

南三陸：地域再生と自治体再建

—「創造的復興」の歩み— (2)

羽貝 正美

はじめに：助走から本格的復興に向けて

1. 復興の現況と生活基盤の整備
2. 地域経済の復興状況
3. 二つの選挙にみる民意と政治
4. 復興を担う住民の自治と民意の集約組織
5. おわりに

はじめに：助走から本格的復興に向けて

2011（平成23）年3月11日の東日本大震災から3年が経過する。被災地全体としては、復興予算約9兆7千億円（2012年度）の33%（約3兆4千億円相当）の未消化が伝えられ（注：河北新報2013年8月1日付）、復興の遅れが指摘されている。他方、2012（平成24）年12月26日に発足した第二次安倍政権のもとでは国土強靱化の方針が打ち出され、各地で大型の公共事業が進められつつある。

こうした中、南三陸町にも一定の変化がみてとれるようになった。この1年強のタイムスパンを前提に一例をあげるならば、がれきが整理された後も市街地に残っていた建物基礎の撤去が2012年秋ころから始まった。また同じ2012年9月、300人を超える働き手（住民）を得て稼働しはじめた大規模プラント（戸倉地区に立地）での災害廃棄物の処理（環境省及び県の主導による「がれき処理」）も、2013年度で完了する¹⁾。こうして、夏草が枯れたあとは一面茶褐色だった市街地は、2014年2月現在、本格的復興に向けた盛り土とかさ上げ工事、道路の付け替えなどをまわっている状況にある。

町の復興や将来の姿にも大いに関わる大規模公共事業という点では、国土交通省が「復興道路」として建設を急いでいる三陸自動車道（仙台市～八戸市、359キロ）のうち、「南三陸道路」（志津川・歌津間、延長7.2キロ）の建設が旧ピッチで進められている

ことも注目される。今後、1～4号のトンネル（一部はすでに掘削開始）、4本の橋、志津川、歌津、南三陸海岸（いずれも仮称）の3つのICなどの整備が予定されているが、復興のスピードはもとより、仙台市との実質的距離がさらに短縮することをはじめ、より広域的な人と物資の移動に及ぼすインパクトはけっして小さくないと思われる。

また、仮設の「さんさん商店街」に隣接するかたちで残っていた県の合同庁舎も2012年から13年にかけての冬に取り壊された。庁舎3階の壁面に記された津波到達の印によって、押し寄せた津波の信じがたい高さや恐ろしさを、そこに立つ者にまざまざと感じさせた建物はすでにない。そうした震災と津波の脅威を直接に感じさせる南三陸町の震災遺構としては防災対策庁舎²⁾と高野会館（民間施設）³⁾を残すのみとなった。また小さなプレハブの空間とはいえ、住民、ボランティア、多くの人々が集い語らう憩いの場であった「さんさカフェ」も2年間の活動を経て、2014年1月末店を閉じた。こうした変化の中、街中では、公立志津川病院建設予定地の造成工事から出る大量の土を新井田川周辺に運搬するダンプカーがひっきりなしに走っている。

他方で、市街地周辺部に少しずつ「色」がみられるようになったこともこの1年強の中の大きな変化である。例えば、ガソリンスタンド、コンビニ、ホ

ームセンター、ドラッグストア、JR気仙沼線BRT（バス高速輸送システム：2012年12月22日運航開始）の駅など。本格的復興に向けたいわば助走的作業の進捗とともに、住民の暮らしを支えるインフラが徐々に整備されてきていることがわかる。

以上のような作業の進捗を念頭に、本稿は、2013年から現在にいたるおよそ1年強の時間を前提として、南三陸町がどのように変化しつつあるのか、またその変化を、「創造的復興」の4つの主体、すなわち行政、議会、産業界、住民・地域がそれぞれど

のように見ているのか、そうした変化と当事者の視点を整理し、次なる復興の途を考える手がかりを得ることを目的とする。執筆に際しては、2013年2月11日～14日の第2回調査、同年7月31日～8月4日の第3回調査、そして2014年1月17日～19日の第4回調査において実施された関係機関、地域経済の主体および地域自治の担い手に対するヒアリングの結果ならびに調査の過程で入手した資料（図表1～6はいずれも南三陸町作成資料）を参考にした⁴。

1. 復興の現況と生活基盤の整備

(1) 人口の推移と住居

① 人口の推移

復興庁の発表を伝える新聞報道によれば、東日本大震災に伴う震災避難者は、2013年7月4日時点で29万3782人と、初めて30万人を下回った6月時点の集計よりもさらに4千人以上減少している⁵⁾。とはいえ、仮設住宅や民間賃貸住宅、病院に27万8,544人、親族・知人宅1万5,131人と、依然多くの住民が不自由な生活を余儀なくされていることには変わりない。また居住していた県以外に避難している人も、福島5万3,271人、宮城7,581人、岩手1,544人と、福島第一原発事故の直接的な影響を被った福島県を中心に軽視できない数となっている。

そうした中、南三陸町はどのような状況にあるのだろうか。町の資料⁶⁾をもとにみてみたい。まず人口は、震災直後のような急激な減少はみられなくなったものの、依然緩やかな減少傾向で推移しており、2013（平成25）年4月現在で15,004人、震災直前の人口に比較して2,222人の減となっている。この2千人超の減少数は、震災・津波の犠牲者に加え、隣接する登米市ほか他自治体への移住によるものと思われる。しかし、その後も人口減少は続いており、2013年9月30日現在では14,814人（世帯数4,784）と、1万5千人を割っている。

② 応急仮設住宅、災害公営住宅、防災集団移転

次に住宅事情に目を向けてみよう。応急仮設住宅は、町内に52ヶ所（1,709戸）、町外（登米市津山町および同市南方町）に6ヶ所（486戸）と、合わせて58ヶ所2,195戸が整備された。2012年9月7日現在で、入居者5,750人、世帯数にして2,148世帯が仮設での生活を余儀なくされていた。この人口は町人口のおよそ38%に相当する。先に述べた人口減少と裏腹の関係であるが、その後、町内外でも自力再建が徐々に進んでいることも反映し、入居者は漸減の傾向にある。2013年9月末現在、58ヶ所の仮設住宅に5,436人（1,835世帯）、うち登米市内の6ヶ所に1,013人（406世帯）が生活する。各仮設住宅の戸数、入居世帯数、位置等については、後掲図表1、図表2の資料を参照されたい。

他方、震災の約1年後の2012（平成24）年3月には「災害公営住宅整備計画」（集合住宅、戸建、長屋建住宅など、合わせて8地区に930戸を整備する計画）が策定されているが、すでに一部で着工している。具体的には、2013（平成25）年2月に、歌津エリアの名足（なたり）地区に33戸（RC造28戸、木造5戸）、国道398号線沿いの入谷（いりや）地区に51戸（RC造42戸、木造9戸）をそれぞれ整備する予定で造成工事が始まっている（写真1）。住宅の自力再建が困難な世帯にとっては、一日でも

図表1 南三陸町応急仮設住宅データ

志津川地区仮設団地							歌津地区仮設団地							入谷地区仮設団地						
地区名	運営方法	築	既	戸数	世帯数	人数	地区名	運営方法	築	既	戸数	世帯数	人数	地区名	運営方法	築	既	戸数	世帯数	人数
1 志津川小学校	一般	○	×	59	47	139	1 志津川小学校	一般	×	○	79	59	181	1 入谷小学校	一般	×	○	17	14	53
2 志津川中学校	一般	○	×	95	80	250	2 平成の森(行ニスト)	一般	×	○	25	17	65	2 入谷中学校	一般	×	○	32	27	87
3 志津川高校	一般	×	○	57	51	135	3 平成の森(特別駐車場)	一般	×	○	210	170	441	3 志津	一般	×	○	37	36	94
4 林	地域	×	○	11	9	29	4 伊原前小学校	一般	○	×	37	26	100	4 伊原	一般	×	○	16	16	51
5 大久保(1期)	地域	×	×	8	8	22	5 歌津中学校	一般	○	×	35	26	95	5 山の神	一般	×	○	27	23	42
6 平塚(1期)	地域	×	○	15	15	31	6 道の浜農村公園(1期)	地域	×	○	18	17	63	6 富子下(1期)	一般	×	○	16	16	36
7 平塚(2期)	地域	×	○	28	23	78	7 地	混合	×	○	44	32	123	7 富子下(2期)	一般	×	○	12	12	33
8 夏場(2期)(伊原)	地域	×	○	40	33	117	8 高橋地区	地域	×	×	19	19	69	合計	0	7	157	144	396	
9 大久保(2期)	一般	×	○	7	7	17	9 田深川	地域	×	○	19	10	40	入谷地区運営方法	一般仮設住宅	7				
10 畑窪	一般	×	○	34	34	137	10 道の浜農村公園(伊原)	地域	×	○	8	4	26	混合合計	0					
11 沼田(1期)	地域	×	○	39	39	114	11 畑窪(1期)	地域	×	○	20	19	60	地域仮設住宅	0					
12 沼田(2期)	一般	×	○	20	20	62	12 名足	地域	×	○	22	22	67	合計	7					
13 畑窪	混合	○	×	31	29	99	13 畑窪(2期)(田の神)	地域	×	×	3	3	13							
14 中瀬町(1期)	地域	×	×	20	18	44	14 畑窪	地域	×	×	13	13	51							
15 中瀬町(2期)	地域	○	×	42	36	103	15 寄木(砂浜)	地域	×	○	8	7	34							
16 小森	一般	×	○	45	43	122	16 伊原	一般	×	○	37	37	111							
17 結海	地域	×	○	16	16	56	17 中山	地域	×	×	6	7	27							
18 中瀬町(3期)	混合	×	×	9	7	22	合計	3	11	599	490	1585								
19 平塚(2期)	地域	×	×	10	9	23	志津川地区運営方法	一般仮設住宅	8											
20 保良寺	地域	○	×	10	10	25	混合合計	1												
21 田代橋	地域	×	○	12	12	44	地域仮設住宅	10												
22 中瀬町(4期)	一般	×	×	9	9	26	合計	9												
合計		5	12	619	562	1687														

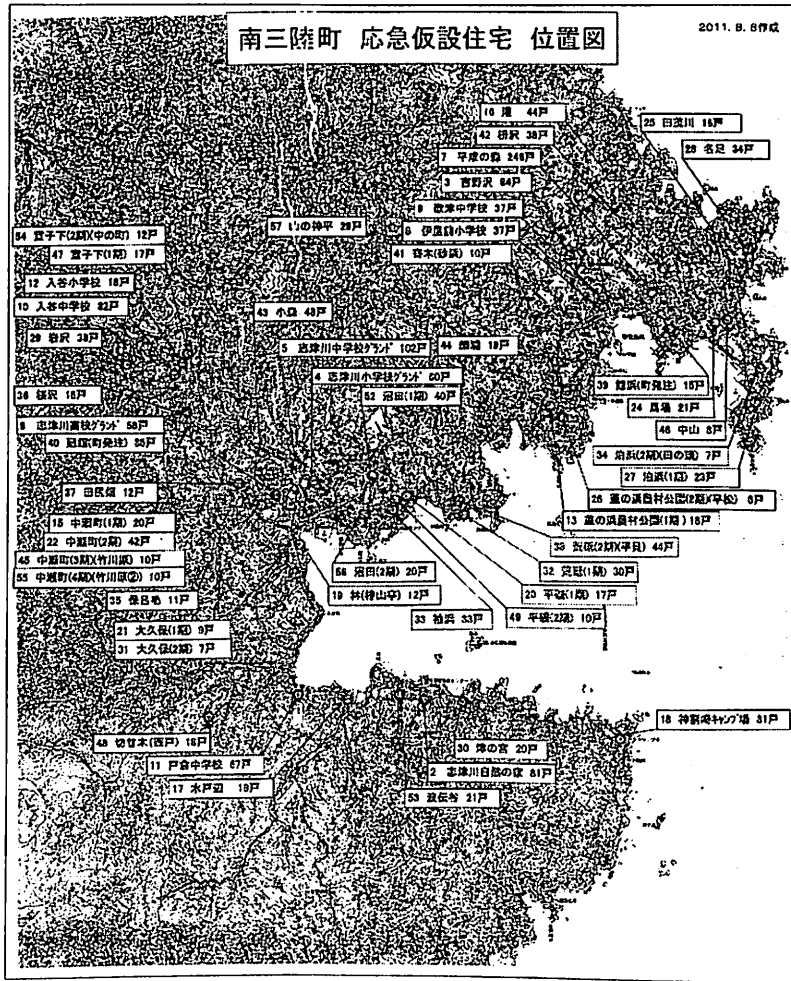
横山地区仮設団地						
地区名	運営方法	築	既	戸数	世帯数	人数
1 横山住宅(1期)	一般	○	×	54	52	157
2 横山住宅(2期)	一般	○	×	17	17	51
3 横山幼稚園跡地	一般	×	○	24	20	65
4 若者総合体育館	一般	○	×	29	24	77
合計	一般	2	1	124	113	340

南方地区仮設団地						
地区名	運営方法	築	既	戸数	世帯数	人数
1 南方地区(1期)	一般	○	×	186	158	416
2 南方地区(2期)	一般	○	×	140	131	249
合計	一般	2	0	326	289	665

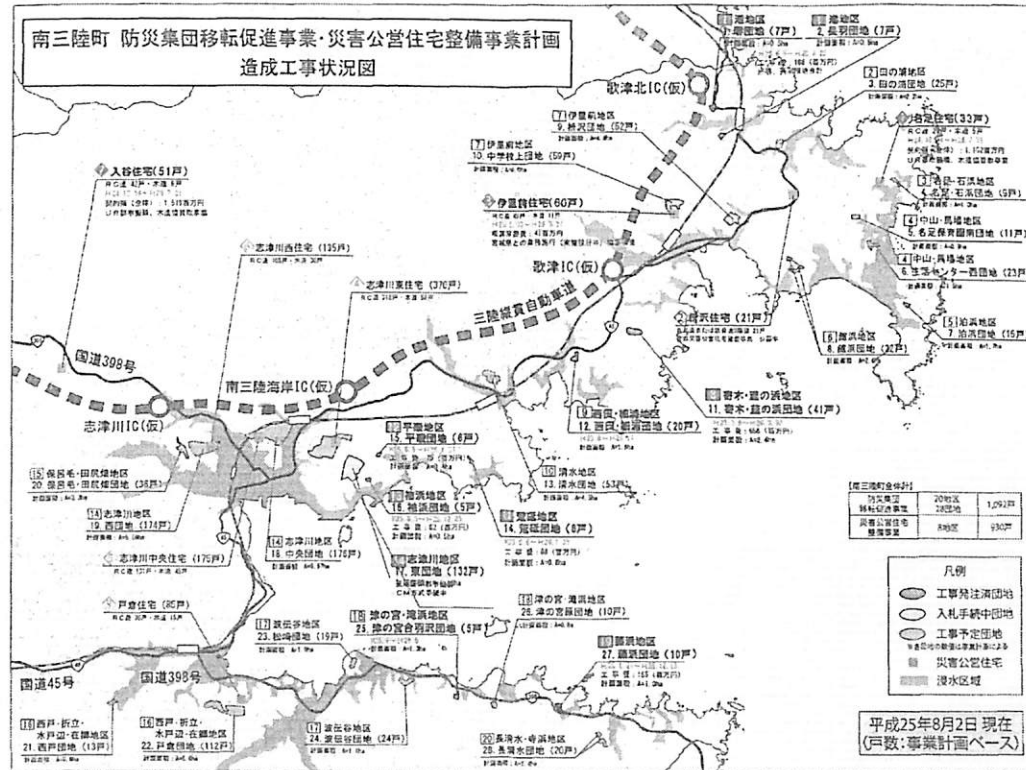
本津川地区仮設団地						
地区名	運営方法	築	既	戸数	世帯数	人数
1 本津川地区(1期)	一般	○	×	59	47	139
2 本津川地区(2期)	一般	○	×	95	80	250
合計	一般	2	0	154	127	389

戸倉地区仮設団地						
地区名	運営方法	築	既	戸数	世帯数	人数
1 戸倉自然の家	一般	○	×	75	71	240
2 戸倉中学校	一般	×	○	59	59	152
3 戸倉小学校	一般	×	○	29	28	100
4 水戸辺	混合	×	○	18	14	50
5 津の宮	地域	×	○	20	15	68
6 切曾木	地域	×	○	17	15	40
7 栗原	地域	×	○	20	18	62
合計	一般	1	6	238	220	712

図表2



図表3



早い竣工が待たれる災害公営住宅ではあるが、早い地区は別にして、その入居時期としては2016～2017年度が予定されている。現在からみれば、あと2～3年後の入居となる。



写真1 入谷住宅・災害公営住宅造成地。2013.8.4

また、防災集団移転促進事業についても、町全体で20地区28団地、事業計画ベースとしては、合わせて1,092戸の移転が予定され、高台移転に向けた住民説明会等が重ねられている。この事業について

も、2013年の1～3月、戸倉エリアの藤浜地区・藤浜団地(10戸、写真2)、歌津エリアの寄木・蕨の浜(よりき・にらのはま)地区、寄木・蕨の浜団地(41戸)などで造成工事が始まっている。ただし、事業全体としては、災害公営住宅同様、高台移転のための造成工事が遅れ気味であることは否めず、「2015年度中の用地完成」という当初の予定も、2016～2017年度に延びる見通しが示されている。最も遅い地区の場合は、2017年度後半にずれ込むことになるが、その場合、仮設住宅での生活がさら



写真2 藤浜団地・防災集団移転造成地。2013.8.4

に4年続くことになる⁷⁾。

(2) 医療機関、文教・交流施設

① 南三陸町病院・総合ケアセンター（仮称）

以上に概観した住宅関連事業の進捗のほかにも、住民の健康と命、児童・生徒の教育に深く関わる公共施設の整備においても一定の変化がみられる。住民にとって、それらは日々の暮らしと町の将来に明かりを灯すものではないだろうか。

まず注目すべきことは、公立志津川病院の再建にむけた予定地が志津川エリア東地区に決定し、2013（平成25）年7月、用地造成が着工したことである（写真3）。開業・運用開始は当初の予定よりも若干遅れ、「2015（平成27）年秋ごろ」との見通しが示されている⁸⁾。

現在、町内には、ベイサイドアリーナ近く、役場庁舎に隣接するように仮設の「公立南三陸診療所」（診療科10科、平成23年4月18日）が開設され、町外の登米市米山町には、「公立志津川病院」（平成23年6月1日）が病棟として移転開設されている。病棟については、病床数が震災前の126床から38床へと約3分の1に減少していることもあり、診療所とあわせ、財政的には厳しい病院経営を余儀なくされている。町資料によれば、現在、年間2億5千万円の資金が不足しているが、4年後の再建時には10億円程度の不良債務が発生するとの推計もある⁹⁾。

こうした現状にはあるが、新医療機関「南三陸町病院・総合ケアセンター（仮称）」の再建は、健康と命を守る拠点として、おそらく全町民にとって最

も待ち望まれてきた公共施設であろうことは容易に推測できる。それは、現在を生きる住民に大きな安心感を与える公共施設であるのみならず、町を担う将来世代を育む拠点施設ともなろう。これを拠点として、心のケアを含めた豊かな健康政策の展開が期待される。

② 南三陸ポータルセンターと南三陸町立図書館（通称・コアラ館）

次にポータルセンターと図書館（コアラ館）について触れておきたい。前者は日本アマムウェイと救世軍の支援によって建設されたもので、さんさん商店街前の町有地に建設され、2013年8月初めにオープンした。管理・運営は町観光協会が担う。後者の図書館は、震災後、ベイサイドアリーナの2階にいわば仮住まいしていたもので、2013年1月、町の本設第一号として、ベイサイドアリーナ脇に建設された。「コアラ館」という通称は、この施設がオーストラリアの支援によって建てられたことによる（写真4）。

いずれも、期待される機能は新病院とは異なるが、ともに、町と住民の双方にとって、今後大きな役割を果たすものと期待される。これからの活用の仕方次第ではあるが、とくに町内外の子供たちを含む若い世代の学びと交流に力を発揮するものと思われる。コアラ館について補足すれば、2014年2月現在の蔵書数は1万7千冊（歌津地区の分室分を含む）と、震災前の約3万冊の半分強まで回復しているが、今後、町の復興の進捗とともに、徐々に増えていくことが予想される。図書館行政は町の文教政策のひとつ

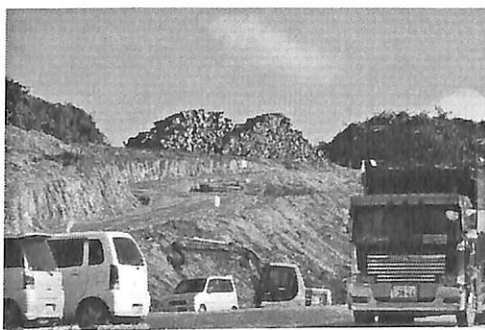


写真3 南三陸町病院予定地の造成。2013.8.4



写真4 コアラ館外観。2014.1.17

つのシンボルでもあり、児童・生徒はもちろん、一般の住民にとっては精神的な豊かさを得る場として重要な場所となろう。学校、社会教育施設、幼稚園

等の教育関連施設の本格復旧がまれるが、そうした環境整備とともに、管理・運営のあり方を含めて、両施設の今後の取り組みに注目したい。

2. 地域経済の復興状況

以上に概観したように、町は一步ずつではあるが確実に復興しつつある。そうした復興は、住民の生活基盤の整備を進めると同時に、地域経済それ自体の本格的な復興と安定を図る取り組みでもある。生活基盤の整備と地域経済の復興。一般論として言えば、住宅、医療、教育、日常生活に不可欠の買物物の利便性と移動手段、そうした生活基盤は地域経済を担う人々の仕事や暮らしに対する意欲を大きく左右する。反対に、地域経済、端的に言えば雇用と所得は生活基盤を維持する第一の条件であり、住民の生活の質そのものを大きく左右する。そうした意味合いにおいて、両者は相互補完的な関係にある。

では、水産業、農業、商業と、それぞれに異なる条件を抱える中で各産業界は復興の現状をどのように見ているのだろうか。また自らの産業の現況や将来をどのように考えているのか。ヒアリングの結果を整理しつつ、これを手がかりに産業界全体としての今後のあり方を考えてみたい。はじめに、各産業の現況を簡潔にみてみよう。

(1) 将来を見据えた復興をさぐる水産業

2013年夏の第3回調査の折、急ぎ足ながら南三陸町の被災漁港23港のすべてを視察することができた。具体的には、県管理の拠点港として、志津川、伊里前（いさとまえ）、泊（とまり）、波伝谷（はでんや）の4つの漁港があり、町管理の漁港として、田浦（たのうら）、寄木（よりき）、菰浜（もりはま）、細浦、津ノ宮、寺浜など19の漁港がある（図表4）。現状では、これらすべての漁港で復旧工事が進んでおり、応急復旧によって水揚げが可能となっている（写真5～9）。津ノ宮漁港では漁協の直売所もスタートした。震災によって職住近接が崩れ、遠方から漁港に通うケースが3割程度はいるが、全体として

みると、現状では漁業従事者はさほど減っていない（とくに歌津エリアでは減っていない）。船舶数は震災前（約千隻）の約半分まで回復した。

水揚げの状況は、ワカメ、ホタテ、カキ、養殖ギンサケ、秋サケ（白サケ）、水ゴコなど、種類によって異なるものの、成長の早いワカメは、2013年

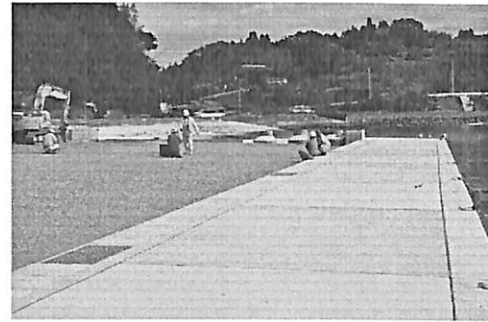


写真5 平磯漁港復旧工事。2013.8.4



写真6 名足復旧工事掲示板。2013.8.4

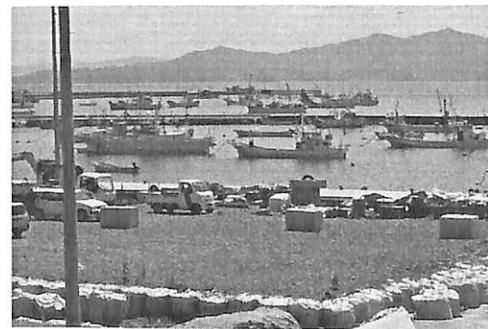


写真7 漁港復旧工事。2013.8.4



写真8 細浦漁港作業場, 2013.8.4

2月の時点で、重量にして80%の回復度であった。現在はほぼ100%の水準にもどっている。養殖の方法も震災前とは異なった方法を工夫しており、カキを例にとれば、かつて1,000ほどあったイカダは、現在その三分の一程度に整理されている。その分だけ品質も向上し、収穫量も増えている。反面、南三陸が発祥の地ともいわれ、およそ1年で3キロ程度にまで育て4月～7月末を水揚げ時期として出荷する養殖ギンサケのように、一定量の水揚げがあるものの、チリ産など低価格の輸入物の影響を受けて市場の取引価格が従前の半値以下という魚種もある(JF 佐々木憲雄氏、2013.8.1、町会議員後藤清喜氏、2014.1.19)。

こうした状況のなか、水産業の当事者が重視する課題は大きく次の二つに大別される。ひとつは施設・基盤の整備、今ひとつは、その延長線上にある南三陸の水産業それ自体の今後のあり方である。前者について言えば、「面的な整備(漁港後背地)を意識した基盤整備こそ最優先課題」という指摘(JF・佐々木憲雄氏、2013.8.1、同・安部耕一氏、2013.2.12)につきる。防波堤と護岸工事、船舶の係留場所や作業場スペースの確保、カキ処理場のさらなる整備、ガソリン等の供給施設など、海の仕事に不可欠な一連の施設の整備が急がれる。行政の責務という視点から補足すれば、現場を十分に確認した上で海の仕事の実態に即した整備を進めることと、それと合わせ、必要に応じて既存ルールの再検討も必要であろう。

他方、後者の今後の水産業についての懸念の中心

は、2011年、震災の年の夏に3ヶ年の予定でスタートした国補助による「がんばる漁業」(複数の漁師による共同事業)が2014年8月に終了することにある。本制度の活用状況は地区によって異なるが、震災後、漁業従事者が激減していない背景には、国補助による一定の収入が保障されていたことが大きく、この条件がなくなれば、自らも高齢になり必ずしも後継者がいるとは限らない現実のなかで離職する人も少なくないのではないかと、という不安である。もともと「一匹オオカミ」的な心情の強い漁師の中で、改めて漁場の調整も必要になる。「3分の1近くが海から離れるのではないかと懸念する声もある(後藤清喜氏、2014.1.19)。

この懸念は「これまでは、とにかく難局をしのいだということ。これから、どうしたらこの海を子孫に残せるか」という苦悩(佐々木憲雄氏、2013.8.1)と重なる。「南三陸」というブランドをいかに確立して全国に浸透させていくか。この点を含め、水産業を基幹産業とする町にとって、海は水産業従事者のみの問題ではなく、町全体の課題でもある。



写真9 伊里前漁港復旧工事, 2013.8.4

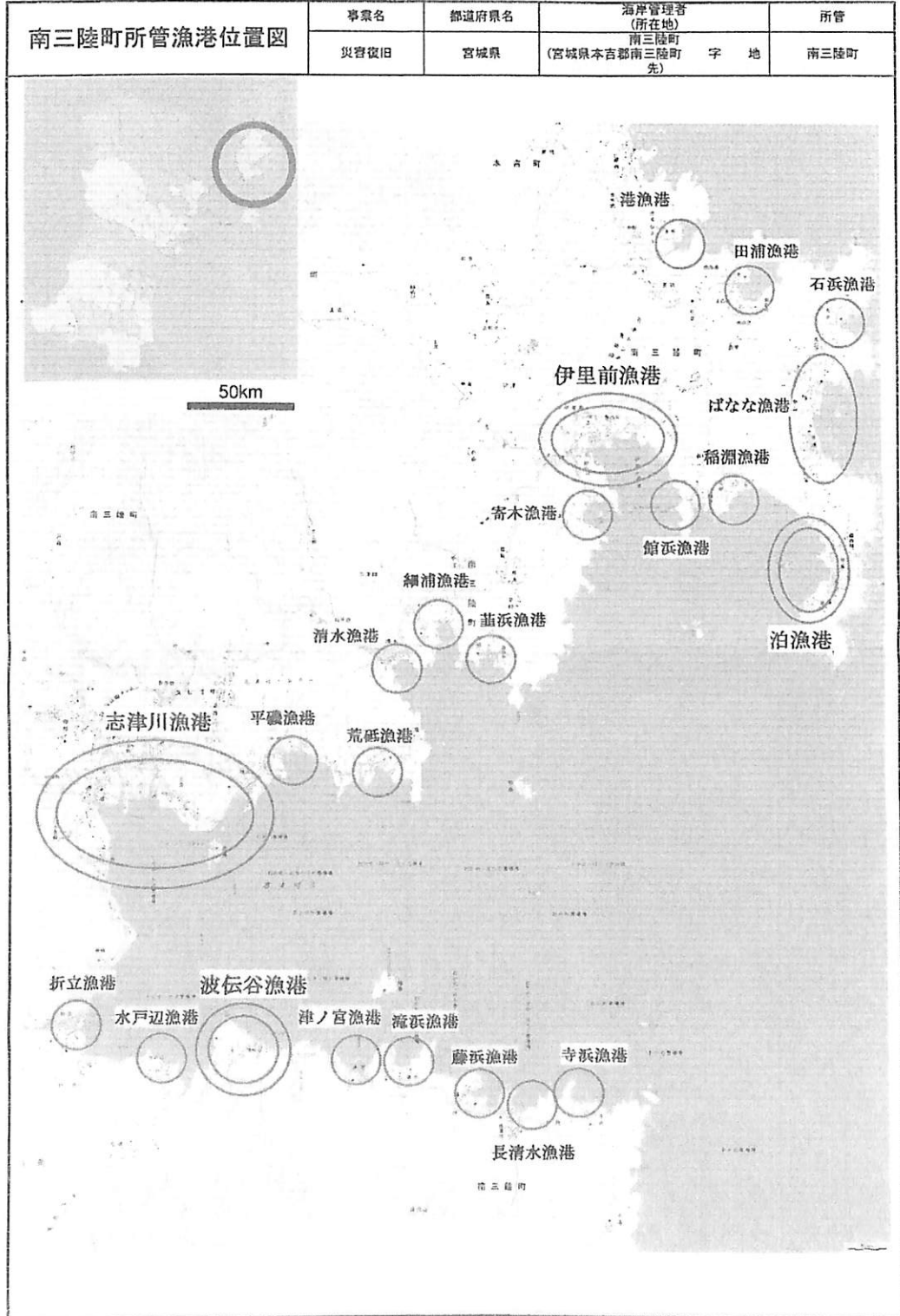
(2) 復興の遅れを取り戻そうと模索する農業

JA 南三陸(気仙沼市、南三陸町、登米市津山町を管内とする)は、震災直後から、雇用の確保を含めて被災農家の生活再建に積極的に取り組んできた(JA 南三陸組合長・高橋正氏、2013.8.3)。そうした取り組みと並行して、2011(平成23)年11月には「震災復興計画」(平成23～平成26年度)を策定し、スピードと重点事項を意識しつつ、国の事業や復興

交付金を活用した被災農地の造成を進めるなど、地域農業の復旧を進めようとしてきた。計画された全

52項目のうち、平成24年度末（2013年3月）において、40項目が実践中・実践済みとなっている。

図表4



南三陸町における平成 24 年度の実績でも、歌津地区の穀物乾燥調整施設（共同利用施設）をはじめ、志津川のいちご用・花卉用パイプハウスや戸倉の野菜用パイプハウスのリース事業の開始、志津川セルフ給油所、やすらぎホール志津川（葬祭会館）の建設などがある¹⁰。

反面、農業という産業自体の再生には大いに苦戦しているのが実態である。南三陸町の耕作面積 2,510ha（水田 1,560ha、畑 950ha）のうち、その 44%に相当する 1,105ha（水田 557ha、畑 548ha）が被災しているが、「平成 24 年度末の管内の被災農地の復旧状況は 1 割未満」と総括されているように、まずは被災農地の復旧・圃場整備が喫緊の課題になっている。がれき処理プラント施設の跡地のように、場合によっては区画整理も必要となるが、20～30%と予想される減歩率のなかで、これに消極的な農家も多い（JA 高橋氏、2013.8.3）。

また農地の復旧に劣らず、担い手確保の問題も大きい。高齢化と後継者不足、原発の風評以外のなかで離農者も出ているが、子牛和牛の生産を仕事としてきた繁殖和牛農家の多数が廃業を余儀なくされている。TPP という国レベルの問題も農業振興には逆風となっている。

こうした中で、2013（平成 25）年 6 月、上述の「震災復興計画」を見直し、新たに「農業振興計画」（平成 25 年度～平成 27 年度）を策定している。さまざまな企画が盛り込まれているが、農業生産分野を一例にとれば、行政等と一体となった圃場整備とその大区画化、パイプハウスを活用した施設栽培への転換等を進めながら、管内を「春告げの国」と命名したうえで、地域ブランド（「いちごの国」「ふきの里」「春告げやさいの里」など）を確立しようとの構想である。

また担い手についても、地域営農ビジョンを策定したうえでモデル集落を選定するほか、個人経営から農業生産法人等への法人化へと支援誘導するという構想も温めている。小さな試みではあるかもしれないが、「直売所」や「市」といった対話型かつ生産者主導の販売機会を拡大していこうとのプラン

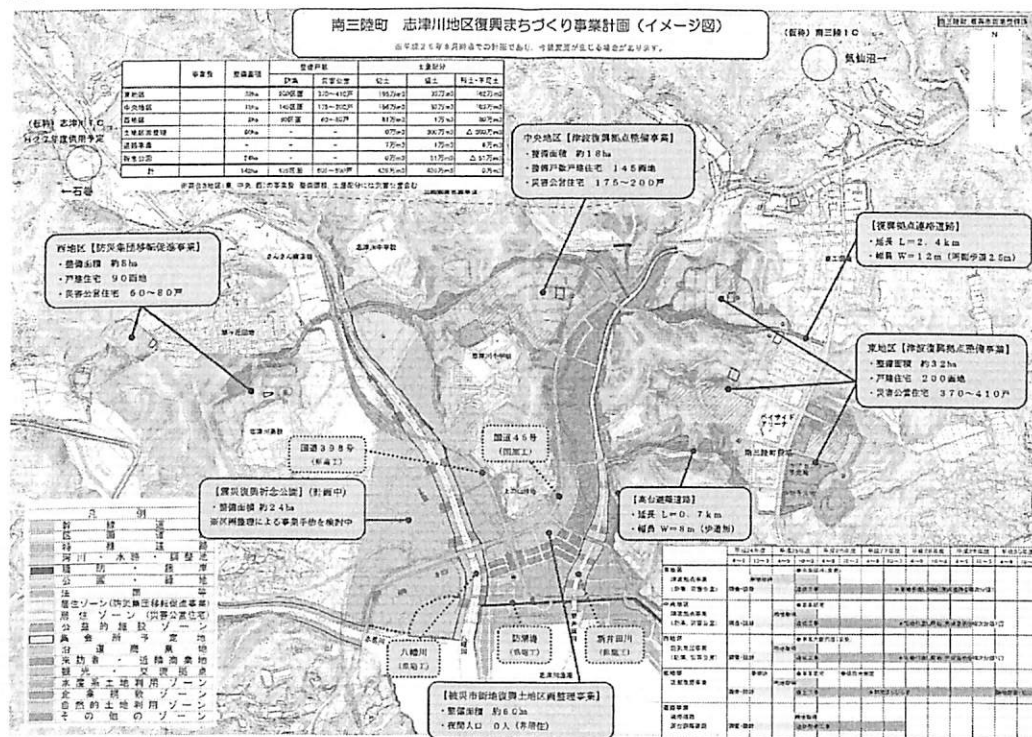
もある。全体としてみれば、付加価値の高い南三陸農業の生産物を、「内にも外にも、これまで以上に、一人でも多くの消費者に知ってもらおう」という問題意識の表れとして今後の実践が注目される。南三陸の生産者と南三陸内外の消費者とがどのような信頼のネットワークを形成できるか、そこに農業再生のカギがある。

（3）高台移転と市街地復興にゆれる商業

商工会とくに志津川エリアの事業者の悩みは、何といっても「高台集団移転」の場所が 3ヶ所に決定した後も、「いつ、そこに住民が住むようになるのか、本当に住むようになるのか。人が住むようになるまで、自分たちは待てるのか、持ちこたえられるのか」という不安感に凝縮される（図表 5）。不安の根っこには、商業が住民の生活復興と表裏一体の関係にあるという現実にある。2013 年 2 月時点の状況を前提にすれば、こうした不安感は、3か所の高台移転地が定まってはいるものの、「これから用地交渉」というなかで、しかも志津川の街全体の中でどこに商業地が設定されるのか、その具体かつ詳細なゾーニングが明らかになっていない段階ではやむえない心情というべきであろう。またこの心情は、「まず一定の場所に人々の生活拠点ができ、そうした人々の暮らしの必要を満たすように、そこに商店が出て行く」という自然発生的かつ伝統的な商店街の形成が可能か、といえは、「それは不可能」ということを当事者自身が十分承知しているだけに、なおのこと複雑なものとなっている（商工会会長・須藤弥代治氏、2013.2.12）。「昔の雑貨屋では住民に受け入れられない」という認識もある。

たしかに高齢化と後継者不足という問題は水産業、農業と同様である。初期投資の大きさも同様である。その一方で、観光客向けの商いという側面も一部あるにせよ、基本的に地元の消費者とその購買力に大きく依存せざるを得ないということ、またその需要と選好（消費者の求める多様な選択肢）に十分に答えられるかという点に、他の産業にはない商業復興の高いハードルがあるように思われる。飲食業や宿

図表5



泊施設とその他の商品を扱う場合とでも、事情は相当に異なる。

こうした先行き不透明感をさらに募らせ、事業者の決断を遅らせているのが、町自体の人口減という現実である。2013年夏の第3回調査の折に話題となったのが、その1か月前の6月30日付『河北新報』の報道である。内容は町外（登米市）在住の南三陸町民197人に対するアンケート調査の結果であり、「半数以上が町には戻らない」という住民の意向が業者に波紋を投げかけているとのことであった。医療機関も整っている、環境もよい、行政職員を含めてそうした隣接自治体に住民票を移す住民が出ることは自然なこととは認識しても、「住民が減っていく中でどうやって商売が成り立つのか」という事業者の思いは無理からぬことであろう。事業者としては一刻も早く事業を軌道に乗せたい、し

かし本格的復興にはまだまだ時間を要する、待てない住民は他自治体での自立再建の途を選択し始めている、いったい自分たちはどうすればよいのか、という出口の見えないジレンマである。「一人(商売)止めると、気落ちして止める人間が続く。一人始めると、自分ももう一度やってみよう、と続く」（「かね久海産」須田利子氏、2014.1.18）という指摘にも、事業者の葛藤がみとれる¹¹⁾。

今後、高台移転地への出店にせよ、旧市街地での事業再開にせよ、事業の再開と発展的継続に向けて、事業者それぞれにどのような創意工夫が必要なのか、また商工会としてのサポートや事業者間の連携・協力のかたちとして従来とは異なるいかなる試みが求められているのか。復興の進捗とともに、これらの問題への取り組みが注目される。

3. 二つの選挙にみる民意と政治

今後の復興過程を展望するとき、以上に確認した産業界の現状や今後の課題とともに看過できないことが、2点ある。ひとつは、一般住民の自治意識と主体的活動である。合併前の旧自治体（旧志津川町、旧歌津町）、あるいはそれ以前にさかのぼる4つの地区（志津川、歌津、戸倉、入谷）をどこまで相対化し、旧自治体あるいは伝統的な地区に身をおきながらも、しかし同時に「南三陸町の町民」としての意識が芽生えてきているのかどうか。

今ひとつは、そうした住民の声に対する行政・議会の姿勢である。民意をいかに吸収し復興過程に反映させていくことができるか。民意を尊重しつつ、町の将来と復興ビジョンの実現という観点からみて欠くことのできない施策をどう住民に説得するか。こうした側面における行政と議会の創意工夫が目される。

町の復興は、住民の安全確保に不可欠なインフラの整備をはじめとする「形あるもの」の再建では決しておわらない。ソフトを含めたいわゆる「まちづくり」に、「これで終わり」とするゴールがないとすれば、中・長期的に、また直接・間接にまちづくりを担い続けることとなる多様な世代の主体性を、現在進行形の復興の過程においても引き出し育ていくこと、同時に、そうした主体と行政・議会との良き緊張感を伴った生産的な関係の再構築が問われよう。努めて意識し、節目節目に展望する必要があると考えられることは、「復興後（形が整った後）」といえるかもしれない。「安全」だけでは、暮らしやすく、内発的発展に資するような産業と、地域力に満ちた自治体の再建は困難ではないだろうか。

こうした問題意識から、本章では、以下、2013年の南三陸町長・町議選の結果を概観し、そこにどのような変化がみとれるのか考えてみたい¹²。併せて、復興にあたって、他自治体からの多数の応援職員を得て町の復興を支える行政職員の現況についてみておきたい。なお、次章では、(1) 行政区と契約講、(2) 仮設住宅自治会、という地域的まと

まりと民意の集約組織をとりあげることにする。

(1) 復興の加速に向けた行政・議会の新たな出発

① 町長選挙

2013（平成25）年10月27日、町長選挙と議会選挙が実施された。町長選については、3選を目指した現職町長・佐藤仁氏（61）と、新人の元歌津総合支所長の小野寺寛氏（65）の一騎打ちとなった。選挙の構図としてみれば、旧志津川町と旧歌津町との対抗関係をみることもできよう。投票率は投票所によってバラツキがあるが（最も低い第5投票区・旧荒砥小学校〈志津川地区〉の67.87%から、第7投票区・活性化センターいずみく歌津地区〉の83.47%まで多様）、全体としては78.12%である。この投票率は、一般の地方選挙に比べて決して低くないが、80%を割ったこと自体に、復興の道のりの険しさと疲労感が有権者にのしかかっているとみてとることもできる¹³。結果としては、5,308票を獲得した佐藤氏が、4,221票の小野寺氏を、1,087票の得票差で振り切った。

こうした選挙結果に、住民の政治意識の変化を見てとることができるのだろうか。9つの投票区の各投票者数（第1投票区・戸倉地区：1,235人、第2～5投票区・志津川地区：4,050人、第6投票区・入谷地区：1,146人、第7～9投票区・歌津地区：3,178人）をもとにすれば、旧志津川町の投票者は6,431人、旧歌津町の投票者は3,178人となる。この数字を二人の候補者の得票数に重ねた場合、旧志津川町の有権者の中に、いわば「旧自治体の代表」あるいは「地域代表」ともいえる候補者に拘泥しなかった住民がいたことがうかがわれる。

むろん、この点は旧歌津町の有権者にもありうることであり、性急な判断は避けるべきであろう。とはいえ、2005（平成17）年の2町合併から8年、震災後2年半の復興途上の町にあって、住民の中に

「南三陸町の一員」という一体感が生まれ始めているか否か、という観点からみたと、興味深い結果である。この点は、町議選の結果とともに改めて考えてみたい。

② 町議会選挙

今ひとつの選挙が町長選と同日に執行された町議選である。定数16の選挙には、現職11人、元議員2人、新人5人の、合わせて18人が、党派的には日本共産党の1人を除き全員無所属の立場で立候補している。投票率は78.10%であった。

はじめに当選者の属性を概観しておこう。当選者16人の年齢構成をみると、30代1人、50代4人、60代10人、70代1人と、60代が過半を占め、平均年齢は60.87歳となった。34歳の新人の最年少議員が出たことが注目されるが、ベテラン議員も全体の3分の1強と少なくない。最年長議員は5期目の73歳であるが、4期目から7期目に入った議員が他に5名いる。また女性議員が1人当選している。職業としては、漁業、農林業、自営業、無職などが大半であり、わが国の地方とくに農林部に一般的な傾向を示している。

反面、当選者数を出身地区別にみると、志津川2人、歌津5人、戸倉5人、入谷4人と、志津川地区出身の当選者が有権者数に比して非常に少ないことがわかる。旧志津川町時代、志津川地区からは、戸倉地区と並んで多くの議員が出ており、志津川・歌津の2町合併後においても4～5人の当選者を出している。議員数だけをみれば他の3地区とのバランスが保たれていた。

志津川地区は水産加工や商業を核にした南三陸町の中心であったが、今回、当選者を減らした背景には、震災と津波によって市街地が壊滅したこと、その結果として震災前に機能していたコミュニティや政治的支持のネットワークがバラバラになったという事情も推測される。有権者数という面でも、その地理的拡散という面でも、古くからの地区としての一体性が失われ、候補者にとってみれば、震災前とは全く異なる状況での選挙戦であったことがうかが

われる。この結果は、震災・津波によって同様に甚大な被害を受けながらも、漁業を生業とし、ともかくも仕事を再開させている住民の多い歌津地区や戸倉地区において、当選者が減っていないことと対照的な結果であった。

南三陸に限ったことではないが、今般の選挙においても、地縁や縁故などが投票行動を左右している面はあるであろう。町の開発の歴史を念頭におけば、新規に造成・開発された土地に転居した後も、転居前の人間関係が生きていることは十分ある。ちなみに、町役場も近く商工団地もある沼田地区は昭和62年、高台の旭が丘団地は平成3年の造成であるが、転入者の旧居住地は戸倉、入谷など多様である。

実際、「自分は南三陸の議員だ、と言えば地元有権者からバッシングを受ける」といった指摘や、「震災後、地元意識が逆に強くなった面もある」といった指摘からは、議員とその出身地区住民との密接な関係が今日なお生きていることがわかる（いずれも後藤清喜議員、2014.1.19）。

しかし、その一方で、候補者が自分の地区・地域から出ているか否かにとらわれることなく、「『議会だより』や候補者の選挙広報に共感して投票している有権者もいる」（町会議員・菅原辰雄氏、2014.1.17）との声もある。

いずれにせよ、震災前との比較でいえば、投票区（震災前：21→震災後：9）および投票所施設が整理・再編されているなかで、過去にひとつの独立した自治体であり、今なお古くからの地域的まとまり意識を保っている志津川、歌津、戸倉、入谷の4地区における有権者が、それぞれ実際にどのような投票行動をとったのか、またその背景にいかなる政治意識や復興に対する現状認識が働いているのかを明確にするには、意識調査を含めたさらに詳細なデータが必要である。

ただし、問われるべきは、住民・有権者の地元意識の強弱それ自体や、地域に対する候補者あるいは議員の帰属意識それ自体ではなく、そうした地元意識や帰属意識を前提にした上で、どれだけ町全体を見ようとする意識が育まれているか、浸透している

か、ということではないだろうか。なぜなら、身近な生活環境と地域の中にこそ、自治体政策の起点があるからである。そうした多様な個々のニーズを調整しつつ、町としてのグランド・デザインにもとづく「創造的復興」をいかに牽引していくか。場合によっては細部における計画の修正もありえよう。行政同様、そこに今後の議会の担う大きな役割がある。

(2) 「創造的復興」の主体と人的支援体制

すでに見たように、2013年10月、行政と議会は復興の加速に向けて新たなスタートをきった。では、長のリーダーシップのもと、「創造的復興」のひと

つの主体であり、その全体を調整し牽引する中核的存在でもある行政職員は十分に確保できているのだろうか。復興にあたって、他の被災自治体と同様、南三陸町も、「即戦力」というべき多数の人材の支援を全国の自治体から受けてきた。町は広報「南三陸」の紙面を活用して、そうした派遣職員の抱負を一人ずつ顔写真入りで紹介し、住民との距離感をなくそうと努めている。派遣職員が南三陸町に溶け込み、職員の一人として仕事に臨める環境づくりという面で有意義な取り組みというべきであろう。職員数、業務等は下記のとおりである。

図表6

①2011年度、2012年度、2013年度の各年度の宮城県からの人的支援体制(職位、職種、職員数、業務、人事管理上の課題)

※各年度11月1日現在で計上

	2011 (H23) 年度	2012 (H24) 年度	2013 (H25) 年度
職員数	2人	6人	24人(うち任期付17人)
職種	事務	事務、農業、社会教育主事	事務、土木、農業、社会教育主事
職位	課長補佐	課長補佐、副参事、係長	課長、課長補佐、副参事
業務	人事給与、復興計画	人事給与、復興計画、用地、税務、農業振興、社会教育など	人事給与、復興計画、用地、税務、防集、区画整理、道路等災害復旧、農業振興、社会教育など
人事管理上の課題	自治法派遣となるが、派遣団体により、派遣職員の年齢、スキル(業務経験)、派遣期間、諸手当等の支給基準等が多少異なるため、事務処理の多様化、複雑化している。		
参考：県内市町	2人	6人	5人

②2011年度、2012年度、2013年度の各年度の県外の市区町村、都道府県による人的支援体制(職位、職種、職員数、業務、人事管理上の課題)

※各年度11月1日現在で計上

	2011 (H23) 年度	2012 (H24) 年度	2013 (H25) 年度
職員数	11人	52人(うち任期付5人)	64人(うち任期付10人)
職種	事務、土木	事務、土木、建築、社会教育主事	事務、土木、建築、社会教育主事
職位	課長補佐から主事、技師	課長補佐から主事、技師	課長から主事、技師
業務	復興計画、税務、災害義援金、災害救助法関係、災害復旧、災害廃棄物処理など	復興計画、用地、税務、戸籍、被災者支援、福祉、環境、産業振興、防集、区画整理、公共施設建設、道路等災害復旧、農業振興、埋蔵文化財など	復興計画、用地、税務、戸籍、被災者支援、福祉、環境、産業振興、防集、区画整理、公共施設建設、道路等災害復旧、農業振興、埋蔵文化財など
人事管理上の課題	前記のとおり		

上にみるとおり、2013(平成25)年11月1日現在、職員313人(病院を除く)の内、およそ3分の1に相当する93人を派遣職員に依存している状況にある。彼らの派遣期間は、多くの場合、4月～3月の1年間であるが、半年という短期や2年に及ぶ長期

の派遣の場合もある。業務内容について言えば、当初から復興計画、用地、区画整理、道路等災害復旧、公共施設建設等、復興のハード面にかかわる仕事とともに、戸籍や登記、税務といった仕事に携わる職員が多数を占めている。しかしそうした人的支援を

受けながらも、一般事務職員を含めて町全体としての職員不足は否めず、退職した職員の再雇用（1～2年）でしのいでいる状況にある。

こうした人的支援は、総務省、復興庁ならびに宮城県における人的支援・職員確保の枠組みを基本に、町とこれらの機関との連携・協力のもとに継続されてはいる。しかし、職員不足の現状に反して、派遣元自治体の行財政事情から現在の派遣数を今後も維持できるか否か不明であること、4月に迎える派遣職員の一斉の交替が復興業務の継続と進行管理に支障をきたす可能性もあること、という悩ましい不安材料も抱えている（総務課・三浦浩補佐、2013.11.）。復興事業が長期にわたるだけに、派遣職員はもちろん、全職員の心身両面の健康管理と士気の維持も重要な課題となる¹⁴⁾。

こうした大規模な人的支援は、いうまでもなく通常の自治体間交流でありえないが、震災からおよそ3年、ようやく本格的復興へと移行しようという時期にあって、今後もしばらくはこの支援体制に依存せざるを得ないと思われる。

とはいえ、この人的支援体制をただ単に「支援」と「依存」（あるいは「受援」）という関係で捉えてはならないであろう。町にとって、派遣職員との共同作業は文字通り「職員を育てる機会」（菅原辰雄議員、2014.1.17）になるであろうし、派遣職員にとっても、南三陸町の復興事業に携わって得られる数々の体験はやがて咀嚼され、貴重な経験となって、派遣元の業務に活かされるものと期待される。派遣

元自治体にとっても吸収できることは大きい。派遣元は全国に広がっているが（35自治体）、経験が何よりものをいう行政の世界にあって、全国レベルの人的ネットワークの形成もまた、中長期的にみれば、この支援体制の大きな成果のひとつとなる。

たしかに、行政による地域単位の説明会をとってみても、そこに初めて赴く派遣職員にとってみれば、全く未知の世界であろうし、地域の歴史やコミュニティの実際に十分通じていないが故の住民との意思疎通の難しさもあろう。しかし、そうした難しさを全庁的に乗り越えていくプロセスにこそ、人的支援体制の本来の意味があるのではないか。縦割り組織のメリットを十分に活かしながら、各所管の抱える課題をいかに全庁的に、横断的に共有していくかという課題についても同様である。いずれも南三陸町のみならず、すべての被災自治体が共有する課題である。

改めて想起したいことは、議会の場合同様、復興事業を進める際の行政の発想と視点、具体的な手法の工夫とその実践によって、「創造的復興」の今ひとつの主体である住民（地域）の復興への関わり方も変化し得るということである。自然災害など非常時を意識した安定的な人的支援体制の構築という課題をより大きな課題として捉え直すならば、職員交流を含む自治体間の広域的連携を平常時にどう積み重ねていく必要があるのか、このことが改めて問われている。

4. 復興を担う住民の自治と民意の集約組織

「創造的復興」の4つの主体については、本稿の冒頭「はじめに」でふれた。本章では、主体のひとつである住民（地域）と復興との関わりをみておきたい。具体的には、（1）行政区と契約講、（2）仮設住宅自治会、という地域自治組織をとりあげて、地域自治の現状について考えてみたい。

（1）二つの地域自治組織：行政区の自治とその基層としての契約講

①行政区の自治

町との関係において、地域住民からなる自治組織を代表し、住民と行政とをつなぐ「要」的存在が「行政区長」（一般に「区長」と呼ばれる）であり、その受持区域（地域単位）が「行政区」とよばれてい

る。他の自治体において、一般に「自治会・町内会」と呼ばれる地縁組織に相当する。震災前の74の行政区は、志津川地区・南町をはじめ、壊滅的被害を被った14行政区が解散という事態に至った結果、2014年2月現在、60行政区に減っている。また高台集団移転など、今後の復興の進捗に合わせて新たな行政区の区割りが検討されることになる。

南三陸町の場合、行政区長は、町長の任命になる町の非常勤特別職として位置づけられている(任期2年)。「南三陸町行政区長及び行政区の設置に関する規則」(平成17年10月1日、平成23年7月22日改正)は、「地域住民の自治組織との連携を密にし、行政の民主的かつ効率的な運営を図るため」(第1条)と、この規則の趣旨を明記しているが、行政区長の設置の目的についても、「町と地域住民との間の連絡事務を処理するため」としている(第2条)。

では行政区にはどのような特質をみてとれるのだろうか。規則第5条(1)では、行政区の区域について、「同一の字又は複数の字の区域内にまとまった一団の住居地又は集落の範囲とする」とし、同条(2)では、その区域内の世帯数について、「ア 都市計画区域内にあっては、おおむね50世帯以上、イ その他の区域においては、おおむね35世帯以上」と定めている。大きくとらえれば、古くからの集落であれ、新規に形成された住宅団地であれ、地域住民の参加と自治を基本に、行政との連携を密にしながら身近な地域課題の解決に取り組んできた主体であった。

また、世帯単位制(個人ではなく世帯を加入単位とすること)、地域占拠制(地域に類似の組織が存在しないこと)、全世帯加入制(自治体・地域によって加入率は多様であるが)、機能の包括性、行政の末端機能性など、従来、こうした地縁組織の一般的特質として説明されてきた特質も、地域占拠制を別にすれば、ほぼ共有している¹⁵⁾。

②地域自治の基層としての契約講

その一方で、一般の自治会・町内会には見られない興味深い特質もある。それが、歴史的には伊達藩

時代にまでさかのぼる「契約講」の存在である。契約講としての財産(例えば山林)を有し住民の生活を下支えする(例えば、炭づくり)、また相互扶助(例えば冠婚葬祭)をとおして共に支え合うといった、「講に入らなければ生活できなかった」という側面は、共有財産の維持を別にすれば、現在では失われているのであろう。また講には初めから入っていない場合もあれば、入っていても離れるケースもある。(後藤清喜氏、2014.1.19)。したがって、多くの場合、構成メンバーは行政区と基本的に同じではあるが、完全に重なっているわけではない。

しかしその一方で、地域の紐帯と結束力の源でもあったかつての機能は失われても、「講長」をリーダーとする地域的な一体感の基礎として、今日なお機能している側面はあるのではないだろうか。「べったりではなく、しっかりとつながっている」という表現のとおり、行政区との関係でいえば、歴史的にはこれに先立つ自治組織として、行政区というコミュニティの社会的人間関係をその基礎において支え、秩序づけている自治の基層ではないかと推測される。地区・地域によっては「最高意思決定機関」として機能する場面もある(後藤氏、2013.2.12、2014.1.19)。この点は、契約講の歴史と現在を、地域自治組織としての機能とその変遷という視点から、複数の事例をとりあげてさらに掘り下げて調査する必要がある¹⁶⁾。

復興過程における行政区の役割にもどろう。「志津川はよかった、と改めて思う。海のものも山のものもあり、人のつながりもあった。震災後、行政区がバラバラになってしまい・・・、皆ちらばってしまった」という声(「かね久海産」須田利子氏、2013.2.11)に端的に表れているように、住民にとって、行政区の中の間人間関係は、契約講とはまた異なる意味で、「豊かな心のよりどころ」であったことがうかがわれる。

震災後、行政区の自治機能はどのようなかたちで発揮されているのだろうか。集落や地域の再建にどう関わっているのだろうか。以下、二つの行政区を例に、自治組織としての行政区の可能性を考えてみ

たい。

(2) 行政区における復興への取り組み

①寄木の防潮堤

第一の事例は歌津地区の「寄木」(よき)行政区である。震災前、寄木漁港を取り囲むように、1960年のチリ地震後に建設された防潮堤近くから高台まで、44世帯が暮らしていた。現在は、防災集団移転促進事業(高台移転)として、隣接する葎の浜(にらのはま)行政区とっしょになるかたちで、41戸の「寄木・葎の浜団地」の造成が進んでいる(寄木地区から23～24世帯、葎の浜地区から17～18世帯の予定。2013年3月着工)。用地の一部には契約講の所有財産である山林が活用された(写真10)。



写真10 寄木・葎の浜高台移転造成地。2013.8.3

震災後の寄木行政区における取り組みとして最も注目すべきことは何か。それは、行政区の話し合いを根気よく重ねるなかで合意形成をはかり、県・町の提案する防潮堤の位置や長さ等、当初案を変更させるにいたったことである。

今少し具体的にみよう。宮城県は、中央防災会議による津波災害の分類をもとに、L1津波(過去、数十年から百数十年程度の周期で襲ってきた発生頻度の高い津波の規模。今般の東日本大震災のような最大規模の津波は「L2津波」)を想定し、南三陸町との協議を経て、志津川湾の防潮堤の高さを8.7メートルと設定していた¹⁷⁾。この防潮堤が当初案どおりの位置に建設された場合、入江に近い陸地からの海の眺望は全面的に遮断されることになる。漁

業を生業とし、海とともに生きる住民にとって、それは、海の様子も波の様子も見えないままに、いわば巨大な塀に囲まれるようにして仕事をするのであり、極めて危険な環境にもなる。「命を守る」はずの防潮堤が、意図とは反対に、「命を脅かす」大きな不安材料ともなる¹⁸⁾。

行政区の話し合いは、この高さや位置の妥当性、代替案としての避難路の可能性について、また後の維持管理も国が責任をもってやってくれるのか、といった疑問をめぐって断続的に継続された。住民の声はけっして一様ではなかった。「命を守ることが最優先ならば、ここまで巨大な防潮堤をつくるよりも、避難路を整備するなど他に選択肢があるのではないか」という意見に対し、「国がやってくれるんなら、やっても良かったらいい」との声も複数の住民からあがっている。「国や県でやることは変更できないのではないか」との、伝統的な住民と行政との関係を象徴するような声もあった(区長・高橋七男氏、2013.8.3)。

高橋区長の説明によれば、その後、行政区の合意も形成され、町・県との交渉の結果、最終的に、防潮堤は、8.7メートルの高さはそのままに、幾分高台にあがった陸上にセットバックさせ、かつ70メートルと80メートルの二つの防潮堤を離したかたちで建設することとなった。防潮堤の長さは当初案の3分の1となる。2013年夏の結論である(写真11)。

では、多様な意見がともかくひとつにまとまっていった背景には、何が作用しているのだろうか。まずは、上に述べた契約講を通じたコミュニティが、

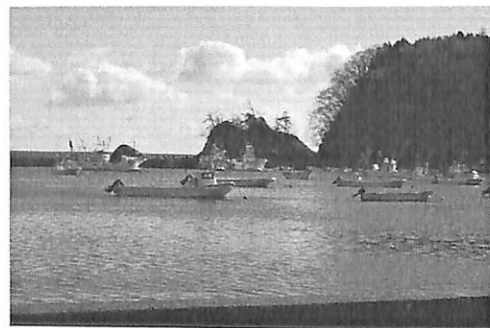


写真11 寄木のと海と既存の防潮堤。2014.1.19

行政区の活動とも重なり、「見えない社会的インフラ」として生きていたと考えられる。そして、冷静に地域の将来を考えながら提案を提案する地域リーダーの声に触発されて、住民それぞれが、防潮堤の問題を自分の問題として、また地域の再生と重ねてとらえることができたということではないだろうか。

同時に、行政との交渉過程には、制度やルール自体が対応すべき実態やニーズに合っていないという硬直性を指摘されても、それを頑なに守ろうとする行政の形式論と、現場をよく理解していない行政の実象があることがうかがわれる。寄木漁港について補足すれば、県の十分な説明なしに、応急のかさ上げ工事がなされたものの、季節による潮の満ち引きもあり、船からの荷揚げ作業には高すぎる結果となっている。これを低くしてほしいとの要望も、「寄木漁港の場合は、第一種漁港の係留岸壁であって認められない。第二種漁港の荷揚げ岸壁として位置づけられていれば低くできるが。」との県の回答であった。岸壁の実現の機能を考慮にいけない対応といわざるを得ない¹⁹⁾。

②旭ヶ丘・廻館（まわりだて）行政区

行政区としては、旭ヶ丘と廻館の二つである。旭ヶ丘地区は、昭和50年代後半、現在の仮設商店街「さんさん商店街」にもほど近い高台に造成された地域にあり、地域が形成されて30年になる。現在187世帯、人口520人ほどで、住民には二代目が増えている。震災被害は、高台であったこともあり、半壊・全壊が3軒と小規模にとどまった。したがって、物的な地域の再生という面での課題は限定的ではあるが、震災後から現在に至るさまざまな行政区としての取り組みと、その結果と考えられる地域住民相互の関係性に生じた変化には、地域を支える自治の意義やそれを促す背景を改めて考えさせられるものがある。

震災直後、半壊状態のコミュニティセンターには近隣の300人超の住民が避難した。旭ヶ丘・廻館の住民は食糧、衣類などを持ち寄り、水は近くの企業の貯水槽から分けてもらって、プロパンガスを利用

できたコミセンの炊事場で食事の準備を担った。行政区は当時12班に分かれていたが（現在14班）、各班から人を出した。「ともかく4～5日、食いつなぐことが課題だった。」（区長・佐藤良夫氏、2014.1.18）翌日には、志津川高校に避難していた人々にも炊き出しを運んだ。自衛隊出身の地域リーダー（佐藤区長）がいたことも、自衛隊の支援をはじめ、各方面との連絡・調整に大いにプラスであったと推測できる。

こうした活動は地域に何をもたらしたのだろうか。区長の言葉によれば、この地域は、上に紹介したとおり、様々な地域から転居してきた住民が多く、当初は出身地を同じくする住民で固まる一方で、全体としてはバラバラだった。また各班の中ではそれなりの付き合いはあっても、班の外では会話したこともない、という状況だった。震災後、「そうした地域がひとつになった」。

例えば、緊急避難時用の毛布など、地域に備えのなかった震災用グッズを町に申請し、補助を得て常備した。震災前、地震・津波にたいする心配がなかったということもあるが、町においても、こうした備えは各地域の判断で町に申請するという方法が採用されていたからである。また、地域の人々が学校に通う小中学生たちをバス停まで送迎しているが、通学路の一角に「東日本大震災津波到達地点」を記した看板をたて、かつ子供たちに毎日のように「津波のことを忘れないように、もし地震がきたらこの上まで逃げるように」と注意を促している。行政区の活動としても、どちらかといえば50～60代の女性が主力ではあるが、これまで以上に地域の親睦を深める活動を継続している。

こうした地域の結束や一体感には何が作用しているのだろうか。要因はさまざま複合しているであろうが、ひとつには、地域の隣人たちと共同で（いっしょに）ひとつのことにあたったという体験、そこに自分にもできる仕事があり、それが誰かの役にたっているという実感があったのであろう。混乱の中にあっても、自分の気づきや提案を周囲が受け止めてくれたという体験もあると推測される。一言でい

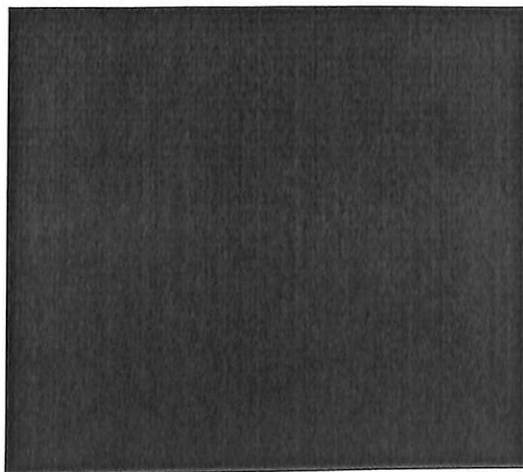
えば、「地域の中の自分」「地域とともにある自分」「地域を支えるひとりとしての自分」を実感したのではないだろうか。これらの点については、さらに地域住民の声の考察の手がかりを探っていきたい。

(3) 仮設住宅自治会

本章の最後に、応急仮設住宅における自治会をとりあげて、自治会発足前後の状況と現在の地域自治の取り組みをみてみたい。具体的には、南三陸町の仮設住宅では最大規模の「平成の森団地」(歌津地区、2014年1月18日現在、203戸、167世帯、499人。基本的にどこからでも入居できる一般型の仮設住宅である)を事例として、また自治会長の畠山扶美夫氏の談話を手がかりに、震災以来どのように住民の主体性が発揮されてきたか、その背景に何があるかについて考えてみたい(写真12)。なお、仮設住宅には、行政との連携の確保のために行政連絡員制度が設けられ、自治会長を中心に、現在、南三陸町全体で28名の連絡員が置かれている。



写真12 仮設住宅平成の森団地、2014.1.18



歌津地区の伊里前(いさとまえ)湾から高台にあったこの地域は、旧歌津町時代の1991(平成3)年に整備されたスポーツ施設(サッカー場、テニスコートなど)と宿泊施設(平成の森)が整った場所であった。震災直後の津波は南側の伊里前湾と、北側の田浦(たのうら)湾の両方から沿岸部の低地を襲い、付近の400人あまりが自主的にスポーツ施設の駐車場に避難してきた。中には地元住民のみならず帰宅困難者も多数いた。

そうした中、地区の古刹である津龍院(しんりゅういん 曹洞宗の禅寺、震災・津波で全壊した)住職が自然とリーダーとなって、自発的に避難者リストが作成され安否確認の手がかりができていった。近くのデイサービスセンターや「平成の森」宿泊棟も使って、最初の3日間をしのいだが、事実上孤島と化していた。3日目にとった行動が、サッカー場(現在、仮設住宅が建っている場所)に大きく描いた「SOS」のサインだった。これが翌朝(震災4日目)、当時「トモダチ作戦」をとっていた米軍ヘリの目にとまり、その後、毛布、水、食料など米軍の支援を受けることができるようになった(写真13)。

自治会的組織は3日目にはできていたが、前後して「平成の森」宿泊施設が全面的に開放されたこともあって、ここを避難所とする自治的な共同生活が始まった。食堂を含めすべての部屋を活用して部屋割りをしたことから、避難者は地元の人を中心に250人と確認できた。6月1日の仮設住宅への入居が始まるまで、約2か月半の共同生活である。自治会組織としても、正式に、会長(町会議員)、副会長5名、事務局長(畠山氏)をはじめとする組織の役割分担が形成され、避難所生活の基盤も次第に整っていった。水汲み班、衛生班、炊事班、物資調達班(歌津中学校に避難所本部があり、支援物資はそこに受け取る仕組みだった)、警備班など、多数の住民がこの共同生活の環境を少しでもよくしようと役割の分担に参加した。またこの2か月半、全日空(「こころの湯」)、鶴岡社協(使い捨て食器、シーツおよびそのクリーニングなど)をはじめ、外部から

の支援もさまざま届いた。

先にみた旭ヶ丘・廻館行政区の経験のように、住民は、非常事態に直面し、直感的にそれぞれのなすべきこと、できることを理解したのであろう。自然に発揮された個々の主体性と自主的な働きが全体を支えたことがうかがわれる。

2011年6月に始まる仮設住宅での暮らしの基礎には、こうした2か月半の避難所共同生活がある。注目すべきことは、仮設住宅入居が可能となった時点での自治会の対応である。自治会は、「避難所生活をともにしてきたすべての世帯を新たにできた仮設住宅に入居させてほしい」旨、町に要望したが、この仮設住宅が出身地を問わない一般型であることから、町はその基本原則を崩すことはなかった。

そこで自治会が要望し採用された対応が、入居できることになった住民については「棟割りだけでも集落毎に」という代案だった。仕事も、生活習慣も、互いにある程度わかっている住民同士のコミュニティに配慮した対応である。もともと地元で暮らしていた地域の住民のみに限定しない「一般型」の仮設住宅で、震災前に生きていた「地域の中の自分」を確認しながら、その安心感をもって、ともかくも新しい生活環境に入っていきことが可能になったといっている。

現在の人口構成をみれば、「平成の森団地」に暮らす167世帯、499人の住民の内、65歳以上の高齢者が160人（うち、75歳以上が76人）と高齢者が多い（仮設住宅内での高齢化率は32%）。2013年度に成人式を迎えた若者は11人（前年度は7人）、小学校に就学した生徒は2人（2014年度は1人の予定）である。とはいえ、日中、仕事に出る住民が出かけたあとに残された高齢者は、集会所（朝6時半にはオープン）や、近くの「カフェ・あづまーれ」（企業の支援によって生まれた）で仲間と語り合う時間も、生活は落ち着いているように見える（写真14～15）。多様な年中行事、町外から訪れるボラン



写真14 カフェ・あづまーれ外観. 2014.1.18

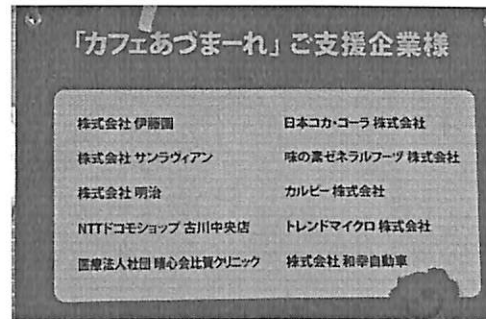


写真15 カフェ・あづまーれ支援企業. 2014.1.18

ティアや修学旅行生との交流など、外部との接点もあり、それが住民の支えにもなっている。

反面、「（避難所生活を含めた）当初の1年数ヶ月は命をつなぐだけの毎日であり、思考停止状態だった」（畠山氏、2014.1.18）との述懐とともに、「一旦ここでの生活に慣れると、元の集落には戻りにくい」という指摘には、震災後の住民の不安定な心理とともに、生活の拠点が比較的短期間で変わることに伴う強いストレスに対する懸念がみとれる。多くの住民が、当面続く仮設住宅の暮らしの中にあっても、いかに前向きな気持ちを保つことができるか、そのために、自治会として「埋もれがちな声をどう引き出すか」（住民グループ「復興みなさん会」、河北新報、2013.8.3「リアスの風」）、そこに大きな課題がある。しかし、それはこれから本格的復興の途に進もうとする町（行政と議会）にとっても大きな課題ではないだろうか。

5. おわりに

本稿は、震災後3年がたとうとする時点にたつて、この1年数ヶ月の南三陸町の変化をみてきた。その際、復興を担う4つの主体、すなわち行政、議会、産業界、住民（地域）に着目し、そうした主体がそれぞれの立場から復興の現状をどのように見ているか、その声を手がかりに、今後の復興の道筋を考えることを目的とした。本稿を締めくくるにあたって、大きく次の2点に注目したい。

(1) 4つの主体の共通認識

ひとつは、4つの主体に共通の現状認識がみとれることである。すなわち、「いよいよ本格的復興が始まる」、という半ば覚悟にも似た思いである。それは、「これまで、ともかく難局をしのいだということ。復興はこれから」（佐々木恋雄氏、2013.8.1）という言葉や、「(自分の生業をどうすべきか)本気で選択しなければならぬ節目の時期になった」(須藤弥代治氏、2013.8.2)という表現、また「これまでは震災直後の状況から立ち上がるための無我夢中の時間。これからが本格的復興の段階」(高橋正氏、2013.8.3)といった地域経済を担う人々の言葉に端的に表れている。同様に、住民にも「震災から2年10ヶ月、折り返し地点にたった」(畠山扶美夫氏、2014.1.18)という認識がある。異口同音に語られるこうした言葉には、期待のいっぽうであせりと不安の入り混じった複雑な心境がうかがわれる。行政、議会とて同じであろう。

同時に、こうした共通の不安感あるいは懸念の背景には、さまざまな思いがあることにも注目すべきであろう。人口減少というトレンドと事業者の不安についてはすでに言及した。このほかにも「今は、一種バブルの状態ではないか。震災前の状況に戻れたならば、それで十分ではないか。税金で作ってくれるなら今の内に、という発想でよいか」(畠山扶美夫氏、2014.1.18)という、現状のようなかたちで復興が進むことへの懸念がある。また行政に対する住民の依存心が強まり、その自立心が次第に弱まっ

ていくことを懸念する声も聞かれる(高橋七男氏、2013.11.29)。

今後の本格的復興を展望するとき、こうした不安感や懸念をいかに払拭するか。町にとって大きな課題であろう。

(2) 多様な主体間の相互理解と目標の共有

上のことに関連して注目すべき今ひとつの点は、町全体の復興の牽引車と言うべき行政、議会はもとより、産業界、住民（地域）のそれぞれに、多様な意見をまとめ自らが直面する課題をのりこえようとしているリーダーとそれをサポートする人々がいるということである。

しかしながら、これら4つの復興の主体間の意思疎通と相互理解にはいまだ不十分な面があると思われる。たしかに現状においても、すでに種々試みられており、こうした複数の主体間に一定のチャンネルは形成されてはいる。一例をあげれば、伊里前、戸倉、志津川の3つの地区で発足している「まちづくり協議会」の活動と行政との連携がある。現状では、行政の側に、こうした住民参加の方式への戸惑いがあるのかもしれない。また民意の吸収という面でも、関心を寄せ、実際に活動に参加する住民が限られている側面もあり、住民の側にもさらに工夫の余地もあるであろう。しかし、町の将来を考えると、新しい住民参加の社会的実験であることはたしかである。

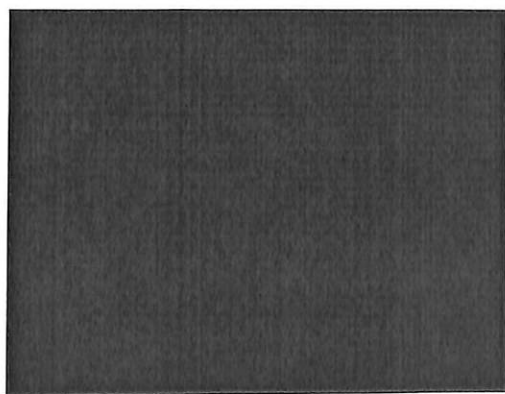
いずれにせよ、町の将来ビジョンや復興の具体的な施策、また各産業界の取り組みや仮設住宅の住民の暮らしなど、各主体が情報を持ち寄り、あるいは提案し、互いに自由に発言する(一定のルールのもとで)、現状や課題を共有して意見を交換することが求められている。懸念される今後の人口の推移を例にとれば、「1万人でどうする、7千人でどうする」というところから出発すべき」という指摘、つまり人口減少というトレンドを受け入れる必要があるとの声もある(歌津工業・西城貢喜氏、2013.8.3)。

いっしょに考える、そうした場と機会を継続することが必要ではないだろうか。議会の年齢構成を考慮すれば、とくに20代、30代、40代と、若い世代の参加が極めて重要である。行政、議会としてはそうした参加を促すような取り組みが必要となる。

素朴な疑問ではあるが、震災直後、そしてその後の3年近くをとにかくも耐えて乗り越えてきた住民や産業界の意欲と主体性、その自治の実践を活かさずして本当の復興はありえるのか、と思われる。

仮に人口が減っても、行政、議会とともに町を支え続けていかねばならないのは住民自身であり、産業界である。町全体の活力といってもよいかもしれない。復興が成り、そこに新しい街の風景が見えるようになったとしよう。しかし、その時、人が心躍らせるとは限らない。逆に、その風景に言葉では表現しえない寂寥感を感じることが十分に考えられる。そうした空洞を埋められるのは、復興の過程そのものへの直接・間接の参加の経験であり、これを自分自身の復興の歩みと重ねて捉えることができるような、多様な各主体間の連携しかないのではないだろうか。

若い世代の参加と地域の協力によって、商工団地の一角につくられた小公園、地域と大学との連携によって寄木地区にデザインされた花の公園など、すでに地域主体の取り組みも始まっている²⁰。まちづくり協議会やこうした取り組みについては、稿を改めて考察したい。



冒頭に触れたように、町は一步步復興している。2013年7月31日には、中心部である志津川市街地

の復興まちづくりに関する住民説明会が開催された。また、2014年1月17日には、志津川都市計画事業志津川地区被災市街地復興土地区画整理審議会が始まった。大震災の被災地全体をみれば、今なお震災直後の生々しい傷跡を残している地域もあるなか²¹、南三陸町ではいよいよ具体的な市街地復興の青写真が見えてくる段階に入った。上記の問題意識をあたためながら、その動きを継続してみたい。

【注記】

- 1) 復旧・復興の状況は地域によってかなり異なる。下の写真は清水浜駅周辺の現況である。



写真17 JR気仙沼線清水浜(しずはま)駅。2013.8.4

- 2) 町職員ら43人が犠牲となった。2011年9月、町は、一旦、取り壊しの方針を決定したが、保存を求める声もあり検討が重ねられた。その後、2013年9月、復興事業に支障をきたすおそれがあることと財政的な負担から、町長が「苦渋の決断」として取り壊しを正式に発表した。しかし震災遺構の保存に向けた国の動きもあり、宮城県が設置した有識者会議で、再度検討を重ねている。
- 3) 海岸から200メートルほど離れた4階建の総合結婚式場。利用者、従業員合わせて327名の命が救われた。
- 4) 本研究は、杉田孝夫客員研究員との共同研究の成果の一部である。本稿と合わせて同氏の論考を参照されたい。ほかに、第4回調査の準備を兼ねた単独調査を2013年11月28日～30日に実施した。

なお、ヒアリングに基づく現況や課題等の紹介に際しては、発言内容の後ろに（ ）を付し、氏名と取材日を明記した。

挿入した6点の図表はいずれも南三陸町の資料である。写真23点は著者の撮影による。

- 5) 河北新報、2013年7月31日付。
- 6) 南三陸町「復興に向けた主な動き：地域の現状と課題」、平成25年6月1日。
- 7) 河北新報、2013年7月31日付。静岡新聞、2013年9月11日付。
- 8) 河北新報、2013年8月1日付。
- 9) 南三陸町、前掲資料。
- 10) 南三陸農業協同組合「JA南三陸第4次中期経営計画＜農業振興計画＞～次世代へつなく協同～「農業・地域・JA」づくりの実践」、平成25年6月。また、農業再生の取り組みについては、結城登美雄、小山良太、(株)農林中金総合研究所「東日本大震災 復興に果すJAの役割」(家の光協会、2012)、pp.66-90を参考にした。
- 11) 商業者の自発的な取り組みとして、「てんでんマップ」という、仮設商店街に出店していない事業者の店舗を住民や町外から訪れる人々に知ってもらおうと、その場所を紹介したマップの作成がある。2013年7月。
- 12) 選挙に関する情報は町がウェブ上で公開しているデータに依った。
- 13) 河北新報ニュースサイト・コルネット、2013.10.25付。この記事は、住民票を移さずに町外に出ている被災者の中に、地域の復興に期待する心情と、帰郷を諦めつつある心情とが複雑にからみあっていること、その一方で、情報自体が少なく「選挙の実感もない」との声を伝えている。
- 14) 新聞は、大震災後、岩手、宮城、福島3県の沿岸と原発事故で非難指示区域となった地域の計42市町村で、職員がうつ病など心の問題で休職するケースが相次いでいることを報じている。読売新聞、2013年9月30日配信。

- 15) 伊藤修一郎「自治会・町内会と住民自治」、『論叢現代文化・公共政策』、2007、vol.5、pp.85-116。
- 16) 歌津地区については、歌津町教育委員会・歌津町文化財保護委員会「歌津の契約講」を参照した。旧歌津町の22の契約講について、沿革、組織、共同労働、講財産、違反制度、嫁の組織、姑の組織など、多面的な調査結果を集めた資料であり、地域自治組織としての契約講を知る上で示唆に富む。

また、内山節「共同体の基礎理論—自然と人間の基層から—」(2010、農文協)は、地域社会を下支えている伝統的な人間関係を知る上で興味深い。

- 17) 防潮堤の高さに関する宮城県への考え方は、県がウェブ上で公開している資料「気仙沼地域における海岸堤防の高さ」(平成24年7月)に詳しい。
- 18) 防潮堤については被災地各地で議論になっている。宮城県気仙沼市小泉地区における防潮堤建設計画を例に、十分な説明のないままに「住民は合意した」とみなし、着工準備に入ろうとする県の姿勢を「巨大防潮堤、建設ありき」だったのではないかと指摘する報道もある。この記事は気仙沼市内だけで87の防潮堤計画があることを確認しつつ、「住民が県と対等に話し合う事例はあまりない」と結んでいる。朝日新聞、2014年2月6日付。
また、別な記事は、避難路よりも防潮堤が優先される背景に、防潮堤のように震災で壊れたものを元に戻す「災害復旧事業」は認めるが、新規のものは認めないという復興庁の査定方針と、結果として「防潮堤には巨額の予算がつくが、数千万円の小さな道路には出ない。硬直した制度が原因」との国土交通省職員の声を紹介している。朝日新聞、2014年2月4日付。
- 19) 「岸壁のかさ上げが高すぎる、もっと当事者の使い勝手に配慮してほしい」との声は、南三陸町の漁港の中で作業場の建物が残った唯一の漁港である細浦漁港でも聞かれた(写真18)。



写真18 細浦漁港. 2013.8.4



写真21 関上小学校体育館. 2013.8.5

- 20) 小公園は町有地を利用して、明治大学の学生を中心にした若者と「かね久海産」をはじめとする地域との協力で整備された。

花の公園は、正確には「香りの灯台～はじまりの花ひろば～」と名付けられたもので、寄木さくらの会と尚網学院大学とのコラボレーションによる。環境省、第8回「みどり香るまちづくり」企画コンテストで、震災復興特別賞に選出された。

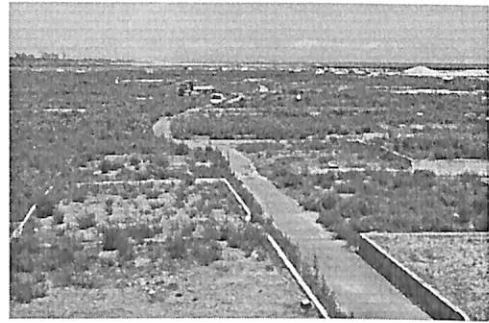


写真22 名取市被災地. 2013.8.5

- 21) 2013年7月末～8月はじめの第3回調査の折、



写真19 関上中学校. 2013.8.5

県道38号線に沿って、仙台以南の宮城県沿岸部を急ぎ足ながら見てまわる時間を確保できた。名取市、岩沼市、亶理町、山元町と、津波に襲われた沿岸部の住宅地、畑地などの現況は想像以上に厳しく、場所によっては、震災後、がれき処理が進んだところで復旧作業は完全にストップしているようにさえ見受けられた(写真19～22)。

鉄筋2階建ての校舎がほぼ水没したものの、児童、教職員ら90人が屋上で助けられた山元町の中浜小学校も海岸近くにさらされている。



写真20 関上中学校. 2013.8.5



写真23 中浜小学校. 2013.8.5

その後、中浜小学校は保存に向けて復興庁の調査費が認められた（写真 23）。

こうした現況の背景には、自治体あるいは地域の様々な事情があるものと推察される。また大半が災害危険区域に指定されているのであろう。が、名取市関上（ゆりあげ）地区の関上小学校体育館で目にした光景は今も目にやきついている。体育館に所せましと並べられた長机の上には、泥をかぶったままの多くの位牌をはじめ、ランドセル、アルバム、カメラ、写真など日常生活の様々なものが並べられている。引き取り手のないままにそこに置かれた家族の思い出、それぞれの家庭の歴史を偲ぶ縁の置かれた現状に、震災後 2 年半の復旧の厳しさを思わざるをえなかった。