

南三陸：地域再生と自治体再建

—「創造的復興」の歩み（1）—

羽貝 正美

1. はじめに：復旧・復興をめぐる状況
2. 調査・研究の視点・目的と手法
3. 南三陸町の概況：歴史的沿革と地勢・産業
4. 災害の歴史と東日本大震災による被害
5. 第1回調査（2012年9月）の調査結果概要
6. おわりに

1. はじめに：復旧・復興をめぐる状況

2011（平成23）年3月11日の東日本大震災から間もなく2年が経過しようとしている。しかしながら、この間、国と地方の両レベルにおいて様々な課題が次々と顕在化していることも事実である。「もう2年というよりも、まだ2年」という現地の声には、発災後現在に至る復旧過程の錯綜した状況が凝縮されている。

国レベルの課題で言えば、エネルギー政策をめぐる政治的混乱もさることながら、旧民主党政権のもとに掲げられた「日本再生」という漠とした目的から各省庁縦割りの予算の奪い合いが生じ、そうした事態が被災地に対する復興予算の重点的配分を阻んできたことが報じられている。「復興」と「予算」の事実上の切断は、政権交代に至る政治の流動化と政府の政治指導の欠落を背景とするが、直接には、

復興庁自身が中央政府の縦割りを打破できていないことを露呈している。

他方、地方レベルにおいても、復旧・復興に向けた新たな土地利用規制や高台移転、防潮堤の高さ等をめぐって地方政府と地域住民との間に見解の相違があることも明らかになっている。地域経済の復興の遅れや用地不足による公営復興住宅の建設の遅延も著しい。仮設住宅での生活の長期化が、メンタルな側面を含めて住民の健康に与える影響が懸念される。

被災者の視点で捉えるならば、雇用・所得・住宅といった総じて最も基本的な生活基盤が不安定な中で、将来的な生活復興に対する不安感をぬぐうことができない状況が続いている。

2. 調査・研究の視点・目的と手法

（1）調査・研究の視点

こうした現状を前提に、今後の復旧・復興をどのように進めていくべきか。言うまでもなく、第一に復旧・復興に向けた中央政府・復興庁のビジョン、

第二に具体的政策判断と予算の確保、そして第三にそのリーダーシップに期待されるところが大きい。しかし同時に、中央政府の大きな政策枠組みを前提にしながらも、山積する課題の中、自治体再建の責任を直接的に担う地方政府の役割には極めて大きな

ものがある。具体的に、地方政府は以下のような諸課題に直面しているのではないだろうか。

- (1) 行政として必要な人材（行政職員）を長期的にわたっていかに確保し、自らも縦割り行政の弊害を排して復旧・復興過程を管理していくことができるか。
- (2) 住民・地域との関係において、議会もまた主体的な自己改革を進め、住民・地域にとって見える存在になることができるか。
- (3) 地方政府として、自治体の基盤たる住民の民意をくみ上げ、その理解・協力を得るための地域的まとまりをどのように再生するか。そもそも「地域」の範囲をどのように設定するか。
- (4) その中でいかに情報の共有を図り、住民自身の自治意識を育むことができるか。
- (5) そうした民意を活かしながら、フィジカルな側面（ハードのまちづくり）、社会的な側面（ソフトのまちづくり）、その両面における復旧・復興を、地方政府としての判断と責任においてどのように進めていくことができるか。防潮堤の高さやコミュニティ施設の配置など、復旧・復興案の細部において地域毎（集落毎）に異なる選択はありうるのか。また自治体あるいは地域の現状を国の施策にどう反映させることができるか。
- (6) 住民の生活圏の広域化を前提に、またその中長期的な変化を予測しつつ、広域自治体（県）あるいは隣接自治体（市町村）との広域的な連携・協力の関係をいかに再構築し強化していくことができるか。その中で、各自治体としての個別ビジョンとともに広域的ビジョンをいかにまとめ実現していくべきか。とくに産業政策と雇用の確保、地域の自然・文化を活かした自治体ネットワークの形成にむけた新たな取り組みが期待される。
- (7) とくに「平成の大合併」の中で合併を経験し、新たな自治体づくりに着手して間もない自治体においては、合併ビジョンを復旧・復興計

画の中でどのように実現していくか。何を残し、何を軌道修正するか、端的に言えば、震災・津波による未曾有の被害をいかに内発的に克服し新たな自治体を建設できるかが問われている。

今後の復旧・復興がいかなる途をたどり、最終的に各被災自治体がどのように生まれ変わるか、地域産業や地域・街が、そして住民の生活がどのように復興するか。それは、上に整理した相互に関連する諸課題への対応如何によって相当に左右されるのではないだろうか。

(2) 調査・研究の目的と手法

本研究は、以上のような現状認識と問題意識を基礎に、「創造的復興」という目標を掲げる宮城県南三陸町の復旧・復興に焦点を合わせ、その過程を経年的に追うことを課題とする。具体的目的は以下のとおりである。

第一の目的は、南三陸における地域再生の過程を明らかにすることにある。復旧・復興が果たして壊滅した地域を再生し、そこで新たに形成されていく住民の声を政策に反映させるという自律的な過程になるのか否か、そうした過程において住民・地域の自治意識あるいは政治意識に変化が生じるか否か。地域自治の仕組みがどのように再構築されていくか。継続的調査を通じて自治の営為の主体とその意識の変化を探り、大規模自然災害後の地域再生の課題や在り方を考えたい。

第二の目的は、第一の目的とも関わるが、復旧・復興政策を通して「自治の器」としての自治体の再建がどのように実現するのかを検証することにある。行政や議会自体の変化を、また行政・議会と住民との関係性に生じる変化に注目したい。言い換えれば、今後の小・中規模基礎自治体におけるガバナンスのあり方を考察することでもある。自治体行政と地方政治が焦点となる。

第三に、経済低成長と少子高齢化、過疎と人口減少というメガトレンドの中であって、今後、基礎自治体・市町村にとってどのようなまちづくりが求め

られているのか、今般の震災が一つの政策転換の節目となるのか否か。この点を明らかにすることを第三の目的とする。東日本大震災の被災地の大半は、発災の時点で、すでに少子高齢化や都市部への若者の流出、そしてコミュニティの活力の喪失という、それ自体容易には打開できない課題に直面していた。多くは人口数千の小規模自治体あるいは数万の中規模自治体である。そうした中、この度の大震災が自治体に与えた政策的インパクトに焦点を合わせたい。調査・研究の手法としては、当面、行政・議会を

はじめ、水産加工業、農業など地域経済の担い手、さらに住民、地域自治のリーダーなど、復旧・復興の当事者を中心にヒアリングを重ねるとともに、関係各機関の資料の入手に努めこれを参考としたい。また宮城県政策担当者、地域誌の編集者、報道関係者など、徐々に調査対象を拡大する。

なお、本稿はこうした調査・研究の一環としてなされた第1回調査（2012年9月実施。杉田孝夫客員研究員との共同調査）の結果を、予備的調査とともにとりまとめたものである。

3. 南三陸町の概況：歴史的沿革と地勢・産業

(1) 歴史的沿革

宮城県南三陸町は、2005（平成17）年10月、「平成の大合併」の中で、志津川町、歌津町の2町合併によって誕生した人口約15,000人（2012年9月現在）の自治体である（図参照）。世帯数約4,800世帯、高齢化率は約30%となっている。人口は過去20年でみても漸減傾向にあったが、震災前（2010年3月）の人口約17,800人（世帯数約5,300）に比較して、震災後は約16%の人口減少となっている。

南三陸町全体は旧志津川町の戸倉（とぐら）、入谷（いりや）、志津川（しずがわ）の3地区と、旧歌津町の歌津（うたつ）地区、合計4地区からなる。中山間部の入谷地区以外はいずれも海岸部にあるが、その中で、歴史的にも気仙道（東浜街道）の宿場町として発展してきた志津川地区と歌津地区の二つが町全体にとっての拠点地区となっている。志津川地区は人口約6,700人、歌津地区は人口約4,700人である。

なお、地域全体の歴史的な形成過程について補足すれば、明治期初期と「昭和の大合併」の時期に2度の合併を経験している。具体的には、1875（明治8）年に、志津川村、清水浜（しずはま）村、荒戸浜村の3村合併で本吉村が誕生した。この本吉村が1895（明治28）年10月、志津川町となって町制を施行した。さらに1955（昭和30）年3月、志津川

町、戸倉村、入谷村の1町2村が合併して志津川町となった。その3年後の1959（昭和34）年4月には隣接する歌津村も町制を施行し、歌津町となっている。

2005年の南三陸町の誕生は、町制施行後110年の歴史をもつ志津川町の名称が消える節目ともなった。とはいえ、行政界の再編が繰り返されてきたとはいえ、先に言及した4地区はいずれもかつては「村」としての地域的まとまりを有しており、現在もなおそれぞれの地区における地域自治の基層をなしていることがうかがわれる。

(2) 地勢・産業

南三陸町は町全体として「南三陸金華山国定公園」の一角をなしているが、沿岸部はリアス式海岸となって多数の入江に漁村集落を形成してきた。当然に漁港も多く、大小合わせ23漁港が立地している。森林面積（12,630ha、町面積の約77%）が圧倒的に広く、平地は沿岸部を中心に一部のエリアに限られている。土地利用状況では、原野、農用地、道路等の占める空間を除いて、宅地利用は411haと全体の2.5%である（2008年10月現在）。

産業もこうした自然条件を反映して、一次産業26%、二次産業29%、三次産業44%という構成である（平成17年国勢調査）。産業別就業者数を手がかりにした具体的な業種では、「サービス業」23%、

「漁業・水産養殖業」19%、水産関連を主とする「製造業」16.4%、「卸売業・小売業」13.3%、「建設

業」13.1%、「農業」6.8%という構成である。大きくみれば、「漁業の町」と捉えることができる。

4. 災害の歴史と東日本大震災による被害

(1) 災害の歴史

南三陸町は、以下のとおり、明治以降、3度にわたって大津波の被害を被っている。

① 1896 (明治 29) 年

明治三陸大津波 (志津川の死者 441 人)

② 1933 (昭和 8) 年

昭和三陸津波 (志津川の死者 22 人)

③ 1960 (昭和 35) 年

チリ地震津波 (志津川の死者 41 人)

震災復興計画策定会議委員の一人である越村俊一氏 (東北大学) は、明治三陸大津波後、町が復旧・復興にあたって重視したことと、一定の復旧がなされたあとの住民・地域の変化を次のように整理している (第 1 回震災復興計画策定会議、2011 年 6 月 10 日)。まとめるならば、

ア) 被災地の衛生状態の維持を重視し、海辺の瓦礫の撤去に努めた。

イ) 住宅の再建よりも漁業の復活を優先させて山間部からの移住者を募るとともに、高台移転も検討した。

結果として、30 余の集落が高台に移転したものの、漁業という生業から求められる作業条件 (海辺に近いところで) や交通問題、もともとの土地への愛着などから、結局は低地に戻ったケースが多い。また大漁も契機となって浜小屋の建設が進む一方、次第に震災を経験しない住民も移入するようになった。当時の復興は「素早い漁業の復興と豊漁に助けられて進んだ」と指摘している。

上に示すとおり、多数の犠牲者を出した明治の大津波後も、昭和に入って 2 度の津波を経験し、犠牲者が出ている。しかし、その後、約 50 年間、地震・

津波は経験していない。東日本大震災による巨大な津波は、南三陸にとって、事実上半世紀忘れていた 4 度目の自然災害となった。

(2) 東日本大震災による被害の概要

町の資料 (第 1 回震災復興計画策定会議) によれば、被害は以下のとおりである。

ア) ライフライン・諸施設

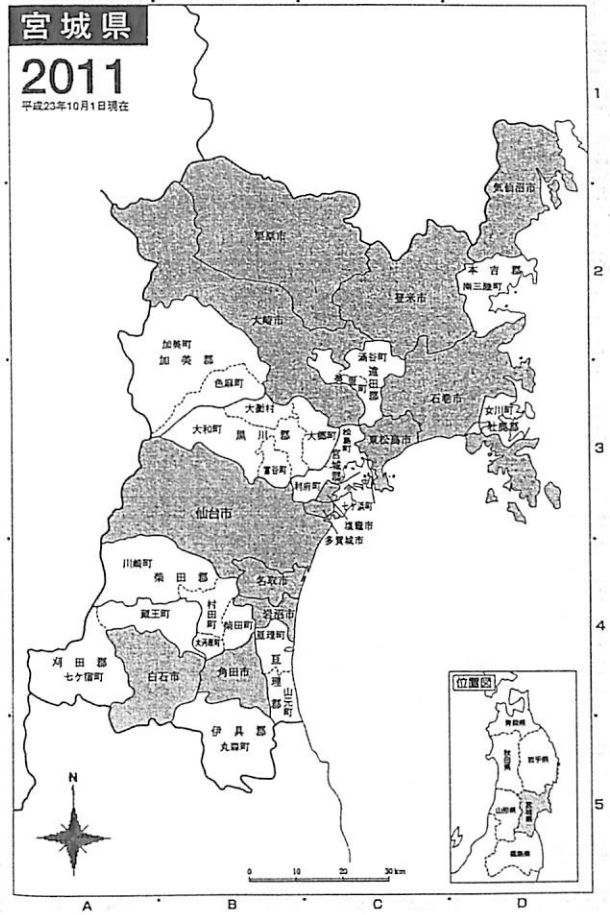
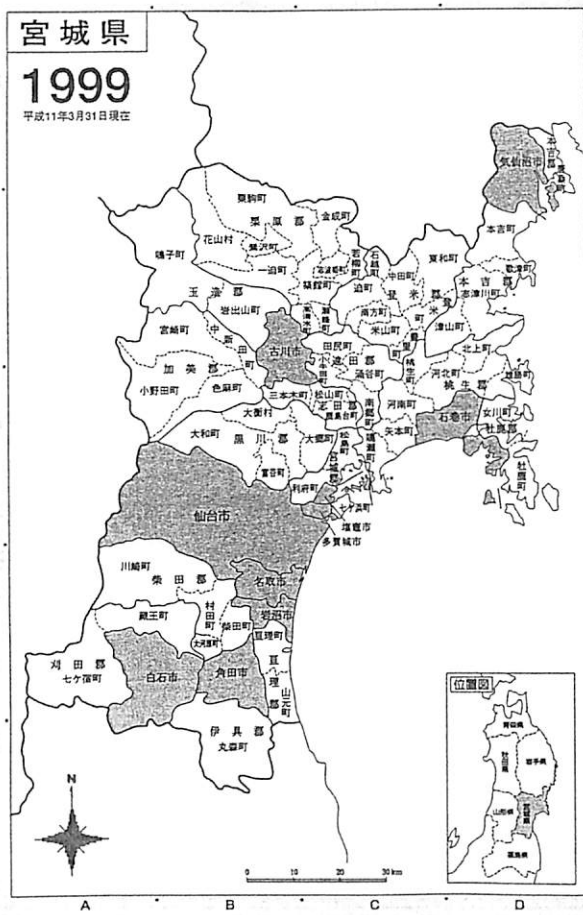
- ・地震による被害は比較的軽微であったものの、津波による被害が大部分であった。
- ・15m 超の津波によって、沿岸の市街地、集落、漁港・漁業施設、基盤施設等が壊滅的被害を受けた。
- ・町役場も津波に襲われ、施設・職員に甚大な被害が発生した。病院、保健福祉施設、小中学校、公民館・図書館など多数の公共施設も被災した。
- ・幹線道路、鉄道も寸断され、河口の橋梁も被災して交通手段を失った。
- ・地殻変動によって約 70cm の地盤沈降が起こり、満潮時、台風時に浸水が発生している。

イ) 建築物 (住宅)

建築物 (住宅) 被害については、比較的被害の少なかった入谷地区 (10 戸・罹災率 2%) を除き、他の 3 地区では、歌津地区 780 戸 (55%)、戸倉地区 520 戸 (75%)、志津川地区 2,020 戸 (75%) と、それぞれ極めて多くの住戸が被災している。全体で 3,330 戸が被災した。罹災率は 62% に達する。

ウ) 人的被害

- ・死者・行方不明者 計 1,162 名 (死者 518 名、行方不明届出数 644 名)



図：「平成の大合併」前後の宮城県の市町村 [出典] 全国市町村要覧（平成 23 年版、第一法規、2011）

5. 第1回調査（2012年9月）の調査結果概要

2012年9月5日～9月10日「東日本大震災三陸沿岸被災地の復旧・復興と地域再生に関する調査」を課題とし、その一環として、南三陸町関係機関においてヒアリング調査を実施した。併せて宮城・岩手両県の沿岸地域を訪ね、震災後1年6ヶ月経過後の現状を視察した。

具体的には、現在なお厳しい復旧・復興過程にある南三陸町の行政・議会関係者、同町の商工会、漁業協同組合、住民・事業者に対するヒアリングを実施し、地域再生と自治体の再建に向けた現状と今後の課題に関する声を聴いた。以下はその概要である。

(1) 9月6日：商工会

朝8：30、レンタカーにて仙台から志津川町へ移動（利府から河北まで三陸自動車道利用）した。志津川到着後、被災した防災対策庁舎、仮設の「福興

名店街」（「さんさん商店街」志津川地区で2012年2月25日にオープン）等を視察した。

13：00より約1時間半、南三陸商工会・須藤弥代治会長にヒアリングした。畠山明博経営支援課長も同席された。

南三陸商工会会員ならびに商工会の被災状況や現在の事業再開状況、また後継者、資金繰り等の会員が抱える諸問題、町としての今後の商業施設の在り方（具体的には町の外部のスーパー、企業の誘致）について話をうかがうとともに、合併後のまちづくりについても展望をうかがった。

より具体的には、震災時会員（562事業所）の80%にあたる444事業所が全壊流失、津波で6商店街すべてが流出するなど壊滅的な被害を受けたが、現在、建設・建築、水産関連を中心に徐々に事業が再開している。但し、後継者問題、資金繰り等の課題

も深刻であり、今後地元外からの企業誘致もありうる、との現状認識だった。

他方で、地元リーダーを牽引力として、震災前からの交流（早稲田商店会など）と全国規模の人的ネットワーク（全国朝市ネット）を活かした「復興市」が、震災翌月の4月から月1回のペースで毎月開催されていること、町に50カ所の仮設住宅があるが、商店街を利用しにくい仮設住宅居住者の不便を解消するために、全体で15台の移動販売車が動いているなど、興味深い話もあった。

また、志津川、歌津の2町の合併に先立って、2町の商工会も対等の立場で合併し、行政を後押ししつつ一体感のあるまちづくりに寄与しようとしてきたこと、合併後、住民はそれなりに一体感を感じ始めており、「議会を含めた町全体としても少しずつ変わってきたのでは」、と指摘されている。今後の住民（事業者）、行政、議会の三者の関係を考える上で示唆的だった。

震災以後、約350世帯（およそ1,000人）が雇用、住宅の問題から町外に流出している。この人々が南三陸に帰ってきたくなるかどうか。そのためには何よりも雇用の確保が先決であり、雇用確保には事業者が不可欠との認識を示された。

（2）9月7日：県漁協・志津川支所、町役場、事業者

① 10：00より約1時間半、宮城県漁業組合・佐々木憲雄志津川支所運営委員会委員長にヒアリングした。その前に、同支所の安部耕一支所長と震災前の海岸の様子、地理的条件によって異なる津波（引き波）被害などについて短時間懇談した。

志津川支所の被災状況をはじめ、漁業・水産加工業の復旧の現況や将来を中心に話をうかがった。とくに「漁業の町」を標榜しながらも水産業のインフラ整備が遅れているとの指摘もあった。

今後の漁協としての取り組みとしては、「豊かな海」をさらに大事にするとともに、後継者が育つような労働環境づくり（とくに収入、休暇）が必要との認識を示された。

② 13：15より約40分、町長室にて佐藤仁南三陸町

長に、今後の復旧の目的、町民の意識、議会の対応の3点を中心にヒアリングした。

職員240人のうち、36人が津波の犠牲になった。当初150人の短期派遣職員を受け入れていたが、現在は長期の派遣職員が50人ほどである。町の予算は通常であれば約80億であるが、現在その7倍近い財源がある。反面、マンパワーが不足していると同時に、建設資材が高騰、建設労働者の人件費も高騰しており、難しい状況にあると、現状を説明された。

復興計画は、「本当は元の場所に戻りたい」という気持ちを抱えながらの計画であること、住宅の高台移転を中心にした実質的に「遷都」に近い復興計画をまとめねばならず、苦渋の判断であったと語られた。

住民・事業者については「当事者として自ら動いてほしい、声をあげてほしい」との基本認識を示された。その点で、月1回開催されている「復興市」は意欲的な試みであるとの認識の上に、リーダーの意気込みを高く評価されている。合併後の一体感のあるまちづくりについても、志津川、歌津の旧2町の住民意識には異なる面もあるものの、今後の一体感の醸成が期待されるとの見通しを語られた。

③ 14：00より約1時間半、町議会議長室にて、後藤清喜議長に、震災後の議会の動き、2町合併の経緯と合併後の取り組み、今後の議会の役割を中心にインタビューした。菅原辰雄議員も同席された。

震災直後は情報不足が著しく、混乱のなかで議会としても対応に苦慮した。移動手段（車）も、集まる場所もない中、一度は避難場所の「ベイサイドアリーナ」の外の広場で話し合っ、議員はそれぞれの持ち場で対応しよう、と協議した。被災住民からは仕事が保障されている議員に対する厳しい声もあり、積極的に動きづらい雰囲気もあった、とも述懐された。

2町合併についても、議員の一部には、震災後、「合併しなければよかった」との声も出たことに言及された。しかし、合併後、議会基本条例の制定には至らなかったものの、本吉町の取り組みも参考に議会改革に着手し住民懇談会などにも取り組もうと

してきた経緯もある。議員の成り手がない中、今後議会はどうかあればよいのか、さらに考えていきたいとの思いを語られた。

④ 16:00 より約2時間半、有限会社「かね久水産」・須田利子常務取締役、須田三千男専務に、震災後の状況と事業再開の経緯について話をうかがった。

自宅・店舗は流されたものの、顧客との縁を切りたくない（顧客を失いたくない）、また町（行政）にも頼れないとの思いで、震災直後の3月16日から、被害を免れた高台の冷蔵庫や加工場を活かし、また発電機を借りて、友人やこれまでの仕事上のネットワークに頼りながら仕事を再開した。7月には現在の店舗を開店して、その後1年小口でやってきた。この間、中小企業向けの補助金も活用して工場も建てた。「自分のことは自分で、という思いで、本当に一生けん命にやってきた。無我夢中に働いてきた1年半だった」と語られた。

町の商業に関連して、「福興名店街」（仮設の店舗）は5か年が期限で、月4万円ほどの家賃に光水熱費、共益費がかかる。他方で、食堂はともかく、地元の方は、実際に見て買わねばならないものも多く、買い物は近隣の町で、ということだった。

また高台移転に関連して、水産加工業者は海辺でなければ仕事にならず、自ずと住居もそこに近いところが望ましいとの指摘もあった。一例として、ワカメの加工作業をあげ、大量の海水を沸かしてワカメをゆで、その後すぐに冷たい海水に浸すという作業は、匂いの問題もあり海辺でしかできない、との説明であった。

（3）9月8日：宮城・岩手沿岸地域視察

南三陸以北の沿岸地域を視察した。10日（月）午前の訪問予定であるJA南三陸のある本吉地区と本部の位置を確認したのち、大谷海岸を経て、気仙沼市、陸前高田市、大船渡市、釜石市、大槌町の現況を視察した。港湾施設の復旧状況、津波で壊滅した町の様子、予想以上に広範囲に広がる浸水範囲、仮設住宅、仮設商店街の現況などを、大掴みではあるが把握することができた。

高台の道路を移動中の車中から遠望できる沿岸の風景は、一見広々と空地が広がっているように見える。しかし、平地部分の空地はすべて宅地であり、住宅をはじめとする建築物があった場所であった。建物の基礎は高々と生い茂る夏草に隠れ、一瞬、震災と津波の痕跡を見失いそうになる。

（4）9月9日：地域経済の担い手

① 10:00 より約2時間、歌津地区寄木で震災後早期に養殖・加工販売事業を再開している「丸七水産」の高橋七男代表に話をうかがった。もともと同地区寄木の住民であった畠山幸男さんも同席された。同氏は、現在、宮城大学地域連携センターで復興まちづくり推進員をしている。両氏から、まず護岸の沈下や集落の様子など震災・津波の被害状況について説明を聞いた。

護岸の沈下については、早期に現在の状態を復旧しなければ、船の接岸と荷揚げ、また加工場の建設にも大きな支障があり、地域の復旧自体ができないとのことであった。また現在、県・町の方針として提示されている防潮堤（8.7m）の高さをめぐって住民がどのように考えているか話を伺うとともに、近く、行政区（集落単位の地域自治の単位）での話し合いがもたれる予定との説明を受けた。8メートルを超える防潮堤では、その内側で、つねに海の状態を見ながら仕事を準備しなければならない者にとっては全く海が見えず大きな支障があること、いざという時には逆に非常に危険であること、高い防潮堤よりも高台への避難道を確保することの方が賢明との指摘であった。

また沿岸部に立地する集落と、そこに近接しながらも沿岸部から距離のある集落で津波による浸水を経験した集落とでも、見解が異なるとの指摘もあった。また同氏からは、震災直後の4月に自力で仮の住宅を、秋には作業場を建設し、仕事を再開しているとの興味深い話をうかがった。

② 13:00 より、（有）歌津工業の西城貢喜取締役から、震災後、早い時期に仕事を再開するにいたった経緯について、ならびに今後地域経済を復興させる

うえで町の行政に期待していることをうかがった。

その中でとくに「経営」という視点を強調している。企業でいえば、納税者たる住民は投資家、町長はいわば社長（経営者）、行政職員は従業員（社員）であり、議員は役員ともいえる存在である。そうした経営組織を前提に、地域資源としての海をさらに活用すべきこと（「南三陸にとって海は太平洋銀行」）、食を含めた水産業にもっと力をいれる必要があることなど、今後の魅力あるまちづくりに向けた示唆的で興味深い話をうかがった。「町営海洋民宿」のような施設があってもよいのではないかと、この提案もあった。

（5）9月10日：JA 南三陸

9：00より、気仙沼市本吉町にある南三陸農業協同組合（JA 南三陸）の高橋正代表理事組合長に、被災直後のJAとしての支援活動と現在進行中の組

合員支援の種々の取り組みについて話をうかがった。とくに、国、県、市の補助金も活用しながら、意欲ある組合員を対象にモデル事業をスタートさせていることや、今後の農業は、海、山、里とも結びついたトータル産業としてとらえ、地域全体を魅力あるものにしていく必要があることなど、将来的な展望をうかがった。

反面、全体として復旧・復興が遅れていること、首長がリーダーシップを発揮できるようにより大きなビジョンを住民全体で共有することが必要ではないかといった指摘もあった。

このヒアリングを最後に、仙台に向けて帰路についた。途中、志津川、歌津と同様に甚大な被害を受けた南三陸・戸倉地区（及び戸倉中学校）を経て、石巻市大川小学校、旧雄勝町、女川町の現況をたしかめることができた。

6. おわりに

今回の調査では、南三陸町の町長をはじめ、議会、地元の地域経済の担い手を中心にヒアリングの機会を得ることができた。養殖・水産加工業であれ、建設業であれ、自ら事業を営む人々のたくましさ、困難を自力で乗り越えていく強さを改めて実感する機会ともなった。また商業、漁業、農業と、それぞれの産業界をまとめながら新たな道を展望する地域経済のリーダーの問題意識も、様々な悩みを抱えているとはいえ、相当に明確であることがみてとれた。一人ひとりがそれぞれの立場で、復旧・復興のあるべき姿を模索しているといつてよい。その中で、復旧・復興を牽引する主体としての自治体政府（行政・議会）が存在する。

しかし同時に、行政・議会と住民・事業者との間に、また行政と議会との間にも、視点や発想の違いがあることも理解できた。本稿の冒頭に概観した全体状況からすれば、被災地の復旧・復興はまだ緒に付いたばかりと言っても過言ではない。大きなビジョンと基本方針を掲げ、長期的なまちづくりの青写

真を提示しつつも、行政のみでは復旧・復興はなしえない。議会もまた住民・地域と距離においては民意をくみ上げることはできない。

「創造的復興」の意味をその推進主体という視点から大きく捉えるならば、「自治」という表現に集約されるのではないだろうか。「自治」なる営為の本質は、それが「人から与えられるものではない」という点につきる。また「自ら選び取っていくもの」という点からすれば、そこには必ず責任が伴う。その意味では、住民（事業者）、行政、議会と、多様な主体がそれぞれに主体性を自覚し発揮することが求められているのであろう。言い換えれば、自発性（他者の働きかけを待たずに自ら動き）、自主性（他者に依存せずに自ら活動を担い）、自律性（その過程で生まれる諸課題は十分に話し合うことによって内発的に克服する）を発揮しつつ、ネットワークの形成（同様の課題を抱える他の主体との連携・協力の関係を形成する）を進める、という4つの条件がポイントになると考えられる。

しかし、同時に、そうした各主体の自治の営為を相互に結びつけて、より大きな主体としての自治の営為をいかに豊かにできるか、が問われていることも忘れられてはならないであろう。端的に言えば、住民（事業者）、行政、議会の意思決定と活動を、南三陸町としての意思決定と活動にいかにもとめあげていくことができるか、あるいはいかに調和させることができるかが問われているのではないだろうか。志津川、歌津という合併前の2町の一体感の醸成についても同様のことが言えるであろう。広い意味での政治のありようが問われている。

多様な主体がそれぞれに抱えている課題や問題意識が、今後どのように共有され、「創造的復興」を押し進めるエネルギーとなっていくか。引き続き調

査を継続することとしたい。なお今後、以下の点についても資料の収集に努め、考察を深める予定である。

- ・復旧・復興政策の進捗状況、県・国との協議
- ・復旧・復興に向けた行政区（集落）における住民主体の話し合い
- ・多様な住民参加の場と行政・議会との連携・協力の実際
- ・「まちづくり協議会」の組織と活動（現在、志津川地区、戸倉地区、伊里前の3か所）
- ・大学、専門機関等、外部とのネットワークの形成

最後にヒアリング調査にご協力いただいた方々、関係機関各氏にお礼を申し上げたい。

【参考文献】

- 羽貝正美編著『自治と参加・協働—ローカル・ガバナンスの再構築—』（学芸出版社、2007）
- 羽貝正美「フランスにおける小規模コミュニティとコミュニティ間協力組織—今ひとつの「地域のまとまり」の模索とその課題—」名和田是彦編『コミュニティの自治—自治体内分権と協働の国際比較—』（日本評論社、2009）
- 羽貝正美 書評：中山久憲『神戸の震災復興事業—2段階都市計画とまちづくり—』、『週刊読書人』No.2919（2011.12.6）
- 羽貝正美「安寧のまちづくり—自治と参加の視点から—」『安寧の都市研究』No.2, 2011.（京都大学大学院工学研究科・医学研究科 安寧の都市ユニット）
- 羽貝正美「「分権型社会」の創造と地方分権改革の隘路—地域自治・住民自治再構築の論理と可能性—」（『現代法学』、第22号、2012）
- 藤倉英世、山田圭二郎、羽貝正美「地域景観と地域社会の相関構造及び景観の内的システムの生成・発現に関する実証的研究」（審査付論文）、土木学会論文集 D, Vol.66, No.3, pp.394-413, 2010.
- 藤倉英世、山田圭二郎、羽貝正美「基礎自治体の景観を巡る政策循環プロセスと自治の基盤の再構築に関する実証的研究—長野県旧開田村の景観をめぐる政策群を対象として—」（審査付論文）、土木学会論文集 D, Vol.68, No.3, pp.160-179, 2012.
- 南三陸町 東日本大震災南三陸町震災復興計画策定会議 議事録及び資料
- 南三陸町 震災復興計画
- 南三陸町 HP
- 写真集
- (1) 『巨大津波が襲った 3・11 大震災—発生から10日間の記録』河北新報社、2011.
 - (2) 『東日本大震災全記録—被災地からの報告—』河北新報社、2011.
 - (3) 佐藤信一『南三陸から』Vol.1, Vol.2、日本文芸社、2011, 2012.
 - (4) 『東日本大震災』（サンデー毎日緊急増刊）、毎日新聞社、2011年4月2日号



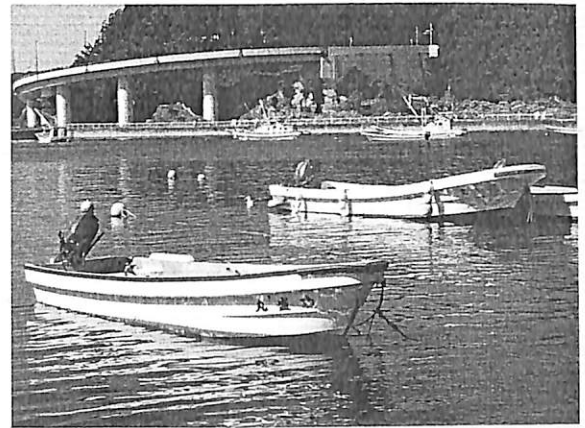
1. 南三陸町役場



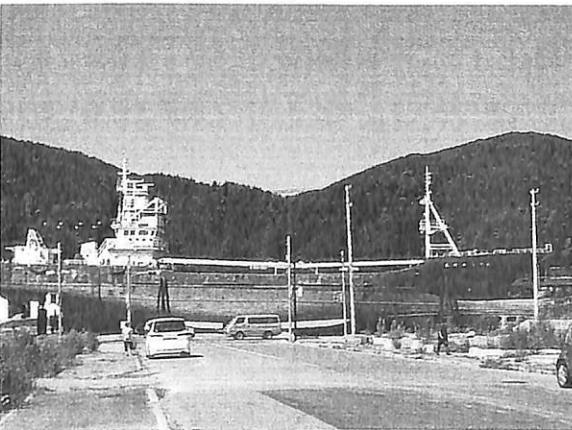
2. 志津川地区「さんさん商店街」前の合同庁舎
(3階まで津波に襲われた)



3. 泊崎の海



4. 袖浜の海



5. 気仙沼港 (陸に押し上げられたままの大型船)



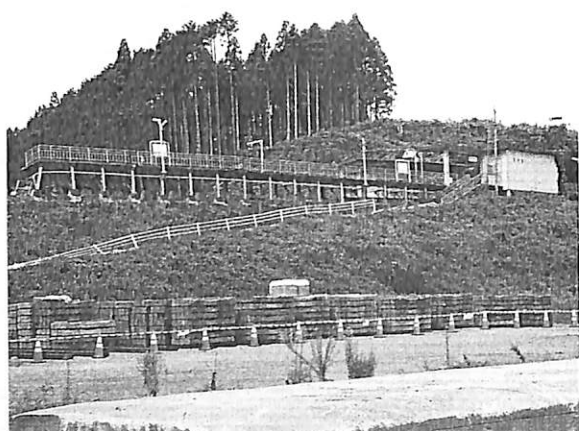
6. 歌津総合支所



7. 高台から見た伊里前 (歌津)



8. 高台から見た「福幸商店街」(歌津)



9. 歌津駅 (東側)



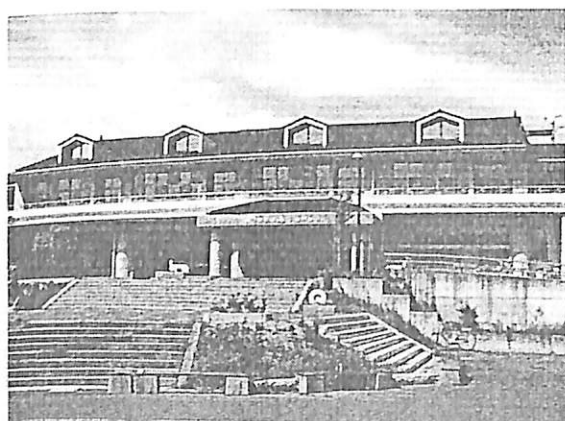
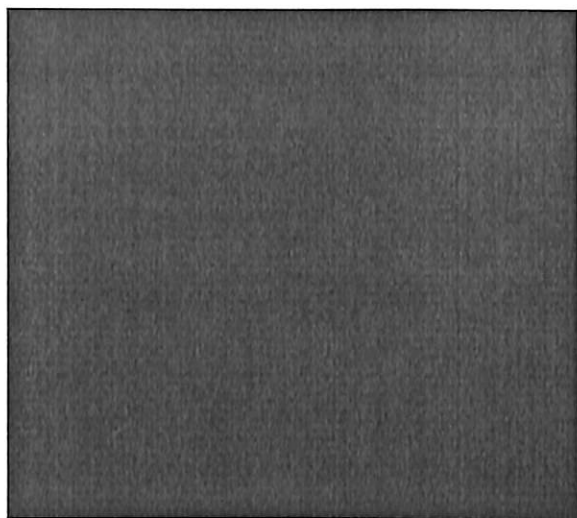
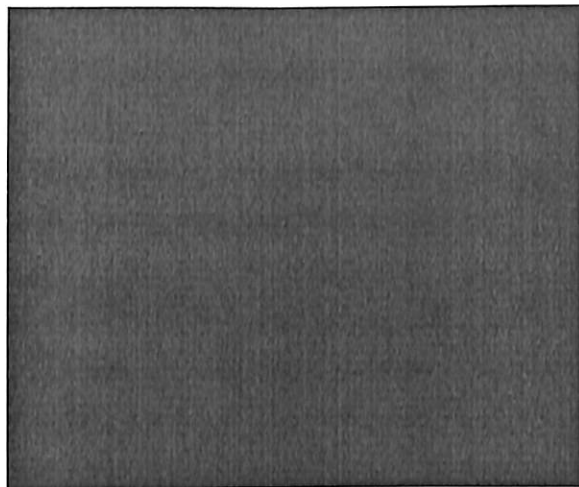
10. 歌津駅 (西側)



11. 沈下した岸壁 (寄木)



12. 仮の護岸 (寄木)



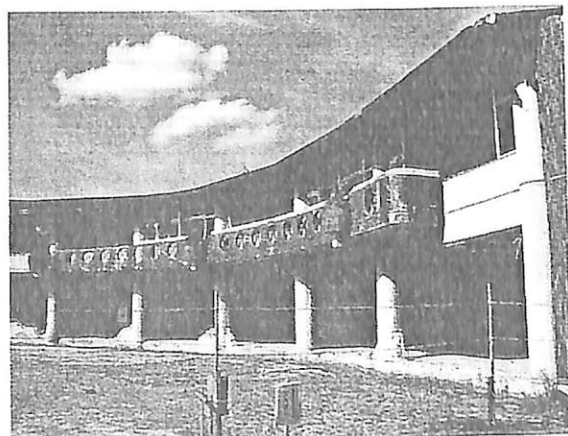
15. 戸倉中学校（1階まで浸水）



16. 戸倉中学校の高台から見た海



17. 石巻市大川小学校（慰霊碑）



18. 石巻市大川小学校