

南三陸：地域再生と自治体再建

—「創造的復興」の歩み—（4）

羽貝 正美

はじめに

1. 復旧・復興の概況
2. 震災復興と「地方創生」
3. 「創造的復興」の担い手と主体性
4. さらなる復興に向けて

おわりに

はじめに

2011（平成23）年3月11日の東日本大震災から本年2016（平成28）年3月で丸5年となる。後に改めてみるとおり、この5年間、漁業関連施設の復旧をはじめ、津波でそうなめにされた市街地のかさ上げ、道路の切替え、高台移転に必要な宅地の造成、災害公営住宅の建設、学校や医療機関の再建など、町の復興に向けた各種のインフラが少しずつ、しかし着実に進められてきた。すでに高台移転を終えた住民もいる。新たな町の基盤がようやく目に見える形でき始めたといってもよい。

とはいえ、「やっとここまでできた」という感慨が聞かれる一方で、住居のそばから離れられない、あるいは海に近づけないなど、事実上引きこもっている住民もいるとの指摘もある¹⁾。国が仮設住宅の供与期間を2017（平成29）年の建設完了日までと、延長を認めるなかで、いずれ仮設住宅の集約という課題も浮上する。整備された諸インフラが、それらを支えるソフト面での仕組みともあいまって十分に機能を発揮し、メンタルな部分を含めた生活復興が実現するにはまだ多くの時間を要するものと思われる。

新聞報道によれば、政府は震災直後の2011年7月

に策定され2015年度末までを「集中復興期間」とした基本方針を踏まえた上で、その終了後、すなわち2016（平成28）～2020（平成32）年度を「復興・創生期間」とし、復興の「総仕上げ」をするとしている²⁾。「被災地の自立につながり、地方創生のモデルとなるような復興の実現」が基本姿勢であるともいわれる。

住民・地域・事業者ならびに行政・議会にとって、新たな5年間でどのような時間となり、いかなる生活環境が形成されることになるのか。じわじわと進む少子高齢化の中で、中長期の「地方創生」につながる「総仕上げ」は具体的にどのような復興の姿となって実現するのだろうか。国の姿勢もさることながら、復興過程のいわば折り返し地点にたつて、各自治体とりわけ各市町村が今後いかなる取り組みを展開していくかが問われている。

本稿は、こうした現状認識のもとに、主として過去1年間の復旧・復興の進捗状況と、公・民それぞれの多様な取り組みを手がかりに、さらなる復興の道筋について考察することを課題としたい。

1. 復旧・復興の概況

はじめに、復旧・復興の進捗状況を、主として町資料・ホームページ、町公式ブログほかを参考に確認しておこう。なお写真、図表等は現地調査の際に筆者が撮影したもの、および入手資料からデータ化したものである。

(1) ハードの基盤整備

町の資料・データからも、また実際に現地を訪れても、この1年でハード面での復興がかなり進んできたことを実感できる。

まず住宅関係をみれば、高台移転造成工事の進捗は、2015年11月1日現在で図表1（町資料）のとおりとなっている。防災集団移転促進事業ならびに災害公営住宅整備事業のどちらも、志津川エリアの大規模造成を別にすればほぼ完成し、宅地の引き渡し・入居等が始まっている（図表1）。

住宅以外の公共施設の復旧で注目すべき主要事業は以下のとおりである³⁾。

- ①小森ふ化場（シロザケの種卵の収容・ふ化・飼育場）の完成（2015年9月）
- ②戸倉小学校（2015年10月4日、落成式）
- ③南三陸BIO（ビオ：公・民連携型バイオガス施設）（2015年10月16日、竣工式。10月19日から本格稼働）
- ④志津川観光交流拠点整備予定地造成（2015年10月24日、完了見学会。旧五日町エリア）
- ⑤南三陸病院・総合ケアセンター南三陸（2015年11月25日、落成式）
- ⑥伊里前福幸商店街移設（2016年2月7日、従来の場所から海側でオープン）

以上のように、産業、観光、教育、医療、日常の買い物等、住民の生活に密接に関わる施設が順次形を現していることがわかる。この他にも、当初の予定よりもやや遅れ気味とはいえ、南三陸道の建設が前進しているほか、各地で防潮堤の建設工事も進んでいる。志津川漁港の本設作業場の建設も同様である（写真1～7）。



写真1 南三陸病院 2015.12.26

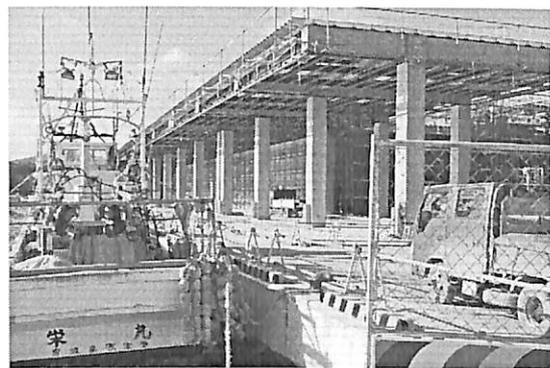


写真2 志津川漁港本設処理場 2015.12.25

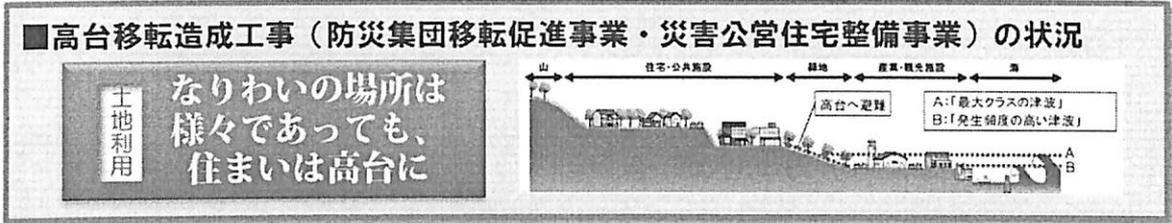


写真3 新戸倉小学校 2015.12.26



写真4 戸倉復興公営住宅 2015.12.26

図表1 高台移転造成工事の状況



※太字は完成済み団地（平成27年11月1日現在）

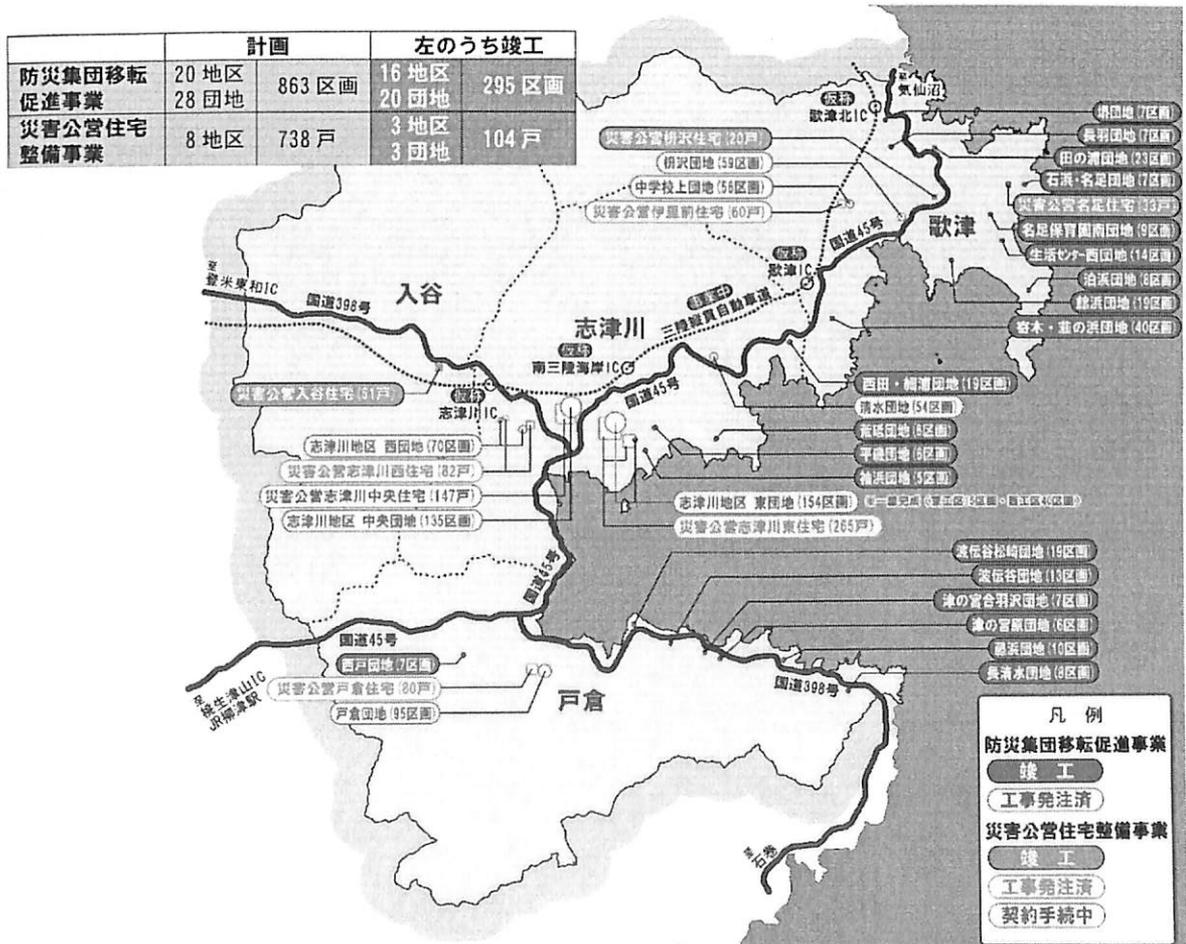
		H25	H26	H27	H28
防災集団移転促進事業	歌津	塙、長羽	田の浦、石浜・名足、名足保育園南、生活センター西、泊浜、館浜、奇木・葦の浜	栴沢、中学校上	
	志津川市街地				志津川 ※1 (東・中央・西)
	志津川	荒砥、平磯、袖浜	西田・細浦	清水	
	戸倉	藤浜	西戸、松崎、波伝谷、合羽沢、原	長清水、戸倉	

※1 平成27年度から順次、宅地引渡し開始

※太字は完成済み災害公営住宅（平成27年11月1日現在）

		H25	H26	H27	H28
災害公営住宅整備事業			入谷、名足、栴沢	伊里前 ※2 戸倉 ※2	志津川東 ※3 志津川中央 ※3 志津川西 ※3

※2 平成27年度に入居開始予定、※3 平成28年度から順次入居開始予定



出所：南三陸町震災復興計画の進捗状況（平成27年11月版）、P.7



写真5 高台移転寄木・蕪浜地区 2015.12.25

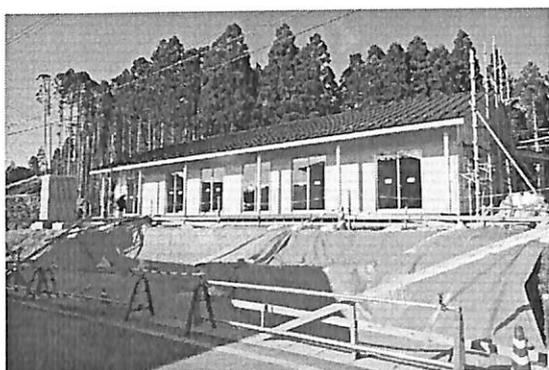


写真6 高台移転寄木・蕪浜地区集会所 2015.12.25

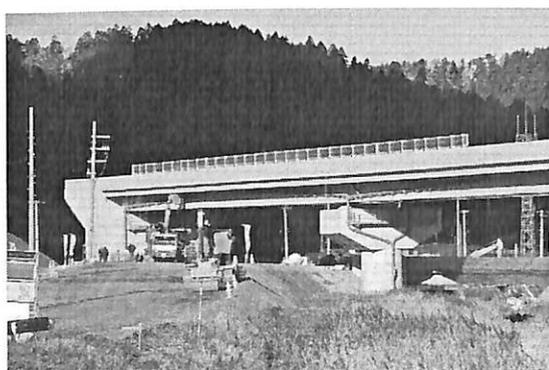


写真7 建設中の三陸道 2015.12.25

(2) ソフト面での民と協働の取り組み

(1) でみたような施設のほかに、新たな住環境におかれた住民の暮らしを間接的にサポートしようという活動、あるいは震災以降の町内外の多くの支援者・支援団体との交流・ネットワークを今後も維持し、発展させながら復興まちづくりに活かそうとの試みも始まっている。本稿では2団体の取り組みを紹介したい。どちらも地味な活動ではあるが、中長期的な観点から復興のあり方を考えるとき、ハードの整備と同様に重要なものと考えられる。

①一般社団法人・復興みなさん会

はじめに、一般社団法人・復興みなさん会の活動を見てみたい。同会は2011(平成23)年10月から町内における復興支援を継続しているが、さまざまな取り組みを地域住民とともに進めるかたわら、『南三陸復興まちづくり通信』(毎月発行)を通して、復興の進捗状況や課題をとりあげながら基本的な情報を発信している(資料1)。とくに復興公営住宅やまちづくり協議会の活動、町主催の「くらしの懇談会」の様子を紹介しつつ、読者からの意見・提案等も募るなど、一方通行ではない住民相互の情報共有を意識していることがうかがわれる。

町もまた『みなみさんりく復興まちづくりニュース』を定期的に発行し、土地の買取りや住宅再建、あるいは公営住宅の整備状況・公募等について具体的かつ詳細な情報を提供している。復興みなさん会の「通信」はもちろん町発行の「ニュース」とは性格を異にするが、「通信」の親しみやすい紙面づくりには、南三陸の復興プロセス、とくに生活復興に関わる取り組みを「我がこと」として受けとめてもらい、そこへの主体的な参加を促そうとの思いが込められているのではないだろうか。

そうした課題意識からと推測されるが、2015年春には入谷地区において、新たに復興住宅に入居した住民とともに手作り感にあふれた「お役立ちマップ」も作成している(資料2)。身のまわりにどのような施設・店舗があるのか。入谷の自然・風景はどのようなものか。どんな歴史や祭りが残されているのか。新しい環境になじんでもらうと同時に、もともとの地域住民との距離感をなくしていこうという観点からみれば、ささやかではあるが有意義な試みである。

②晴谷驛(ハレバレー)

2015年7月1日、高齢者の、実質的には中高年世代を中心に子供も含めた幅広い住民の交流拠点施設として、入谷の国道398沿いに開所されたのが晴谷驛(ハレバレー)である(写真8~10)。その基礎には、震災で町のシルバー人材センターが活動を停

南三陸 復興まちづくり通信

第18号(平成27年12月発行)



一般社団法人 復興みなさん会

復興みなさん会は平成23年10月から、南三陸町内で東日本大震災の復興支援を継続しています。町内外の皆さまに当会の活動の内容をご理解いただくとともに、復興の最新情報をお伝えることで、共に地域の再建への道を歩んでいただけるよう『南三陸復興まちづくり通信』を毎月発行しています。読者の皆様からの情報、ご意見、ご提案を頂戴できれば幸いです。どうぞよろしくお願いいたします。



南三陸病院完成！14日開院

(南三陸病院・総合ケアセンターの全景)

南三陸町が整備を進めてきた南三陸病院と総合ケアセンターが完成し、11月25日に落成式が行われました。式にはおよそ150人が出席し、新たな医療と保健、福祉の拠点の完成を祝いました。また、27日には町民を対象にした見学会も行われ、住民約300人が訪れ、待ち望んだ完成を喜びました。

同病院は、内科、外科、小児科など診療科は10科で、病床数90床。震災後休止していた人工透析を来年1月に再開します。総合ケアセンターには、保健センターや子育て支援室、町社協などが入ります。

新病院の開業は12月14日、外来診療は12月16日から開始されます。総工費は約55億8千万円です。

JR 気仙沼線の鉄道復旧を求める住民集会

BRTで仮復旧しているJR大船渡、気仙沼両線の鉄道での復旧を求める沿線住民の集会が11月8日、気仙沼中央公民館で開かれ、同市と南三陸町の住民などおよそ130人が参加しました。菅原茂市長が「鉄道での復旧を求めて挙げた手を、自ら下ろすことはない。市民と連携しながらJRと話し合っただけでなく」と祝辞を述べた後、第三セクターでの鉄道復活を成し遂げた三陸鉄道の望月正彦社長が講演。「鉄道が廃止されて栄えた地域は無い。沿線自治体の連携や住民のマイレール意識の醸成、車社会と公共交通とのバランスを取ることが大切」と訴えました。



(「鉄道実現への先人の努力や歴史と向き合い、鉄道での復旧を訴えていく」とのアピールを採択した集会)

出所：復興みなさん会

入浴お役立ちマップ

南三陸町の
桃源郷

施設のご案内

A. 牧倉の湯 さんさん館 【電話】 46-5033	H. まなびの湯 いりやど 【電話】 25-9501
B. 清流会館 【電話】 46-1011	I. 入浴ダイサービスセンター 【電話】 46-1011
どよしこまかん C. 童子下公民館 四季の里 【電話】 46-5700	J. やすらほホーメル受津川 【電話】 46-5700
D. 特別養護老人ホーム 慈恵園 【電話】 46-5016	K. 入浴温泉施設 【電話】 46-1062
E. 入浴小学校 【電話】 46-2655	L. JA南三陸 受津川農業センター 【電話】 46-3880
F. 入浴ひがし幼稚園 【電話】 46-3915	M. 探生生活センター 【電話】 46-3110
G. 入浴会館 【電話】 46-5103	N. 松笠屋敷(ひごの里) 【電話】 46-4310

童子山



入浴のお祭りあれこれ

入浴八幡神社は
秋祭り 9月の第3日曜日
(入浴打囃子(黒・黒・白)の
4つの旗が特徴的)
ひごの里は
ひごまつり展は3月に
収穫祭は 秋の季節
シルク館では
シルクフェスタは3月に
保呂羽神社
春祭り 4月25日 26日

お店のご案内

1 餅屋とカフェ パーステーズ 【電話】 29-6591 【営業時間】 10時~20時(土曜休)	10 原屋 和茶 【電話】 25-8873 【営業時間】 18時~22時(日曜休)
2 (青)高貞菓子店 【電話】 46-2866 【営業時間】 7時~19時	11 静久堂 (菓子・餅屋) 【電話】 46-5064 【営業時間】 8時~18時(土曜休)
3 そば処 すがわら 【電話】 46-6729 【営業時間】 11時~19時(土曜休)	12 ササキ温泉 【電話】 080-6024-3089 【営業時間】 8時~19時(日曜休)
4 稲穂屋酒店 【電話】 46-2119	13 そばカフェ 農庵 湯全期休業 【電話】 46-4636 【営業時間】 11時~19時(土曜休)
5 入浴YES工房 【電話】 46-5153 【営業時間】 9時~17時(土・日曜休)	14 はつかり産業 【電話】 46-4310 【営業時間】 11時~18時(土曜休)
6 魚漁レストラン 松野亭 【電話】 46-4986 【営業時間】 11時~14時(日曜休)	15 ケンケン温泉 【電話】 46-2856 【営業時間】 9時~16時(土・日曜休)
7 朝食亭 陸奥屋 【電話】 46-4086 【営業時間】 11時~20時(日曜休)	16 入浴ワン温泉 【電話】 46-3370 【営業時間】 9時~16時(土・日曜休)
8 マルワオ及出水産 【電話】 46-1441 【営業時間】 7時~18時(土・日曜休)	17 環遊コスモ 【電話】 46-2311 【営業時間】 9時~18時
9 ローン 南三陸入浴館 【電話】 46-2204 【営業時間】 24時間営業	

マップの見方・探り方

- A~N 施設
- ①~⑰ お店
- 板村 主なバス停
- 凍結キケンゾーン
- 入浴お役立ちマップ

このマップは載せ情報 2回リウクジョアで出た内容のみです
他に 様々な 情報がある 入浴お役立ちマップ においで下さい

入浴お役立ちマップ

制作 2015年春

一般社団法人 復興みなさん会

このマップは
安部正基さん
入浴復興住宅
佐藤正基さん 佐藤つとむさん 及び 男 田中 豊さん
佐藤よりさん 佐藤こはるさん 佐藤 博さん 佐藤道美さん
佐藤友子さん 稲庭つとむさん 伊藤智子さん 小川 幸枝さん
入浴2区行政区
佐藤 智佳さん 佐藤 水行さん
その他 皆様 御協力
みなさん
ありがとうございます

出所：復興みなさん会



写真8 ハレバレー (1) 建物外観 2015.12.28



写真9 ハレバレー (2) 建物内部 2015.12.28



写真10 ハレバレー (3) エコ平板も利用した床
2015.12.28

止した後、2013年秋から、同センターの事務局長であった鈴木清美さんが進めてきた地道な地域活動がある。その後、活動はNPO法人「びば！！南三陸」の設立につながり、現在、同法人が建物の管理と種々の活動を企画・実践している。土地は「びば！！南三陸」による借地、建物はNPO法人「ピースウィング・ジャパン」の支援で建設された。建物の一部は障がい者のための活動スペースとして貸与・活用されている（資料3）。

この施設・活動の大きな特徴は、施設名の「驛」

に象徴されるように、人が待ち合わせ、出かけ、集い、楽しく学び、語らうなかで少しずつ元気を回復していける、まさに「拠点」（プラットフォーム）として設けられたという点にある。講座はエコ平板づくり、陶芸教室、日曜大工、パークゴルフ体験、学び塾（歴史や自然）、スマートフォン学習会というように、視察研修や特別企画まで含めて多様である。基本的な講座は500円程度、講師は地域の住民が務める。「震災・津波で家を失った人もそうでない人も、町内さまざまな場所から、時には隣接する登米市（仮設住宅が立地する）からも、多様な世代が集い、今できることを、楽しい時間を共有している」という現況は⁴⁾、逆説的に、そうした場と時間、人との出会い・対話が求められていたということ物語る。震災から5年、町の再建も自分自身の暮らしも復興半ばであればこそ、そうした「普通の日常」が気持ちを前向きにさせるものとして何よりも重要な意味をもつのであろう。今なお海のそばにいけない住民にとって、またやむなく町を離れ隣接自治体の仮設住宅等に暮らす住民にとって、里山を抱える入谷という場所が「中間地点」にあたり、そこに人が集まっているという鈴木驛長の指摘には、住民が何よりも安心して心開ける場・自由に語れる場を求めているということがうかがわれる。柔軟な発想とフットワーク、そしてチャレンジしていくという姿勢は「民」ならではのものであり、今後の活動が大いに期待される。

以上のような民間団体の取り組みのほかに、復興みなさん会同様、一般社団法人の南三陸町観光協会の活動も注目される。震災後、観光広報誌の発行を含めて地域再生に資する種々の活動に取り組んでいるが、2015年4月から「南三陸応援団」の運営を町から受託している。すでに触れたとおり、震災以降の町内外の多くの支援者・支援団体との交流・ネットワークを今後も維持し、発展させながら復興まちづくりに活かそうとの試みである。地域活性化や産業振興も念頭に置かれている。いわば災害ボランティアセンターの取り組みを土台に、南三陸の地域再生に少しでも関わり続けたい、リピーターとして

特定非営利活動法人 **びば！！南三陸** 情報誌

ぶらっとふぉーむ

(晴谷驛通信)

平成27年12月1日発行 (vol.17)



【情報誌タイトル変更】

前号まで「いぶし銀倶楽部通信」として発行していましたが、広く各世代の方にも参加できるようにタイトルを変更しました。

内容は、これまで通り「特定非営利活動法人びば！！南三陸」の事業、晴谷驛での活動の報告やこれからの講座・研修や交流活動(スケジュール等)のご案内を中心に、読んで楽しめる充実した情報誌をお届けします。

NPO 法人びば！！南三陸 代表理事 晴谷驛/驛長 鈴木清美

*ぶらっとふぉーむ とは

プラットフォーム(platform) 鉄道駅において旅客の列車への乗降、または貨物の積み下ろしを行うために線路に接して設けられた台である。

お問い合わせ ☎0226-25-8080 (にっこりハレバシ) 月曜日～金曜日 午前9時～午後5時

出所：NPO「びば！！南三陸」

何度も町を訪ねたいという、とくに町外の多様な主体の意思や思いをくみ上げていくひとつの重要な窓口になるものと思われる。

最後に、民主導の活動と行政・議会との関わりについて補足すれば、行政・議会にとっては、「民」の活動は基本的にすべて間接的に民意を掘り起こす場であり、政策の種を見出す好機となる。まちづくりに関連して、しばしば「よそ者・若者・ばか者」という表現が用いられる。中には根拠や見通しがな

く実現可能性のない単なる思い付き的アイデアもあるかもしれない。要は、行政・議会として、復興に関わる町内外の声を丁寧に受け止めるということ、従来の発想ややり方に拘泥しないということであろう。「民」の取り組みを必要に応じてサポートすることも求められる。民間主導のさらなる活動の成果が、今後、町の復興に直接・間接にどう活かされるのか、注目していきたい。

2. 震災復興と「地方創生」

2015年という年は、単に町の復旧・復興が進んだというだけではなく、町の現況、いわば「基礎体力」を押し量る年でもあったという意味で重要な年になった。1. でみたハードの整備と維持・管理はもちろん、地域コミュニティや民間主導の取り組みをどのように持続可能なものとしていくか。以下、国勢調査と国の「地方創生」に関わる人口推計と総合戦略を手がかりに考えてみたい。

(1) 平成 27 年国勢調査

平成28年1月12日公表の宮城県震災復興・企画部統計課による「平成27年国勢調査結果速報」（平成27年10月1日現在）からポイントを拾ってみたい。

県内35市町村の人口・世帯数の変化は図表のとおりである（図表2）。前回調査の平成22年からこの5年間で最も多くの人口を獲得したのは仙台市である。1,082,185人と、前回調査から約36,000人の増加、県人口の46.36%を占める集中度となった。人口を増やした自治体としては、仙台市を含めて名取市、岩沼市など3市5町1村あるが、事実上、仙台市への一極集中が生じていることがみてとれる。広域圏別でみた場合でも、仙台都市圏（仙台市、塩釜市、名取市、多賀城市、岩沼市、亶理郡、宮城郡、黒川郡）が1,528,719人、県人口の65.49%と最大で、政令指定都市・仙台を核とする都市圏が宮城県のみならず東北エリア全体の中でも圧倒的な存在感を示している。

では沿岸部被災自治体はどうか。人口6,334人、人口減少率36.98%と、最も高い減少率となったのは女川町であった。他方、南三陸町の人口は前回調査の17,429人から5,054人の減となって12,375人、減少率としては29%と、女川町に次ぐ水準となっている。人口減少率の高い自治体としては、山元町（26.28%）、七ヶ宿町（13.93%）、気仙沼市（11.66%）が両町に続いている。いずれも沿岸部の基礎自治体である。

こうした人口分布の中で注目されることは、多数の南三陸町住民が仮設住宅で暮らしているほか、本格的に住居を移すケースもある隣接自治体・登米市もまた人口を減らしているという事実である。人口規模としては約8万人、県内第4位の中規模自治体ではある。しかし、少子高齢化というメガトレンドに加え、既存大都市が周辺自治体の人口を少しずつ吸収するように成長を続けるなかで、一定の人口を擁している自治体であったとしても人口減少という波には抗えないでいるということがわかる。この点については最後に改めて考えてみたい。

(2) 『南三陸町人口ビジョン』と『南三陸町総合戦略』

① 「地方創生」

さて、上記のような人口トレンドのなかで、とりわけ被災自治体にとっては途半ばの震災復興が重なるという複雑な社会経済状況のなかで、現政権の掲

図表2 宮城県市町村別人口・世帯数の順位

(単位：人、世帯)

平成27年			平成22年	
順位	市町村名	人口総数	順位	人口総数
1	仙台市	1,082,185	1	1,045,986
2	石巻市	147,236	2	160,826
3	大崎市	133,430	3	135,147
4	登米市	81,989	4	83,969
5	名取市	76,719	7	73,134
6	栗原市	69,906	5	74,932
7	気仙沼市	64,917	6	73,489
8	多賀城市	62,128	8	63,060
9	塩竈市	54,195	9	56,490
10	富谷町	51,592	10	47,042
11	岩沼市	44,704	11	44,187
12	柴田町	39,533	13	39,341
13	東松島市	39,518	12	42,903
14	利府町	35,881	16	33,994
15	白石市	35,274	14	37,422
16	亘理町	33,598	15	34,845
17	角田市	30,193	17	31,336
18	大和町	28,252	20	24,894
19	美里町	24,865	19	25,190
20	大河原町	23,800	21	23,530
21	加美町	23,741	18	25,527
22	七ヶ浜町	18,651	22	20,416
23	涌谷町	16,707	23	17,494
24	松島町	14,424	27	15,085
25	丸森町	13,984	26	15,501
26	南三陸町	12,375	24	17,429
27	蔵王町	12,324	28	12,882
28	山元町	12,314	25	16,704
29	村田町	11,505	29	11,995
30	川崎町	9,167	31	9,978
31	大郷町	8,371	32	8,927
32	色麻町	7,240	33	7,431
33	女川町	6,334	30	10,051
34	大衡村	5,705	34	5,334
35	七ヶ宿町	1,458	35	1,694

平成27年			平成22年	
順位	市町村名	世帯数	順位	世帯数
1	仙台市	499,090	1	465,260
2	石巻市	56,739	2	57,871
3	大崎市	48,316	3	46,146
4	名取市	27,517	5	25,124
5	登米市	26,234	6	25,002
6	気仙沼市	24,139	4	25,457
7	多賀城市	24,074	7	24,079
8	栗原市	23,192	8	23,407
9	塩竈市	20,547	9	20,396
10	富谷町	17,488	11	15,399
11	岩沼市	16,593	10	15,519
12	柴田町	15,113	12	14,490
13	東松島市	13,854	13	14,013
14	白石市	12,560	14	12,532
15	利府町	12,184	16	10,818
16	亘理町	11,321	15	10,903
17	角田市	10,398	17	10,082
18	大和町	10,170	19	8,056
19	大河原町	9,101	18	8,641
20	美里町	8,324	20	8,010
21	加美町	7,561	21	7,597
22	七ヶ浜町	6,167	22	6,415
23	涌谷町	5,474	23	5,496
24	松島町	5,105	26	5,137
25	丸森町	4,551	27	4,649
26	山元町	4,425	25	5,235
27	南三陸町	4,037	24	5,295
28	蔵王町	3,913	29	3,890
29	村田町	3,761	30	3,630
30	女川町	3,154	28	3,968
31	川崎町	2,878	31	2,887
32	大郷町	2,421	32	2,423
33	色麻町	1,973	33	1,923
34	大衡村	1,778	34	1,490
35	七ヶ宿町	567	35	622

出所：平成27年国勢調査結果速報（宮城県）、P.7

げたビジョンが「地方創生」である。自治体にとっては大きな宿題、かなりの負担となったと推測される。南三陸町の検討結果を見る前に、国の政策に内在する矛盾を確認しておこう。

初めてこの報道に接した時、筆者は「復興計画にしたがって復興の渦中にある被災地は別枠で対象外か」と推測した。が、そうではなかった。一見すると、「人口ビジョン」と「総合戦略」に基づく事業に国が交付金を配分するというルールは、従来の補助金制度と比べて特別なしかけであるとの印象は受けない。ところが各自治体にとっては、その交付金を左右することになる成果をKPI (Key

Performance Indicator：重要業績評価指標) という具体的な数値目標によって測られるという点が悩ましい。PDCAという政策循環を実質的に中身のあるかたちで進め、「目標と成果による管理」を徹底しようとしてきた自治体はさておき、形ばかりの内部の政策評価でよしとしてきた自治体にとっては大きな課題になっているものと思われる。合併後、震災以前、南三陸町はどうだったのだろうか。

国の少子化対策を若干振り返ってみよう。大きくとらえれば、国の政策的取り組みは、1990（平成2）年の「1.57ショック」を契機として1994（平成6）年に策定された「エンゼルプラン」（今後の子

育て支援のための施策の基本的方向について：文部・厚生・労働・建設省の4大臣合意)に始まる。それは近年の「子ども・子育て支援法」(2012年)に至るまで続き、文字通り現在進行形である。すでに20年の時間が経過したことになるが、この間、幾度となく関連事項に関する「閣議決定」がなされ、さまざまな「プラン」や「ビジョン」が策定され、「法律」が制定されてきた。

他方、事柄の当事者であり現場を抱える各市町村においては、国の方針を受けた「目標」が設定され、「プロジェクト」が実施されてきた。しかし、過去20年間、少子化に大きな変化はない。なぜ変化がなかったのか。なぜ地方から人が流出し続けるのか。政策の効果を「生活の現場におけるプラスの変化」とみるならば、政策目的は達せられていないといわなければならない。

もちろん国民の価値観やライフスタイルの変化は否めない。女性の社会参加が進んだという変化もあろう。しかし、問題の本質は、現代日本の社会が、とりわけ若者にとって、ますます希望のもてない社会へと、より具体的には、安心して学び、働き、家庭をもち、子どもを育てたいと思う社会から遠ざかってきているという現実にあるのでないだろうか。

雇用や社会保障を含めて総合的な観点からみれば、政府は、一方で国民にとって安心できない社会をつくりつつ、他方で子供を増やしてほしい、と言っていることになる。真の地方創生の成否は国と地方、両レベルの政府への信頼感にも密接に関わっているのではないだろうか。

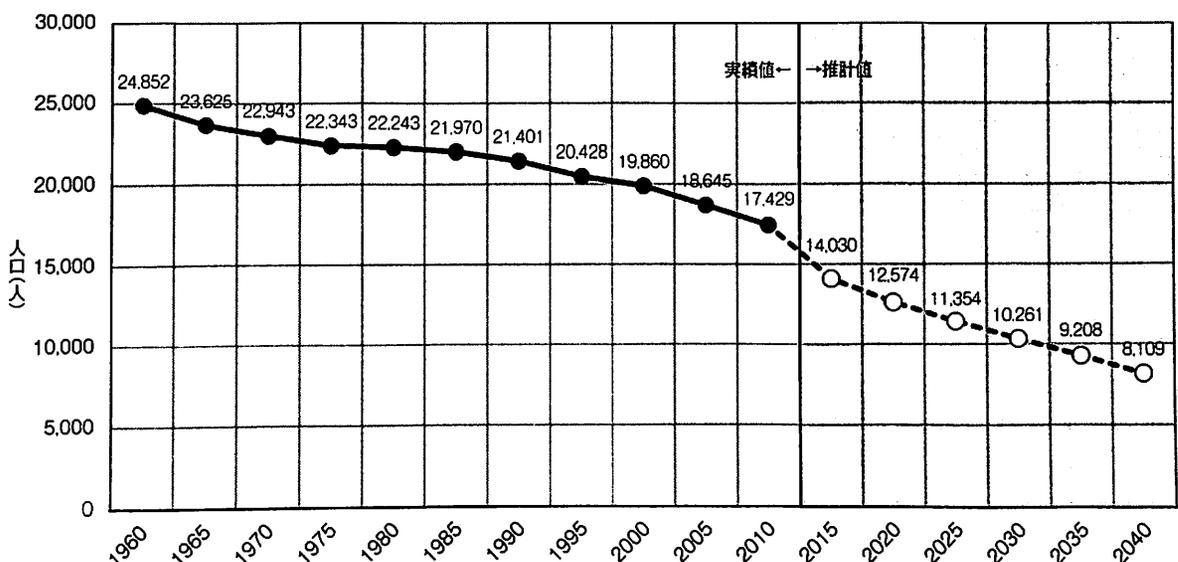
国は地方に「知恵を出せ」とは言っているが、その根本を改善しようとしているようには見えない。国も「万策尽きた」ということであろうか。国民の視点からすれば、そして行政・議会という地方政府もおそらく十分わかっているはずであろうが、パラダイスのような自治体は存在するはずもなく、住民に過大な期待を抱かせたり、実現できないような目標を設定すべきでもない。しかし同時に、地に足をつけながらもそれなりに意欲的な策を提示する必要もある。

総じて言えば、「地方創生」という言葉で国が市町村に投げかけた宿題は、各市町村の側で自分たちに固有の問題意識と視点から翻訳し直す必要がある。

②【南三陸町人口ビジョン】

このように矛盾に満ちた「地方創生」ではあるが、2016(平成28)年1月、町は『南三陸町人口ビジョ

図表3 南三陸町人口ビジョン：総人口の推移(実績、推計値)



(出典) 実績値：総務省「国勢調査」、推計値：町独自推計
出所：『南三陸町人口ビジョン』、P.1

ン」を公表するにいたった(図表3を参照されたい)。2町合併によって南三陸町が誕生した2005(平成17)年の18,645人から減少傾向が続き、その5年後、震災前の2010年では17,429人とすでに1,200人余の人口を失っている。2011年の震災以降はさらに大幅な人口減となっている。また合併前の志津川・歌津エリア全体で見た場合でも、長期にわたって漸減減少をたどってきていることもわかる。町の推計では今後も総人口は減少し、2030(平成42)年には1万に迫り、2040(平成52)年には約8千人、その後もさらに減少が続く。それに伴って高齢化率も上昇し、2040年には約48%、2060(平成72)年には約56%に達する見込みである。

とはいえ、震災後に実施された『「南三陸町のこれからのまちづくり」意向調査』(2014年8月実施)によれば、すべての年代で7割以上が「南三陸町内に住みたい」と、また約6割が「南三陸町で働きたい」と回答している。そして、この町に住み、働き続けるためには、「買い物の利便性」、「子育て環境・子育て支援」、「保健・医療」、「生活を支える職」が重要であるとの回答を町に返している⁵⁾。

人口減少と高齢化が地域経済の基盤を弱体化させ、コミュニティを衰退させ、さらには自治体財政の縮小からインフラの維持・管理、福祉・教育など住民生活の質を左右する公共サービスの水準を落とさざるを得なくなり、それがさらなる人口流出を促すという悪循環。どうすれば人口減少に歯止めをかけることができるのか、あるいは緩和できるのか。町の不安と悩みは、同様の難題に直面する他の多数の自治体同様、この一点に凝縮される。

③「南三陸町総合戦略」

こうした将来人口推計から、町は、①住民の「仕事と暮らし」の希望を実現すること、②移住・定住の加速化、③すみ続けたい「まち」をつくること、これら三つを目指すべき将来に向けた基本的視点として確認している。5か年を計画期間とする『南三陸町総合戦略』は、これらの基本的視点にたつて、より具体的な目標と取り組みを示したものである。

設定されている基本目標をまとめれば、「魅力ある仕事を創り、人の流出を抑制し、安心して子育てができる環境を整備する」ということ、そのために「すべての取り組みにおいて公民連携(町は「官民連携」という表現を用いているが、「官」が基本的に国を指すとすれば違和感を覚える)を重視する」ということになる。こうした狭義の政策の理念・方向性はおそらくすべての自治体に共通する目標と思われる。問題は施策・事業のレベルでいかなる実効性のある取り組みを展開・継続できるかにあるのであろう。個々の取り組みに関するKPIやその目標値の設定も重要である。

一例を挙げれば、仕事の創出について、就業希望者を支援する相談窓口を設置し、農・林・漁業の指導者(師匠)を開拓するとともに、就業希望者とのマッチングを図るとある(事業1-1-① 第一次産業の就業支援)。しかし、KPIに設定される相談件数と師匠登録者数は、5年間の累計でそれぞれ20件、20人となっている。また観光関連では、KPIとして観光入込客数と教育旅行受入数を設定し、それぞれ年間120万人、6,000人と目標値を明記している(事業1-2-① 観光・体験・交流の促進)。

いかなる根拠・見通しに基づいてこうした目標値が設定されたかについては、今回、筆者は残念ながら明らかにすることができなかった。全体として、復興の渦中であって慎重にならざるを得ないものと推測されるが、まさに毎年、実績・成果を確認しつつ軌道修正を図ることが必要なのであろう。

『総合戦略』の中身に接して改めて感ずることは、それが町にとって、いわば「総力戦」にならざるを得ないということである。行政・議会のみならず、産業界と地域経済の担い手、住民・地域、男女問わず子供たち・若者や高齢者も含めて、現在かつ今後の復興まちづくりの当事者として、これに関わりがない主体はいない。

最後に、この点に関連して1点補足すれば、この『総合戦略』の策定主体、「南三陸町総合戦略推進会議」の16名についてみると、政府の方針もあるにせよ、20代～30代前半の若者層が中心をなしている

ということである。男女比もほぼ半々となっている(南三陸町公式ブログ、『南三陸なう』8月31日付)。町の置かれている現状を改めて認識し、人口推計を知り、これから何が必要かについて考えるという機会は、非常に貴重な体験だったのではないだろうか。参加した各委員がこうした「体験」をどのように「経験」として熟させ、今後のまちづくりに反映

させていくことになるのか、大いに注目される。

いわゆる「地方創生」を、人口の獲得だけにとらわれず、2011年の震災以来、町が掲げる「創造的復興」を充実させることによって、中長期的な町の発展と住民の生活の質の向上に資する真の地方創生となしうか。復旧・復興6年目に入る南三陸町の課題はこの点にある。

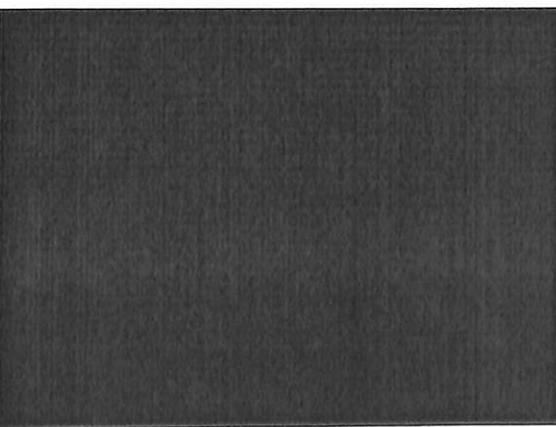
3. 「創造的復興」の担い手と主体性

上記のように南三陸町の課題を再設定し、具体的に何が問われるかといえば、つまるところ、「創造的復興」の担い手とその主体的な取り組みということに尽きるのではないだろうか。当事者・主体が多様であることはすでに述べた。なかでも行政の担う役割と責務が大きいことはいうまでもない。しかし、行政にその機能を最大限発揮してもらうためにも、行政以外の主体の主体性がカギを握る。具体的には、広く「民」の取り組みと議会である。こうした視点からみて、2015年はまた重要な年になった。以下に「(株)南三陸まちづくり未来」の設立と議会の様子を見てみよう。前者については、南三陸さんさん商店街運営組合・組合長の阿部忠彦氏、「(株)南三陸まちづくり未来」代表取締役の三浦洋昭氏に話を伺った(写真11)。後者については町議会議員の後藤伸太郎氏に話を伺った⁶⁾。

三陸まちづくり未来」が設立された。このいわゆる「まちづくり会社」の設立は、地元商店主の主導による「復興市」(2011年4月スタート)や「南三陸さんさん商店街」(2012年2月25日オープン)の取り組みを発展的に継続する取り組みとして注目される。当初、町の意向は「三セク方式」であったといわれるが、「民」主導の立ち上げとなった。本稿冒頭、復興の概況で紹介したように、すでに志津川地区旧五日町エリアにおいて観光交流拠点整備予定地の造成が完了しているが、この「まちづくり会社」が町有地を借用して新商業施設を建設し、その核となる。2017(平成29)年3月3日にオープンの予定の新商業施設には、「さんさん商店街」から引き続き出店する店舗を中心に、現時点で36店舗がテナントとして入ることになっている⁷⁾。

町と連携しつつも、こうした組織が地元の「民」主導、いわば商店主の共同事業の成果として設立されたことの意義は大きい。準備段階での先行事例(自治体)の視察をはじめ、いかなる組織やどのような店舗づくりがこれからの南三陸町の発展に必要なのかを、それぞれが当事者として考える。また地元企業の魅力を若い世代にどう伝える必要があるのかについて、「産業まつり」の一環として新しい取り組みを試みる。商業振興に関わるさまざまな活動を、ベテラン商店主のみならず若い世代にも担ってもらう。いずれも今後の町の復興にとって欠かせない姿勢ではないだろうか。

そもそも、オープン後、新商業施設を持続可能なものとしていくにはいかなる条件が必要なのか。ま



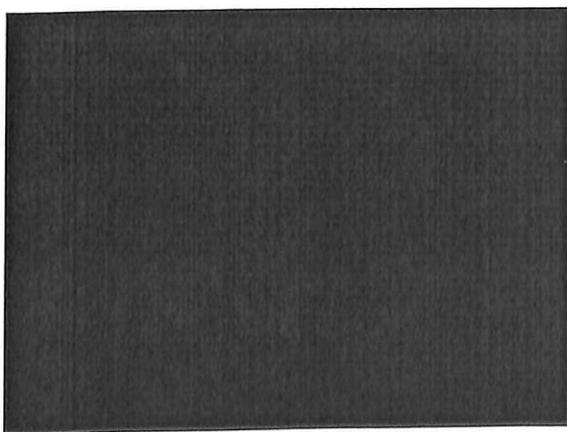
(1) (株)南三陸まちづくり未来

2015年6月、地元商店主らの出資によって「(株)南

ずは安定した収益をあげることができなければ個々の店舗も商業施設も維持できない。固定費として無視できないテナント料の水準をめぐる問題もあろう。また観光振興と交流人口の増加という視点とともに、住民の生活をいかに支え、その満足度を高めるかという観点からの創意工夫も必要である。今後、いかなる取り組みが実践されるか引き続き注目したい。その試行錯誤の成果が行政・議会に対する次なる提案にもつながるものと思われる。

(2) 議会に期待されること・議会にしかできないこと

最後に、これからの復興まちづくり・「創造的復興」を念頭に、改めて議会の活動に注目したい。2013(平成25)年10月27日の町議会選挙で初当選を果たした後藤伸太郎氏(当選時、32歳)へのインタビュー内容を参考に、議会が今後、さらなる町の復興にどのように寄与しうるのか、考えてみたい(写真12)。町議会選挙に出馬することにつながっていく同氏の被災体験・思いの中に、多くの被災者が共有する思いがあると考えられるからである。また多数の住民に共有されるそうした思いこそが、おそらくは今後の町の広義の政治を充実させる上で、同時に「創造的復興」をなしとげるために意味をもつと考えられるからである。



印象深い話が三つある。第一は、選挙に出るきっかけにもなった志津川小学校での避難所生活である。同氏は、若い世代からという声もあって、震災から4日目に立ち上がった避難所自治会の副会長になっ

たが、他の避難住民は彼を「汚い衛生の仕事を「僕やります」って言ったのが衝撃的で。それでみんな仕事をしなくちゃってなった」と語っている。また「トイレの掃除をしていた人」「汚れ仕事を請け負ってくれた人」と記憶している人も多い⁸⁾。

とくに、3月末、「皆が支え合って」つまり「皆が少しずつ我慢する」毎日のなかで、震災で延期されていた卒業式が行われることになった日の様子が興味深い。早朝であったにもかかわらず、避難していた住民全員が極めて協力的で、不満の声ひとつなく、主体的に、使用していた体育館の大掃除がなされたのである。それぞれが自分のことは脇においてもなすべきことに従事した。およそ1時間で終わったという。同氏は、その時、住民が「ひとつになったと感じた」と述べている。同時に、「この町、いいじゃないか。自分もできることがあるならやらなきゃ」という思いが強まったという。この思いは、多くの住民に共通のものではないだろうか。

第二は選挙に出ると決めて各地を回っている際に実感したとされることである。端的に言えば「(都会というわけではないにもかかわらず)落ちていて所信表明をする機会が案外少ない」という実感である。仕事や近隣関係の中で、日常、接触する機会は多くとも、それ以外の場で、地域や町全体に関わるような話題でさまざまな住民が集まる、自由に話し合う、人の話を聴くということが少ないことがうかがわれる。

もちろん、行政区、契約講、その他、構成メンバーは異なっても、日常、定期的な人の集まりはあるであろう。しかしながら、その枠からあまり出ないということであろうか。広く自治の世界や非制度的な政治の世界を、今後いかにしてより豊かなものにしていけるか、議員も参加するなかで、自由にさまざまな角度から語り合える場がもっと必要なかもしれない。

第三が議員になってからの自らの活動を振り返りながらの思いである。すなわち素朴な疑問を政治的な問いかけにどうつなげていけるか、という思いである。そうした素朴な疑問は議員同士の討論にも提

案にもつなげることが可能であるが、それに気づかされる場合は地域そのもの、住民の声そのものなのであろう。住民の声を丁寧に拾い、住民とも、議員同士でも、また行政とも、時間をかけて話し合うこと。それは議会にしかできないことである。

防災庁舎について、町は、2015年6月末に「防災対策庁舎の宮城県への委譲を求める請願書」が議会で採択された後、20年後の平成43年3月10日まで県有化する（劣化防止や安全確保に必要な修理補強等を県が担う）との宮城県の提案を受け入れ、その間、解体せずに保存の是非を再検討すると表明した。この結論に至る議会の一連の動きもそうした試みの成果のひとつではないだろうか（写真13）。

住民の声と「創造的復興」、両者を結ぶ主体として、改めて議会の役割の大きさを思わされる。個別

のパイプの有無に関わりなく、議員と話ができる時間や場がある。そのことをいかに普通のこと・日常のことにできるか。『議会だより みなみさんりく』にはすでにさまざまな紙面の工夫がなされているが、議会のさらなる取り組みを注視していきたい。政治はまさに可能性を追求する営為であるからである。

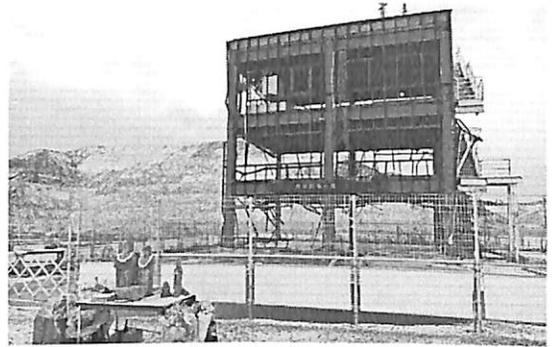


写真13 防災対策庁舎 2015.12.27

4. さらなる復興に向けて

(1) 今後の課題

震災から丸5年、「創造的復興」の課題はまだ多い。人口減少という大きなトレンドもある。そうした課題にさまざまな主体が関わっていることはいうまでもない。仮設住宅に暮らす住民を今後どのようにサポートしていくか。また旧戸倉中学校を活用した戸倉地区公民館、町が買い上げた土地の活用の仕方、行政区再編もある。今後の漁業・水産加工業、農業、商業を観光と交流人口の増加にどうつなげるかという課題もある。

すでに防災庁舎問題に言及したが、どのような復興祈念公園を実現し、「災害の記憶と犠牲者への慰霊の気持ちを共有しながら後世に伝えていくか」という大きな課題も残っている。2015年4月には、歌津エリアで、元歌津町長の牧野駿氏（写真14）が伊里前湾を見下ろす高台の私有地を提供するかたちで「鎮魂の森」が整備され、歌津の犠牲者119名の名前を記した慰霊碑が設置されている⁹¹（写真15～17）。その後7月には歌津観音も建立された。慰霊とともに震災の記憶を風化させないという課題は、歌津エ

リアだけでなく、町全体の将来にとって大きな検討課題であろう。

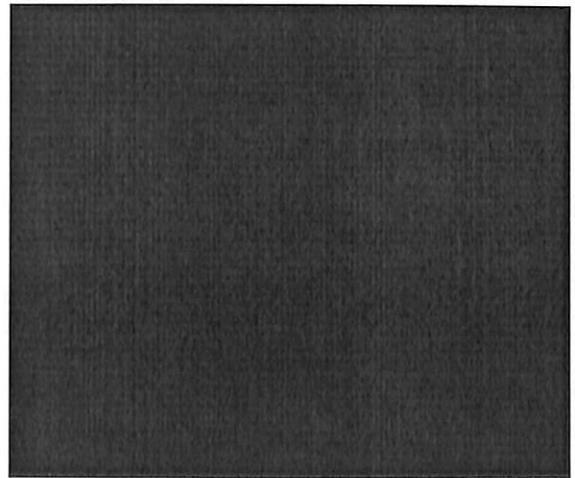


写真15 鎮魂の森（1）伊里前湾を望む 2015.12.27



写真16 鎮魂の森（2）歌津観音 2015.12.27



写真17 鎮魂の森（3）慰霊碑 2015.12.27

（2）小規模であることの価値

山積するこうした課題をひとつひとつ乗り越えていく際に、今一度想起すべきと思われることは、「小規模であることの価値」ではないだろうか。それは「地方消滅」、「自治体消滅」、「限界集落」、「限界自治体」といったネガティブな言葉が飛び交うなかで、いつのまにか忘れられていることでもある。

しかし、南三陸町はかつて独立した4つの自治体であった。今日、ひとつの自治体として存立するな

かで、その大きなまとまりが実は異なる個性と多様な地域特性から構成されているということの意義や価値を改めて再認識することが大切ではないか。小さな地域や自治体であればこそできたということも多い。これまで実践してきたことを改めてふりかえることも必要である¹⁰⁾。それはおそらく地域や自治体の内からの、つまり住民自身の問題意識や意欲をもとに、小さな地方政府とともに自律的に実践されてきたものであろうし、それが地域・自治体の活力や自信につながってきたのではないだろうか。

また仮に、今後人口減少が進むとしても、その現実（財政を含む）に合わせて、住民の暮らしを最大限守れるような公共サービスの実現の仕方を工夫すること。そこに行政・議会が担うかじ取りの本来的な責務がある。「地方消滅」といった影にいたずらに不安を感じる必要はない。本稿は合併を論ずることが目的ではないが、住民の生活のために市町村という枠組みや自治体間の広域的な協力・連携の仕組みがあるのであって、その逆ではない。日本の合併に見られるマイナス面を1点あげるとすれば、自律よりも自立を強調し、ひとつの自治体としてあらゆることのできる人口規模と財政基盤をもたなければならぬという、筆者からみれば大きな誤解を浸透させたことにある。策を講じながらも、進む環境変動に適切に対応していくという姿勢、そして負担あるいは財政と公共サービスの水準・質をどうバランスさせるかという議論が、住民にとっても行政・議会にとってもこれまで以上に大事になってきていると思われる¹¹⁾。

おわりに

本稿は震災から丸5年の南三陸町の復興の現況や種々の取り組みを手がかりに、今後の復興まちづくりの在り方を考えることを目的とした。ハードの整備も進んできたこともあるが、産業界の自律的な取り組みが進められ、コミュニティの再構築にも多様な主体が尽力している姿が浮かびあがった。今後、高台移転地や災害公営住宅など新たに生まれつつあ

る地域の内部にもしっかりと社会的関係が形成されて、外部にも開かれたネットワークが築かれていくことが期待される。要は、小規模ながらも、地域力を備えたそうした自治体をいかに再建できるか。住民が愛着と誇りをもち、真に住み続けたいと思う自治体をどうつくっていくか。問題はこの点にある。

およそ1年前、『議会だより みなみさんりく』

No.37（平成27年5月1日）は、特集に新年度予算を組み、平成27年度当初予算が成立したことを伝えている。一般会計522億5000万円、震災の前年・平成22年度予算が総額でも82億（当初予算は74億8千万）であったことを想起すれば、その6倍以上の財政規模となっている。6年日に入る町の復興ではあるが、計画に基づいて一定の道筋がついているだけにハード面での大きな軌道修正はかなり困難と推測される。しかし、やがて財政規模は元の水準に、あるいはそれ以下の水準に戻っていく。「安寧のまち」として、また「交流のまち」として、その時にも持続可能な、また復旧・復興なったハードを最大限活かせるような「創造的復興」に期待したい。

【注記】

- 1) NPO法人「びば！！南三陸」代表・鈴木清美氏の指摘（2015年12月28日のインタビューにて）。
- 2) 読売新聞、第1面、2016年1月16日付。
- 3) 南三陸町資料『東日本大震災からの復興状況～南三陸町の状況～』、平成27年7月、平成27年10月。『震災復興計画の進捗状況』（平成27年11月版）ほか、同町公式ブログ『南三陸なう』を参照した。
- 4) NPO法人「びば！！南三陸」代表・鈴木清美氏の指摘（2015年12月28日のインタビューにて）。
- 5) 『南三陸町人口ビジョン』、p.28。
- 6) 阿部忠彦氏、三浦洋昭氏へのインタビューは、2015年12月26日に実施した。
後藤伸太郎氏へのインタビューは12月27日に実施した。
- 7) 中小企業基盤整備機構によって2011年12月に整備された「さんさん商店街」は、仮設店舗の貸与期間を5年間と設定されていたため、当初、新商業施設の開業は2016年12月と予定されていた。しかし、同機構と当事者との協議によって貸与期間が約3ヶ月延期された。
なお、「まちづくり会社」の資本金額は、現在およそ4,100万円、町も出資している。その意味では広い意味で「第三セクター」という形になったといえる。まちづくり会社の設立状況と課題については、「まちづくり会社主導の地域活性化の可能性」（ARC, pp.16-41, 2014.4）を参考にした。
- 8) 大阪大学未来戦略機構第五部門・未来共生イノベーター博士課程プログラム・志津川チーム、未来共生プログラム2014『志津川小学校避難所記録保存プロジェクト』（中間報告書）、2015年3月。
- 9) 牧野駿氏と歌津との関わり、歌津町長時代の取り組みについては、同氏の『結う人』（RQ聞き書きプロジェクト、2012年8月1日）を参照した。また2015年8月5日と12月27日の2度にわたってインタビューし、その折の話を参考にした。12月の訪問時には「鎮魂の森」も訪ねた。
- 10) 入谷地区で実践されてきた「グリーンウェーブ入谷構想」とその経緯が興味深く参考になる。1991（平成3）年には東北農政局長賞を受賞している。そこから生まれた入谷サン直売所やビーンズくらぶといった取り組みは、現在でも意欲的に継続されている。入谷地区の取り組みについては、菅原辰雄議員にも話をうかがった（12月28日）。
- 11) 小規模自治体にとって、定住人口を確保するという課題は、たしかに容易に克服できるものではない。広域的なエリアを前提にした雇用の確保と生活拠点の魅力づくり、子育てや教育など、まずは住民が住み続けたいと思えるようなまちをつくっていくこと、そして何度も繰り返し訪ねたいと来外者が思うような交流のまちをつくっていくことがポイントとなる。こうした点を考える上で次の文献を参考にした。
業上太郎『「若者定住」が限界を迎えた理由—長野県下條村を襲う人口急減』、『月刊ガバナンス』No.177, pp.101-103, 2016年1月。
西出崇「地方部の若年層における居住地選択行動の規定要因—基本的属性および家族的要

因の居住意向への影響—」、『政策科学』19-3,
pp.403-424, Mar. 2012.