災前にもとまなかった漁港施設は基本的に補助金の対象外、認められるとすれば、水揚げした海産物を加工して商品化するなど6次産業的な企画を立てない限り実現の見通しがたたなくなった。一行政区単独では事実上不可能な条件である。行政区における話し合いを重ねた結果、最終的に、自己負担に、震災後、行政区とつながりのできた支援グループのサポートを合わせて建設することになったのである<sup>11)</sup>。大きな決断だったと思われるが、行政区としてのまとまりを改めて強めるきっかけになったのではないだろうか。

いずれにせよ、こうした進捗状況にみてとれるように、現時点において宅地造成が竣工し、土地の引き渡しが進んで実際に住宅が建ち始めている高台移転のケースは、5戸から40戸と、比較的小規模・中規模な団地である。

## ②大規模団地の造成

対照的に、現在、造成が進んでいる志津川地区3団地は大規模なだけに今少し時間を要する見込みである。ちなみに2014年12月現在の3団地の計画戸数は中央団地：135戸、東団地：154戸、西団地：70戸の、合わせて359戸となっている。（写真9：中央団地、写真10：東団地）。



写真9 志津川地区中央団地の造成  
2015.1.24



写真10 志津川地区東団地の造成  
2014.9.2

とはいえ、造成完了まで今少しの時間を要すると見込まれる中、例えば、志津川地区3団地の場合、すでに2014年7月の段階で、3つの団地それぞれに団地別「まちづくり検討会」が発足し、ほぼ月に1回のペースで検討会が開催されている。2014年12月現在の3団地の委員数は中央：10名、東：8名、西：4名である。当初の予定では、それぞれ20名、20名、15名となっており、検討委員の申し込みを受け付け中でもある。

この検討会は、高台移転の準備とその後の団地のあり方を当事者である住民自身が考える場として、今後も大きな意味をもつものと推測される。2014年12月には、検討会で話し合った内容を団地登録者で共有し、さらに様々な声を拾ってまちづくりに反映させていくことを目的に、3団地すべてで「顔合わせ会」が開催された。宅地決定方法に関するアンケートも実施している。第6回の検討会（2015年1月中旬開催）の資料によれば、アンケート回答世帯数は、中央：54、東：97、西：48となっている。

町は「まちづくり検討委員」を居住予定者の「代表」と位置付けている。その「代表性」については、上にみたような現委員数を考慮すれば論ずべき課題は残るが、この点は機会を改めて考えたい。しかし、「まちづくり検討会」が町の提案を事前に協議し、必要に応じて見直すなどした結果を団地登録者と共有し議論する橋渡し役的な存在となっていることはたしかであろう。これまで、規模の異なる宅地ゾーン（大きめ宅地：約110～120坪、小さめ宅地：約80～90坪）や店舗用住宅の配置をはじめ、公園・緑地あるいは集会所の配置や使い方、また画地の決定方法（ブロックに分けて希望者を募るブロック分割方式を採用するか、抽選による一括画地決定方式かなど）や優先枠をいかに設定するか等について検討を重ねている。街並み景観や自主的なまちづくりルール等の学習会的な場にもなっている点も注目すべきである。

こうした高台移転に伴う住民相互の、また住民と

行政との話し合いの場は、将来的な団地内コミュニティをよりよいものにする上で非常に大きな取り組みと思われる。現時点では多数の住民の参加を得て組織だっただけとはいなくとも、形にする作業は当然に一步ずつとなろう。住民同士よく話し合い、考えて、歩み寄りながら結論を導いていく、仮に不都合があることがわかればルールを見直していく。そうした最初の基本的なスタンスこそが肝心であり、物事を決めていく過程にこそ人を互いに近づけ結びつける力があるのではないだろうか。そのことが改めて想起される。先に言及した寄木・韭の浜団地の取り組みも全く同様であり、これからの話し合いが期待される。

いずれにせよ、今後のコミュニティの形成とそこでの住民参加型のまちづくりのあり方は、新たな行政区をどう設定するかという課題とも重なるものであり、各地の今後の活動と関連する議論の行方に注目したい<sup>12)</sup>。

### 3. 生活復興への不安と町の将来への期待

前章でみたように、一步ずつではあっても、復旧・復興は確実に前に進んでいる。住民の生活基盤が何よりも「仕事（職）と住居」にあるとすれば、「住」に関わる1歩は震災後の4年間の復興の歩みの中で、小さくとも大きな一歩というべきであろう。

その一方で、住民の期待、裏返せば不安は「住」以外にも多様である。はじめに町が実施したアンケート『南三陸町のこれからのまちづくり意向調査』の結果を参考に探してみたい。

#### (1) アンケート調査の目的

調査は2014年8月に実施された。目的は、2011（平成23）年度にスタートした「震災復興計画」の後半5年の取り組み（平成28～32年度）と、計画期間終了後の中長期のまちづくり（次期総合計画は平成28～平成36年度）の参考にするための意向把握にある。以下のデータ・情報は、広報『南三陸』掲載の概要による<sup>13)</sup>。

調査対象は全世帯（5,190世帯）、回収率は22.1%だった。回答者をエリア別にみれば、志津川、歌津が30%前後、戸倉、入谷、登米市内が10%前後である。回答者の年齢は、50～60代が約55%と過半を占め、約70%は住宅の被災を経験している。今後の定住意向としては、78.5%が南三陸町内に住みたいと答え、職についても約60%が町内で働きたいとしている。

#### (2) 調査結果にみる住民の不安と期待

注目すべきポイントがいくつかある。第一のポイントは「復興の進捗とスピード」について、「着実に進んでいる」、「進んでいる」と感じる住民が、合わせても14.9%とかなり低いことである。10段階で評価した場合の進捗感も、「3」と回答した住民が34.7%で最も多く、「2」～「4」を合わせた割合は71.7%になる。住民自身、ハードについては事実上ゼロからの再建という事情に加え、土地の権利

関係の確認や用地交渉など再建をさらに遅らせる事情が働いていることを、おそらくはよく理解しているものと思われる。町としても国や県との交渉を根気強く続けながら「スピード感」を大切に、精いっぱい事業を進めているというスタンスであろう。しかし、「いつになったら」という生活実感と「これからの暮らしは」という将来の不安がこうした評価に反映しているものと推察される。自分自身が一年一年歳をとっていくなかで、そうした生活実感や先の見えない不安感がつのっていくものと考えられる。そうした複雑な心境が次の第二の点に現れている。

すなわち第二のポイントは、「復興まちづくりに望むこと」として、断トツに高い割合を占めるのが、「保健・医療・福祉の充実」72%であるという点にある。もちろん新町立病院が着工式をあげたばかりというタイミングのなかで、当然に医療・福祉政策への期待も高まるが、この割合は「住宅地の整備」37.4%の2倍近い割合だった。これらに、「新しいニーズに対応した商店街の復興・強化」31.1%、「公共施設が集まる住みよいまちづくり」28.1%と続いている。

こうした数値は、復興への道なかばの町にあって、住民が日常生活で何を重視しているかということの率直な現れと考えられる。おそらくは回答者の年齢の高さも反映している。実際、「安心して暮らすために重要なこと」や「暮らし続けるために重要なこと」、また「より多くの人々が定住したくなる条件」という現在及び将来に関わる項目においても、「日常の買物の利便性」や「保健、医療や福祉サービス」、また「生活を支える道路や公共交通」が大きな割合を占めている。

第三に、興味深いこととして、「多くの人々が訪れたいための魅力」という項目について、「南三

陸リアスの恵み豊かな「食」をあげる人が43.5%と、半数近い住民に達していることである。当然に、それを活かすための「利便性の高い交通アクセス」や「新しい観光拠点施設」を重視する住民も多い。ただし、「食」が80%、90%といった割合ではない点に注意する必要もある。

以上に概観した調査結果の3つのポイントは、大きくとらえれば、人口減少の中の南三陸町の復興とその後の将来について、そのカギは、第一に、住み続けられるための安全で安心して暮らせるまちづくり、第二に、地域の特性と魅力（漁業・水産加工業や自然）を活かした交流人口の増加とそのための基盤整備にあると、多くの住民が共通に認識しつつあるということではないだろうか。

言い換えれば、住民が安心して暮らせる町と交流人口を念頭においた街の活性化という二つのまちづくりの方向性があるということである。しいて言えば、前者は住民自身の率直な願いであろうし、後者は町の財政の行く末を案ずる行政の視点であり、事業の再生と安定を願う地域産業の担い手の視点でもある。いうまでもなく地域産業は雇用を生み出し、雇用は住民の生活基盤を支えるために不可欠である。例えば、商業者からすれば、どちらも安定しなければ事業がなりたないということもあろう。その一方で、建物（ハード）がきれいに立派に整ったとしても、それで街が活性化するとは限らない。逆に、将来世代に過重な負担を残すだけになりはしないかという懸念もある<sup>14)</sup>。そのことは阪神淡路大震災の復興が残した教訓でもある。

いずれにせよ、これら二つの課題は対立するものではなく、相互補完的でもある。両者をいかに整合的に、町の復興と発展につなげていくか。復興の5年目の課題はこの点にもある。

## 4. 復興まちづくりと住民参加

さて、上にみてきたように、復興が進捗するにつれて、その先を見据えながら考え、準備しなければならない新たな課題も見えてきている。最終的に町

を支える主体が住民であり、地域産業の担い手であるとすれば、今後の復興まちづくりの道をどう展望し、住民をはじめさまざまな主体の声をいかに次の

取り組みに活かし町の政策につなげていくことができるか。そうした声を多様な場を活用して吸収することは欠かせない。とくに住民の声は、産業界とは異なって、一般に組織化されず埋もれたままになりやすいだけに、いかに引き出せるかが重要と思われる。佐藤仁町長も、住民が当事者として関わることの意義を、震災後3年を振り返る自著の中で次のように語っている<sup>15)</sup>。

自分たちの問題を話し合い、最善の策を見つけ出し、それを行政に提示する。そしてさらなる話し合いを重ねていく中から課題を解決していく。

民主主義が地方自治を基盤とするものならば、町づくりはまさに地方自治を具現化したものであり、文字通り民主主義を地で行く姿なのです。

「新しい町は、みんなのチームワークでつく

っていく。」私はそれを大切にしたい。

こうした視点からみて注目すべき取り組みが、行政も運営に関わり協働（パートナーシップ）の取り組みのひとつとみられる「まちづくり協議会」であり、政策形成過程への住民の参画である。復興に直接・間接に関わる住民の主体的活動、共同の取り組みについては次章で扱うこととする<sup>16)</sup>。

### (1) 志津川地区まちづくり協議会

図表4に整理したように、まちづくり協議会は、震災の年2011年12月の伊里前まちづくり協議会を第1号として、戸倉地区まちづくり協議会、志津川地区まちづくり協議会と順次設立された。ここでは志津川地区まちづくり協議会をとりあげて活動を概観し、復興まちづくりにおけるその意義を考えてみたい。

図表4 南三陸町の復興まちづくりに関連する主な事項、提言・計画と策定主体（筆者作成）

年 月	主要事項、提言・計画及び策定主体
2005（平成17）年10月	南三陸町誕生 佐藤 仁町長（1期目） 合併前旧志津川町は佐藤 仁町長（2002～2005） 合併前旧歌津町は牧野 駿町長（1992～2005）
2007（平成19）年3月	「南三陸町総合計画（2007～2016）」策定
2009（平成21）年10月	佐藤 仁町長（2期目）
2011（平成23）年3月	東日本大震災
2011（平成23）年6月	「南三陸町震災復興計画策定会議」設置
2011（平成23）年6月	「震災復興町民会議」発足（公募14名、各種団体からの推薦10名、総勢24名）
2011（平成23）年7月	町内外23ヶ所での地域懇談会の開催
2011（平成23）年9月	「震災復興町民会議」提言書 『復興への私たちの想い：未来への遺言～津波を忘れない、真心を忘れない～』
2011（平成23）年12月	「伊里前まちづくり協議会」発足（「まち協」第1号）
2011（平成23）年12月	「南三陸町震災復興計画」策定
2012（平成24）年1月	「戸倉地区まちづくり協議会」発足（「まち協」第2号）
2012（平成24）年2月	「南三陸町復興整備協議会」設立 南三陸町長、宮城県知事ほか、国の関係機関等を構成員とした復興整備計画（土地利用再編）の策定主体
2012（平成24）年9月	「志津川地区まちづくり協議会」発足（「まち協」第3号）
2013（平成25）年9月	「南三陸町震災復興計画推進会議」発足（総勢21名）
2013（平成25）年10月	南三陸町長選挙及び南三陸町議会選挙 佐藤 仁町長（3期目）
2013（平成25）年12月	「志津川地区まちづくり協議会」『中間提言書』
2014（平成26）年5月	隈研吾建築都市設計事務所「南三陸町志津川地区ランドデザイン」公表
2014（平成26）年8月	「志津川地区まちづくり協議会」体制変更 高台移転部会、産業再生部会、公園部会の3部会制から、輝くみらいづくり部会の1部会制に変更
2014（平成26）年10月	「志津川地区まちづくり協議会」『行政区の見直しに係る提言書』
2014（平成26）年11月	南三陸町総合計画審議会・同作業部会発足 (注) 計画期間：2016～2025年度

志津川地区まちづくり協議会（以下、志津川まち協と略記）は、2012（平成24）年9月1日、被災時に志津川小学校区に居住していた世帯ならびに設立時において居住する世帯または事業を運営する法人に、行政が呼びかけるかたちで設立された。町はこれを「自主的な住民組織」と位置付けている。運営には町の運営費補助があり、住民の経済的負担はない。また活動支援についてはURに業務委託され、事務局業務は町の「373NET」（一般社団法人・南三陸復興推進ネットワーク）に業務委託された。こうした仕組みにみとれるように、町の全面的サポートを受けた組織であり、行政の復興計画担当所管が具体的事業の青写真を作成してこれを実施していく際の、いわばパートナー的存在である。

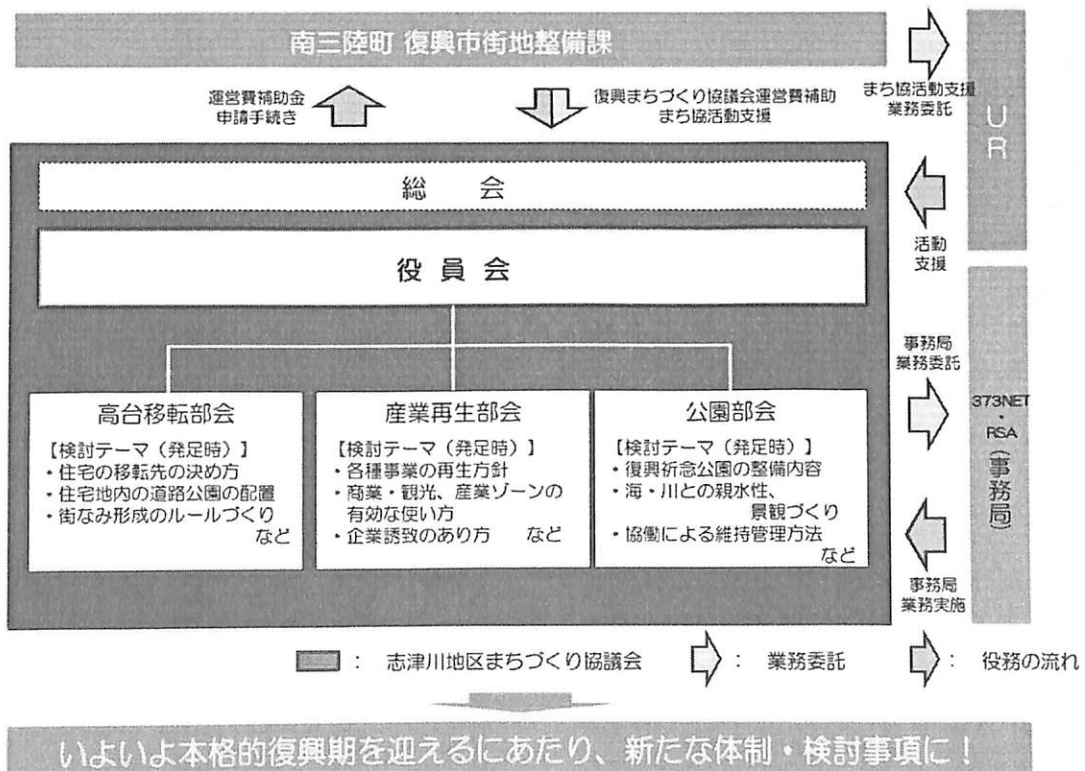
具体的な協議事項としては、当初より高台移転に伴う新しいまちづくりや産業再生・振興、良好な住環境整備が予定されており、協議会での話し合いの結果を町に提言するほか、住民や事業者が自ら主体的に住民自治の活動に取り組むことが期待された<sup>17)</sup>。

実際には、行政から示される素案に対し、住民としての代案が示される場にもなれば、率直に行政への不満を吐き出す場にもなった。

組織は総会、役員会のほか、規約に掲げられた目的にしたがって、高台移転部会、産業再生部会、公園部会と3つの専門部会制をとった。精力的に開催された各専門部会の会議開催状況は町のHPで詳細に整理されている。但し、2013年4月時点で467世帯が会員となっているが、各部会の実質的なメンバーは10～15名程度であり（専門部会運営規程第3条では「会員から30名以内」となっている）、一般会員の総会出席率も高くない。また検討テーマが異なること、参加者の属性（年齢、地域における社会的立場・役割等）が異なることも反映して、3つの部会が抱えた課題は一樣ではない。高台移転事業を含め、復興事業が進展していることを背景に、2014（平成26）年8月には、3つの部会を「輝くみらいづくり部会」に1本化する体制変更がなされている。（図表5の1、図表5の2）

図表5の1 志津川まちづくり協議会の体制（2014年夏以前と以後）

■これまでの志津川地区まちづくり協議会の体制と検討事項

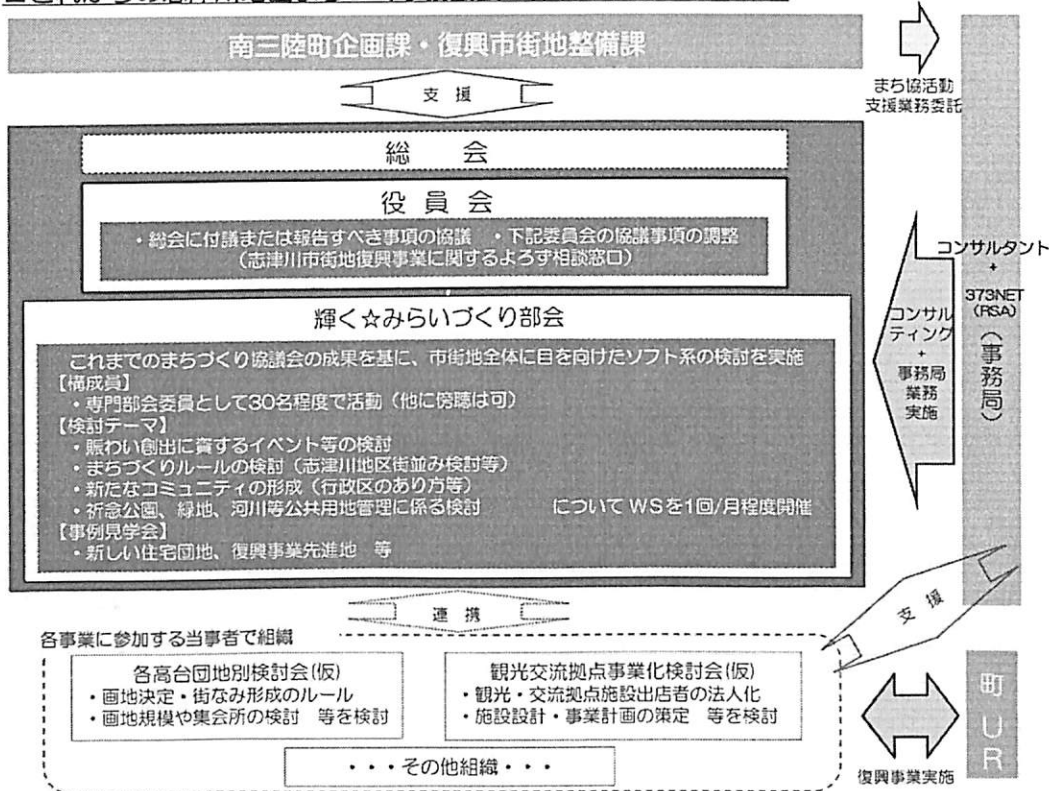


出所：南三陸町資料



図表5の2 志津川まちづくり協議会の体制（2014年夏以前と以後）

■これからの志津川地区まちづくり協議会の体制と検討事項（案）



出所：南三陸町資料

(2) 「志津川まち協」にみる「まちづくり協議会」の意義

とはいえ、今後の住民参加の仕組みやその意義を考えると、「まちづくり協議会」といういわば社会実験的な試みが住民のなかに残しつつあるものは決して小さくない。とくに役員や専門部会委員として積極的に関わった住民の場合はそうであろう。さまざまな場で耳にする他の住民の声を、公式の場である「まちづくり協議会」に届けるという大きな役割も担っている。そうした住民の話し合いによる成果のひとつが、2013年12月にまとめられた「志津川まち協」の『中間提言書』である。この提言書の内容は、およそ半年後の2014年5月公表の隈研吾建築都市設計事務所の手になる「志津川地区ランドデザイン」にも盛り込まれた。

「志津川まち協」の活動はさまざまな側面で復興まちづくりに寄与していると考えられるが、ここで

は二つの点に注目したい。

第一に、「志津川まち協」が、志津川エリアを前提にしながらも、南三陸という自治体のまちづくりの基本的な方向性とその具体的な構想（柱）について、住民自身が様々な観点から考える非常に大きなきっかけになっているのではないかと考えている。今一度、図表4にもどろう。そこに明らかなように、2011年9月、「震災復興町民会議」によって提言書『復興への私たちの想い：未来への遺言』がとりまとめられている。この提言書には、「志津川まち協」『中間提言書』につながる要素が種々盛り込まれているが、これら二つの提言書の元をさぐれば、南三陸町誕生後、初めて策定された『南三陸町総合計画』（2007年度～2016年度）の基本理念・方向性「自然・ひと・なりわいが紡ぐ安らぎと賑わいのあるまち」にあることがわかる。この基本理念・方向性は、震災後に策定された『南三陸町震災復興計画』（2011年12月）にも継承されている。

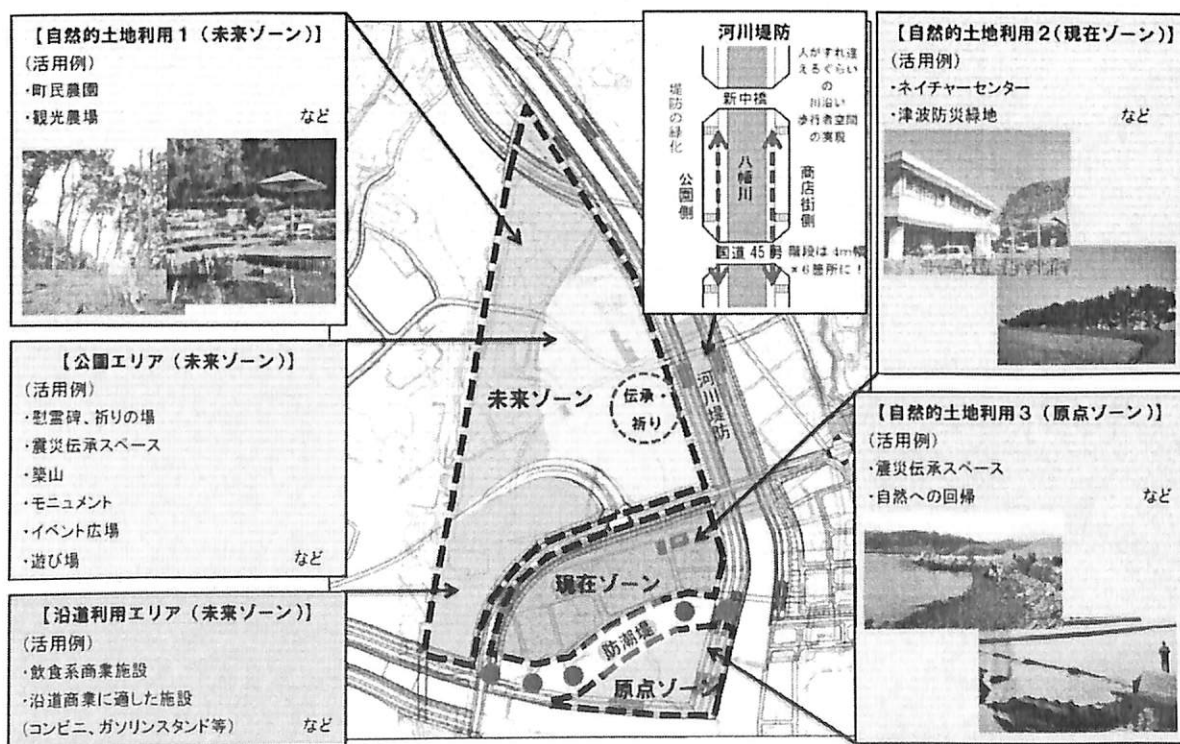
たしかに、2007年度に始まった当初の総合計画は、多数の人命を奪い住民の生活と地域産業の基盤をほとんどすべて根こそぎさらっていった震災によって、全面的に見直さざるを得なくなった。とはいえ、そうであればこそ、今後の復興まちづくりにおいて何を大事にしたいか、どのようなプロセスを構想するか、そしていかなるゴールをビジョンとするかについて、住民・地域、地域産業の担い手、行政、議会の4つの主体が互いに連携・協力し、真剣に町の現在と将来に向き合わざるをえないということであろう。

やがて再生されるハード（産業基盤や施設等）の形と再構築されるソフトの仕組み（住民自治や協働の仕組みなど）は、震災以前のものとは相当に異なったものとなるだろう。しかしながら、より根本におい

て重要と思われることは、「誰のために、何のために」というまちづくりの価値前提の確認ではないだろうか。ちなみに、現在ほどに高い密度で住民が関わり、まちづくりを考える経験は、過去にはなかったのではないだろうか。

第二に、八幡川右岸の河口近く新たに整備予定の防潮堤について話し合いを重ね、行政側原案に対する代案として、その位置を陸側にセットバックさせ、「原点ゾーン」と表現される場所を実現する道を拓いたことである（図表6）。公園部会の取り組みの成果が具体的に表れた事例といえる。この住民提言によって、親水空間を確保すると同時に磯の自然回帰が期待され、津波で破壊された旧防潮堤の一部を震災遺構として防災教育に活かすことも可能となる。

図表6 原点ゾーンの位置と活用



出所：志津川地区まちづくり協議会『中間提言書』所収、公園部会「中間報告書」、p.4

公園部会の一員であった工藤真弓氏の言葉を手がかりにその意義をみてみよう（写真11、写真12）<sup>18)</sup>。

注目すべきことは、こうした提言が、「原点ゾーン」に限らず、再生される公園・緑地について、1

年かけて互いに信頼関係を築き、「できたあとも自分たちで関わろう」という自覚の上になされていることである。「自治」あるいは「参加」の核心が「当事者としての主体性とその持続」にあるとす

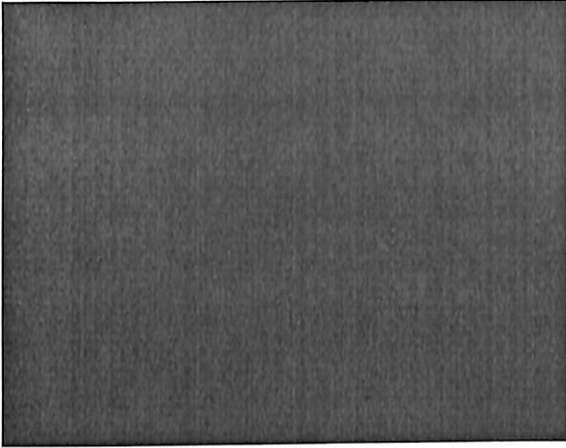


写真12 上山八幡宮から防災庁舎を望む  
2015.1.22

れば、「将来を見据えながら自分達で作り続ける公園」ということの相互確認は、よりよいまちをつくり続けていく役割は自分達にもあるというまさに「自治」の気づきでもある。「震災後、町の住民は減ってしまったが、残った町民の住民力は高まった」、「住民同士、互いに顔が見えるようになった」、「互いに共通して失いたくないものを確認し、失われてしまったものを再生したい」。これらの言葉には、震災を契機として、やがて生まれる街の姿に希望をつなぎながら新たな自治の取り組みが始まっていることがうかがわれる。工藤氏は強調する。「多くの住民の小さな気づきや埋もれている声を表に出すこと、それをフォーマルな会議の場につなげること、女性や子供の参加を促すこと、本当の協働を実現すること」。そこに「志津川まち協」の今後、ひいては町の「創造的復興」を左右する大きなカギがあるように感じられる。なぜなら、小さな気づきや埋もれている声こそ、耳を傾け、汲み取られるべきタイミングがあるからである。

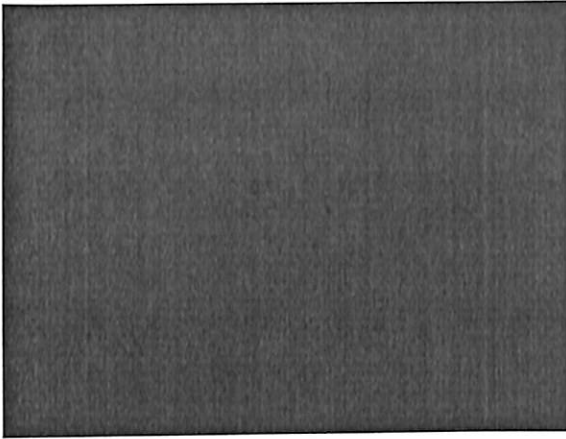
### (3) 町の長期ビジョンを模索する総合計画審議会作業部会

今ひとつの住民参加、正確には「参画」というべき政策過程への関わりについて、簡潔に触れておきたい。2014（平成26）年11月、「まちづくり協議会」の取り組みと並行するかたちで始まったのが、2016（平成28）年度スタートの次期総合計画の策定を目的とする「総合計画審議会作業部会」である。

自治体総合計画は、一般に、計画期間10年の長期計画である基本構想、基本計画（前期5年、後期5年）と、これらに基づく3年の実施計画からなる。三つの「まち協」が基本的に一定のエリア（志津川や伊里前、戸倉といったエリア）を前提にした住民参加型の協議の場であるのに対し、この審議会ならびに作業部会は、文字通り、南三陸町という自治体全体の長期ビジョン（将来像）とそれを実現するための方策のとりまとめをミッションとしている。その意味で、「まち協」とは相互補完の関係にあるといえる。ポイントはその補完関係をいかに充実させるかという点にある。

2015年1月には第3回の作業部会が開かれ、傍聴の機会に恵まれた（写真13）。作業部会のメンバーは10名、その内8名（4名は女性）は「震災復興計画推進会議」（2013年9月発足）の委員であり、「まち協」、社協、婦人会など全員が地域活動に関わっている。他の2名は親委員会である「総合計画審議会」の委員である。第3回は、前回の部会をふりかえり補足したうえで、各委員が町の将来像に関する課題（前回からの宿題となっていた）を持ち寄りワークショップ形式で意見交換し、情報や課題を共有するという時間だった。コンサルタントが進行とファシリテーター役を務めている。

印象深いことは、委員それぞれがこの4年間に体験したこと、考えたことを持ち寄ることで、町が全体として抱えている課題が様々に語られていることである。「誰のために、何を、いつまでに実現することが必要なのか。それを誰が担うのか。」、いうのであれば、作業部会はこのまちづくりの根本を議論する



場となっている。一例を挙げれば、仕事の創出、住民が生き生きと暮らせる満足できるまちづくり、ユニバーサル・デザインという理念の具体化、皆でこれからの街を築くということ、町で就業したい・暮らしたいと思う人を町外からも迎え入れられるようにすること、高齢者が自分の経験・知識・技術等を若者に伝え自分の役割・生きがいを実感できるような取り組み、森・里・海という地域資源を十分に活かすこと、被災者を支えてきた生活支援員には今後も地域を支える人材として重要な役割が期待されること、女性・若者のまちづくりへの参加をさらに促すこと、子供たちの声をもっときくこと、そして住民がももとの居住地を離れて新たな地域・住居に

## 5. 町内外の多様な主体の取り組み

「まちづくり協議会」（とくに専門部会）と「総合計画審議会作業部会」は、それぞれ、住民と行政が協働し、政策過程に住民が参画する貴重な機会となっている。反面、一般的に言えば、こうした場への参加の機会を得られる住民は、会議（とくに役員会や専門部会、作業部会など）に伴う人数的な制約のなかで、また一定の経験や専門性が求められたり、あるいは住民側の関心・意欲の温度差もあり少数にとどまることが多い。小規模といえどもそれなりの人口を有する自治体の場合、そうした限られた参画の場を補完する条件として重要なことが、より広範囲の住民のまちづくりへの関わりである。具体的には町内外の多様な主体の取り組みや住民主導の主体

落ち着き始めているなかで、地域間、住民間、世代間の融和をさらに進めることなど、提案は多岐に及んでいる。

指摘としては、施策レベル（プログラム）から、予算の裏付けを必要とする個別の事業レベル（プロジェクト）にいたるまでさまざまである。いずれも単なる思いつきでもなければ、実現してもしなくともよいという程度の夢でもない。

その一方で、実現可能性や必要とする時間という課題も残る。最終的には、復興への道なかばの時点でこの4年間を振り返り、同時に南三陸町誕生後の自治体政策と住民の主体的活動の実際を振り返り、取り組みとして何ができていないか・不足しているか、今後何をどのように進めていく必要があるのか、その具体の議論を重ねながら政策レベルの基本理念も改めて固められていくのであろう。準備期間としては、かなり短期間で策定せざるをえない状況が推測できる。震災後の町政と住民の取り組みがどのように活かされるか、また「震災復興計画」（平成23～32年度）とその後を見据えながら、ハード、ソフトの両面でどのような町の姿が具体的に描かれるのか、今後の議論が注目される。

的・内発的取り組みが不可欠であろう。「主体性」は自発性、自主性、自律性、ネットワークと読み替えることができる。最後に二つの取り組みを紹介しその意義を考えてみたい。

### （1）南三陸復興ステーション

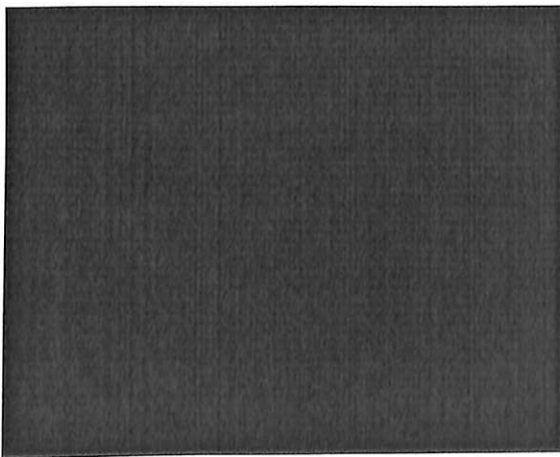
公立大学法人・宮城大学は、震災4ヶ月前の2010（平成22）年11月、南三陸町と「地域連携に関する協定」を締結している。この協定もあり、2011年3月の震災後、「大学として何ができるか」という視点から、本稿においてもすでに言及している「町民会議」や「震災復興計画」の策定、またその過程で実施された地域懇談会等をいわば側面から



支えてきた。メディア等ではあまり紹介されていない地味な活動ではあるが、復興を下支えする重要な役割を担ってきた。そうしたなか、「被災地と共に歩む伴走型支援」という観点から、「復興まちづくり支援員」制度をたちあげて支援員（非常勤職員）を雇用し、「地域と大学のつなぎ機能」の確保にも努めている<sup>19)</sup>。

「南三陸復興ステーション」は、2012（平成24）年4月、そうした取り組みの一環として、宮城大学が地域連携センターの一部門、その現地事務所として開設したものである。

統轄リーダーの鈴木清美氏に話をうかがった。場所は、グリーンツーリズム体験の場・「校舎の宿」として知られる「さんさん館」（入谷エリアの旧林際（はやしぎわ）小学校を改修した宿泊施設。ここは、グラウンドを含めて震災直後からしばらくの間、緊急支援のセンター的役割を担った）に隣接する旧校舎の一角にある（写真14）。ただし「復興ステーション」の開設は、文科省による期間限定（5か年：2011～2015年度）の支援プロジェクト（大学等における地域復興のためのセンター的機能整備事業）の補助金を前提としており、2016年3月には閉所の予定である。



しかし、これまで試みられてきたことは、今後の復興の取り組みを考える上で貴重である。そもそも「復興ステーション」の目的は、震災復興に参加し一定の役割を担おうとする大学・研究機関を受け入れ、そのネットワークを形成すること、その拠点づ

くりにあった。この4年間、関東学院大学や兵庫県立大学などの諸大学が教育支援や森・里・海といった地域資源の見直し等に関わっている。

また月刊の小冊子『南三陸復興駅』が発行され、町の歴史や地理・自然に関する記憶を掘り起こし、それらを共有しようという試みもなされた。この冊子は残念ながら4号をもって終わっているが、住民が自ら地域を見直そうと始めた試みの意義は大きい。併せて、「農村の再活性化」を重要な課題に位置付け、林業・里山に改めて注目して薪や木材チップを利用した代替エネルギーを模索するという取り組みにも着手した。

2013年春には、大正大学の呼びかけに約20校が賛同し、「災害の現場と豊かな自然環境を通し、若い世代がこれからの時代を生きるためのヒントを提供する拠点」が入谷エリアに誕生している。「南三陸まなびの里いりやど」（一般社団法人 南三陸研修センター）と名付けられた。

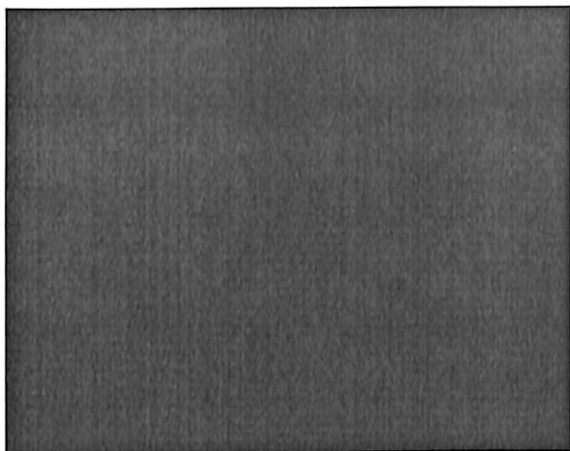
こうした大学等と町とのつながりを維持し、さらに発展させる取り組みは、今後どのような機関、組織が担うのだろうか。町が担うのだろうか。宮城県が担うのだろうか。大学等の自主的・自律的な取り組みに委ねられるのだろうか。なされたことの意義とともに継続できなかったことの要因等を、改めて考える必要があるのではないだろうか。

## （2）復興推進ネットワーク（373NET）

最後に、中・長期的な復興まちづくりという視点から、一般社団法人・復興推進ネットワーク（通称、373NET：以下、「みなさんネット」と略記）の取り組みを紹介したい。「みなさんネット」は、すでに「志津川まち協」に関連して触れたように、その事務局を受託している。もともとIT・情報通信関連の経験が豊富だったこともあり、「まち協」のHPの作成や専門部会の資料づくりを担っている。代表理事の及川博道氏に話を伺った（写真15）。

「みなさんネット」は、震災から1年と少し経た2012年5月に設立された組織である。この設立に至るには、震災直後からしばらく、多数の避難所を





拠点に、メンバー3名でボランティア活動に従事したという経験がある。いわば「よろず相談係」といった活動だった。3名はいずれも志津川出身である。志津川エリアだけでも約2千世帯が家を失うなかで、「互いにどうコミュニケーションをとるか」、そのことが後の活動にもつながるベースの問題意識となった。現在、この3名に5名前後のスタッフを加え、常時、約10名で活動を展開している。

「みなさんネット」の特徴は、上に言及したような経験から、徹底して「現場主義」を基本としていること、また支援それ自体が主目的ではなく、支援する側も受ける側も自分たちが主役であるという姿勢に立っていることにある。一人ひとりが「1万分の1」だという言葉が印象に残った。次のような具体的な活動と基本的な発想に注目したい。子供たちや若手世代を強く意識した「つなぐ役割」である。便利さと自分だけの世界を追求してきた反面、人々が失ってきた、あるいは失いがちな関係を再びつなごうという取り組みである。

その一つが「南三陸わらすこ探検隊」という、もっぱら小学生を対象とする活動である。里山での遊び、鮭のさばき方など、子供時代に経験したことの

ある大人ならば何でもないことでも、今を生きる子供たちには、教えてもらわない限り、自分で体験しない限り全くの未知の世界である。地域の仕事や歴史・文化について、町民に先生になってもらい、時には町外からも専門家を招いて学ぶ。ホームルームでちらしを配布してもらうなど学校現場の協力も得ている。その活動は1回の募集が20名、年に30回に及んでいる。町に約650名の児童がいるが、応募状況から、常時180名近い希望者がいると推測される。

若手を意識した今ひとつの取り組みが「南三陸町青年異業種勉強会」である。現在、約60名が参加している。「10年後を考えるために必要な純粋な学びの場とすること、未知の領域に触れて自身や他者との対話のきっかけとすること、自分たちの課題を整理して明確にし、明日からの行動のヒントを得ること」。「みなさんネット」のリーフレットに掲げられた目的である。

こうした取り組みの背景には、南三陸町を担う「将来の大人や地域産業のリーダー」をどう育むか、「自分の問題とともに、自分たちの問題として町の将来を考えること」という問題意識がうかがわれる。同時に、「海・山・里と、コンパクトにすべてがそろい、子供たちにとって最高の教育環境がある」との指摘（及川氏）にも耳を傾けるべきものがある。

こうした豊かな地域資源の再発見・再認識は、「地方か都市か、農村か都会か」といった二項対立的な発想を離れ、また「被災地だから仕方ない」という発想からも自由になって、南三陸町で暮らすという生き方を、自分の意思をもって自覚的に選び取るようなことができるような、生活者の満足度を高めることができるようなまちづくりを目指そうとの問題意識にもつながっている。

## おわりに

冒頭にみたとおり、震災から丸4年、南三陸町の誕生から10年の節目を迎える。『震災復興計画』は、平成23～25年度を「復旧期」（まちづくりの光を灯す）、平成24～29年度は「復興期」（本格的な

復興まちづくり）、そして平成26～32年度を「発展期」（持続可能なまちづくり）とし、時間的には一部重なる取り組みを前提に、10年間の復興の道筋を予定している。2014（平成26）～2015（平成

27) 年度は、まさに本格的な復興の只中にあることになる。そうした時期であればこそ、発展期の「持続可能なまちづくり」を見据え、それを可能にする土台づくりを意識した取り組みが求められているのであろう。発展期の「持続可能なまちづくり」は、住民、地域産業、行政、議会と、多様な主体間の協議の場が定着し、開かれた地域があればこそ、またそこに住まう住民の生活復興があればこそ、である。

この4年間の復旧・復興は、ハード面では事実上ゼロからの出発、これを、奇跡的に残った地域住民の社会的絆と、他自治体からの応援職員を含む町のがんばりが支えた4年間だったと言えるかもしれない。

反面、そうした復旧・復興の進捗は、次なる課題を生み出すものでもある。さまざまな課題がすべてすでに顕在化しているということではない。しかし、住民の生活復興、新たな生活の場におけるコミュニティの再構築、町全体あるいは地域毎のまちづくりに対する住民の主体的な関わり、とくに若者、女性や子供たちの参加、そして行政や議会と住民とのいっそうの信頼関係の強化など、復興が進みつつある現時点であればこそ、考えておく必要のある課題も少なからずあろう<sup>20)</sup>。

住民・地域の取り組みについていえば、現状では比較的少数の住民がリーダーシップを発揮せざるを得ない状況にあると推測される。一人で複数の役割を担うということもある。当面はやむを得ないとして、多様な主体によるまちづくりの取り組みに関する情報が広く共有され、そのすそ野が徐々に拡大していくことが期待される。行政区、「まち協」、「まちづくり検討会」、NPO 組織、社協、公益法人、地域産業と、主体は多様で豊かである。やがてどのような主体がまちづくり活動のエンジンになっていくか。現時点においてそれを予測することは不可能であり、適切でもない。今後のまちづくりの一部をなす観光を一例にあげるならば、「本当の観光とは何か。今、考え始めた。これまで気づいていなかった。」との指摘もある（鈴木清美氏、2014.9.3）。

重要なことは、どのような場合であっても、多様

な主体相互の連携・協力とともに、信頼の関係を基本とした行政・議会との協働が欠かせないということではないだろうか。本格的復興の只中にある南三陸町の今後の取り組みを注視し続けたい。

#### 【注記】

- 1) 南三陸町『東日本大震災からの復興状況～南三陸町の状況～』、平成 26 年 7 月、平成 27 年 1 月、「はじめに」の中の言葉。
- 2) ウジエスーパー（登米市）が、2017 年 3 月の開業を目指して大型複合商業施設の出店を計画しているとの報道がある。売り場面積は震災前の旧志津川駅前店の約 3.5 倍、出店予定地は当初、御前下地区であったが、河川堤防や国道 398 号の工事等の影響で十分な土地面積を確保できなくなったための変更と報じられている。新たな予定地は、国道 45 号沿い、志津川中央地区や東地区の防災集団移転団地に近い。河北新報、2014 年 9 月 5 日付。

また病院予定地など土地の造成で切り出された材木から作られ、町役場の玄関をはじめ、「さんさん商店街」や民宿などに置かれている大小さまざまなモアイ像も復興の進捗を間接的に感じさせる（写真 16）。



写真 16 さんさん商店街に並ぶモアイ像  
2015.1.25

- 3) (一般財団法人) 南三陸町観光協会『南三陸』、Vol.9、2014 年 6 月。同じく「さんさん商店街」のそばに、「南三陸復興まちづくり情報センター」が開設され、町の将来ビジョンや計画に関

する情報が提供されている。(写真 17)



写真 17 南三陸復興まちづくり情報センター  
2014.9.2

震災体験とそこから得られた経験を、被災地か否かに関わらず現在を生きる者の間で広く共有するとともに、その記憶を後世に継承していくという取り組みとして特記すべきものは、気仙沼市・本吉地域広域行政事務組合で運営する「リアス・アーク美術館」の常設展示「東日本大震災の記録と津波の災害史」の企画である。気仙沼市のみならず、南三陸町の被災も伝えている。展示内容については、常設展示図録(2014年刊行)ならびに三陸新報、2014年9月14日付の特集記事「新たな歴史に一步 リアス・アーク美術館 20周年」を参照されたい。

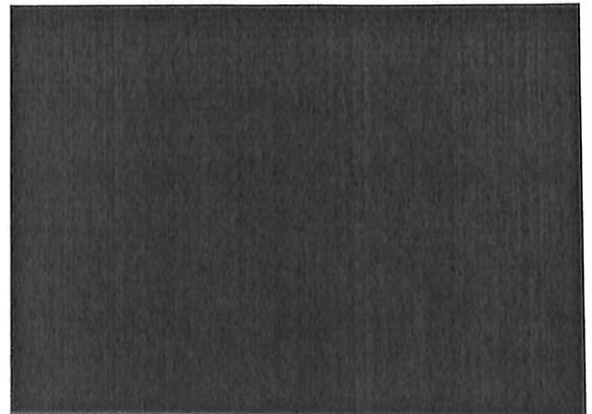
佐藤光一館長は、常設展とした背景に「今、自分たちにしかできないことがある」との思いがあったとしたうえで、「震災の地が当館に使命を与えたと感じており、教育施設でもある当館ができることは、今、そして未来まで震災を語り継ぎ、伝承すること」と述べている。

- 4) 復興庁、記者発表資料「復興のステージの進展に応じた復興交付金の活用促進の方針ー今後の復興の仕上げを見据えた被災地の取組への弾力的支援」、平成 26 年 11 月 25 日。
- 5) パシフィックコンサルタンツ・隈研吾建築都市設計事務所設計共同体、『南三陸町志津川地区 グランドデザイン 中橋詳細設計』、2015.1.20.
- 6) 河北新報、2015 年 1 月 25 日付。「東北復興の

針路を探るー地方の成長戦略を視野にー」と題する三井住友銀行頭取と河北新報社社長との鼎談での発言。村井知事はこの発言に続けて、宮城県では今後 25 年間で 1% ずつ生産年齢人口が減少すると予想されることに触れ、付加価値の高いものを創造して所得を上げること、減少する消費には外国人を含む交流人口の増加でカバーすること、これら二つの視点が必要との見解を披歴している。

- 7) 南三陸町『東日本大震災からの復興状況～南三陸町の状況～』、平成 27 年 1 月。
- 8) 河北新報、2014 年 9 月 5 日付。仮設住宅に関連する取り組みとして、「石巻仮設住宅自治連合推進会」(仮設住宅での孤独死をなくすことを目的に、2011 年 11 月、5 つの仮設住宅団地によって設立された仮設住宅自治連合会が最初の一步だった。その後、連合会と市が連携して 2012 年 2 月に推進会が発足し、さらに 2013 年 5 月には推進会に一本化されている。)の活動が紹介されており興味深い。仮設からの移転に備えた支援と同時に、災害公営住宅に移り住む被災者と以前から暮らす住民との融和をどう図るかといった課題や、10 年後の災害公営住宅をどうつくるかといった、コミュニティづくりに継続的に取り組んでいる。
- 9) 一般社団法人・復興みなさん会『南三陸復興まちづくり通信』、第 7 号 (2015 年 1 月)。

同会は、各地の仮設住宅でお茶会を開くなど、住民の声を拾う取り組みを地道に継続している。(写真 18)



- 10) 広報『南三陸』No.103、2014年9月号、p.16。
- 11) クレーンの設置は、暮らしに関わる様々なテーマで勉強会を継続している〈ゆの実〉会（東京都世田谷区）が、2011年3月末に立ち上げた「ウィズアス・プロジェクト」と名付けられた被災地支援活動に参加する聖グレゴリオの家、東久留米市氷川台自治会、善福寺公園テニスクラブ、福幸めかぶの会、成田教会、ほか有志に加え、恵泉女学園（東京都世田谷区）、宮城勝繁氏（沖縄県）、寄木契約会の支援を得て実現した。（写真19の1、写真19の2）

また2014年7月下旬、寄木漁港に面する既存の防潮堤前の急な崖が突然崩落し、しばらく通行不能の状態が続いた。現在、町予算による仮修復がなされている（写真20、写真21）。



写真19の1 整備されたものの震災以前よりも高い岸壁（寄木漁港）2014.9.15

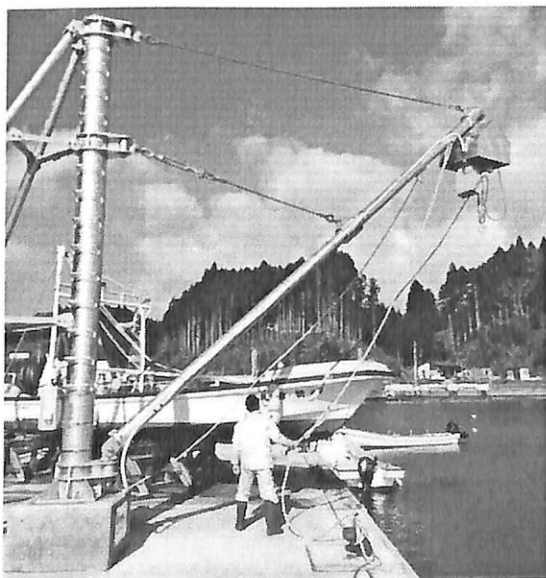


写真19の2 寄木漁港に設置されたクレーン © 畠山水産（同水産の許可を得てフェイスブックから転載）2015.3.3



写真20 寄木漁港前の崖の崩落  
2014.9.4

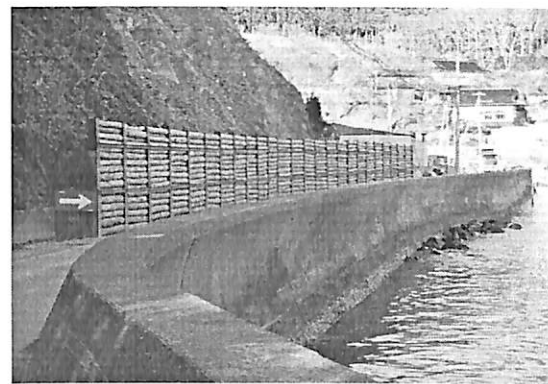


写真21 寄木漁港前の崩落した崖の仮修復  
2015.1.24

- 12) 「まちづくり検討会」については、町の資料を参考にした。また後述の志津川地区まちづくり協議会が、2014年10月、「行政区の見直しに係る提言書」を町に提出している。

その中で、「行政区の設定は、そこに住まう住民の合意形成に基づいた範囲や規模により設定されるもの」という前提を強調しつつ、新しいコミュニティ形成と被災を免れた行政区の尊重、さらに近隣行政区の組み合わせも視野に入れて、役員の負担も考慮した適正な世帯数という観点から見直す必要があると注意を喚起している。

- 13) アンケートの調査結果の概要は、広報『南三陸（みなみさんりく）』、平成26年11月号、No.105、pp.6-7で紹介されている。
- 14) 「シャッター通り」が生まれては意味がない。2011年以前、すでにそうした状況になっていたのではないか」との指摘もある。畠山扶美夫氏



(平成の森仮設住宅自治会長)の指摘(2014.9.4)。

この指摘は、交流人口の獲得を念頭におきながらも、町に暮らす住民の生活に実質的にプラスになり「この町に暮らせることに満足している、ずっと住み続けたい」という満足度を高めるためには、商業施設の配置や商店街の形成、その日常的営業に相当の工夫が必要であることを示唆している。

当初、218世帯560人が暮らしていた同仮設住宅でも、復興住宅への転居などで徐々に世帯数が減りはじめている(2014年9月4日現在で194戸)。慢性的なストレスを抱えながらも、互いに共通の目標をもって暮らしていた場を離れていくこと・去っていくことの寂しさと、互いに干渉しなくともよい場所での新しいコミュニティへの不安、そして残される者の不安が住民の中に複雑にからまっていると、畠山会長は指摘している。(写真22～24)



写真22 グラウンド・ゴルフに集まった平成の森仮設住宅のみなさん 2014.9.4

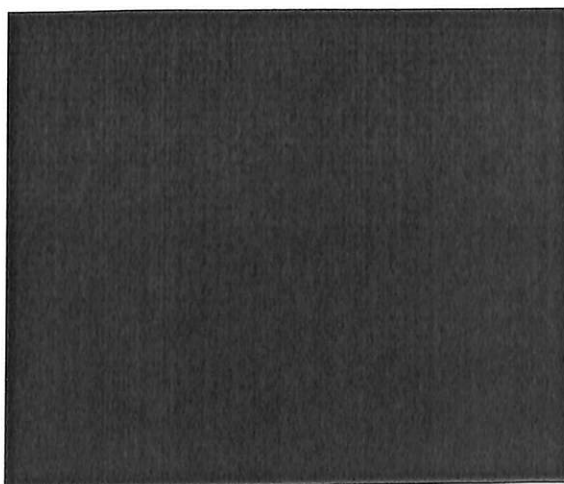


写真24 平成の森仮設住宅を回るスーパーの移動販売車 2014.9.4

- 15) 佐藤仁『南三陸町長の3年-あの日から立ち止まることなく-』、p.120、河北新報出版センター、2014年。また、「震災復興町民会議」の『提言書』(2011年9月)にも、「(仮称)復興自治協議会」の設置による町民主体のまちづくりへの期待が述べられている。p.11.
- 16) 広義の参加は、参加(狭義)、参画、協働という三つの概念によって整理できる。筆者は、こうした参加の多様なあり方について、とくに「共同」と「協働」の二概念について理論的な整理を試みたことがある。詳細は次の文献を参照されたい。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-春の小川はなぜ失われたのか-』第3章、早稲田大学出版部、2014年6月。
- 17) 志津川地区まちづくり協議会規約(平成24年9月1日)及び志津川地区まちづくり協議会専門部会運営規程。併せて町のHPを参考にした。
- 18) 工藤真弓氏は、志津川の被災を免れた上山八幡宮25代目の神主であり、さまざまな場を通して復興まちづくりに関わっておられる。
- 19) 復興過程への宮城大学の関わりと「南三陸復興ステーション」の経緯については、『南三陸復興駅』創刊号(復刻版)、p.4、2013年4月1日(創刊号は2012年6月1日発行)、を参考にした。

「南三陸復興ステーション」については、統括リーダーの鈴木清美氏に話を伺った。同氏



は、震災当時、町の「シルバー人材センター」事務局長を務めていた。震災前、同センターには180名の会員がおり、草刈をはじめ、植木の剪定、毛筆による代筆などさまざまな仕事に携わっていた。現在も潜在的には100名近くの希望者がいるものと推測され、センターの再建を模索しながら、高齢者はもちろん町全体の元気づくりに資する取り組みを進めている。具体的には、「びば！！南三陸」という名称でNPOをたちあげ、多様な企画を実践するとともに、「いぶし銀倶楽部」通信というニュースレターを定期的に発行している。ちなみに、「びば」とは、①あそびば：みんなが楽しく遊べる、②まなびば：いつまでたっても学ぶことは素晴らしい、③むすびば：みんなの縁を結べるような活動を続けていこう、の3つの目標を意味している。

- 20) 一例として、ボランティアを今後どのように受け入れるかといった課題や、防災庁舎をめぐる議論がある。前者については、2014年10月から報じられてきたことではあるが、2015年1月5日、2015年3月末をもって災害ボランティアセンター閉所との発表もある。但し、同センターのHPによれば、「区画整理のため、現在使用している大テントを撤去」ということであり、「センターの活動は今後も継続する」とされている。2011年3月26日に開設され、これまで(2014年9月末現在)延べ14万5千人ががれき撤去や漁業復旧をサポートしてきた。

また防災庁舎を震災遺構として残すかどうかという問題については、宮城県の有識者会議の結論を受けて、2015年1月、宮城県が一定期間保存の責任を負うとの姿勢を表明している。