

合併旧町のレジリエンス
—南三陸町歌津地区を事例に—

今井 良広・金川 幸司・高田 篤

Resilience of Merged Former Town: A Case Study of Utatsu District
of Minami Sanriku Town

Yoshihiro IMAI, Koji KANAGAWA, Atsushi TAKADA

『経営と情報』

静岡県立大学・経営情報学部／研究紀要 抜刷

第30巻 第2号（2018年3月）

合併旧町のレジリエンス —南三陸町歌津地区を事例に—

今井 良広（兵庫県）

金川 幸司（静岡県立大学）

高田 篤（復興みなさん会）

本稿は、東日本大震災で被災した自治体内の旧町村、集落単位での自助・共助の取り組みについて、コミュニティ・レジリエンスの視点からその意義・役割を明らかにしようとするものである。合併旧町村の応急対応、復旧・復興に係る既往文献レビューに続いて、事例として南三陸町歌津地区（旧歌津町）を取り上げ、その地域社会構造を概観したのち、旧町単位の復興の取り組みと行政区単位の高台移転の取り組みを検証した。

その結果、合併旧町のレガシーである協議会（すばらしい歌津をつくる協議会）の仕組みや集落内部に埋め込まれている伝統的な地縁組織（契約会）の存在が、結束力を生み出す源泉となっていることが明らかになった。また、内外のネットワークの結節点である新しい地域組織や協議会が、外部から資源、情報を獲得することで、コミュニティの適応力の向上が図られていることも判明した。さらに、住民主導の復興が自助・共助組織の組織化を促し、地域の意思決定システムの刷新をもたらしたことで、ローカル・ガバナンスの構造が変化しつつあることも確認できた。そして、復興過程では、結束型・橋渡し型ソーシャル・キャピタルの適切な組み合わせ・結合が地域社会の自己組織化を促し、それを安定的な姿へと変化させていくキーンになるとの結論に至った。最後に合併の復興過程への影響についても考察し、ガバメントのリスキューが進んでも、本来的にコミュニティ・レジリエンスは、地域的、社会的、文化的なまとまりを単位として形成されることを示唆した。また、合併の影響と指摘される復興過程の問題の多くが、合併よりもむしろ国の復興制度の設計に起因するものであるとの結論を得た。

キーワード：自助・共助、コミュニティ・レジリエンス、地域組織、ローカル・ガバナンス、市町村合併

1. はじめに

甚大かつ広範な被害が発生し、未曾有の大災害となった東日本大震災では、被災地域・コミュニティのレジリエンス¹が試される事態となった。特に、「平成の大合併」により誕生した自治体の縁辺部では、中心部が壊滅的な被害を受け、自治

体の行政機能が大きく損なわれたことにより、旧町村単位や集落単位の自助・共助のメカニズムが、応急対応の仕組みとして機能し、その後の復旧・復興の拠りどころとなった。

本稿²では、南三陸町歌津（旧歌津町）における旧町（地区）単位、集落（行政区）単位の自助・

1. レジリエンスは、極めて多義的な概念であり、各分野で様々な定義がなされているが、国連国際防災戦略事務局（UNISDR）はそれを次のように定義している。

「危険に晒されたシステム、コミュニティ、社会が、その最も重要な基本的構造・機能の維持・回復を通して、時宜に適った効率的な方法で、危険の影響に耐え順応する、あるいはそれを吸収し、そこから回復する能力」（UNISDR 2009 p.10）

本論文では、この一般的な定義を踏まえつつ、ソーシャル・キャピタルの概念を援用し、地域社会システムのレジリエンスについて考察する。論考にあたっては、レジリエンスを単なる原状回復、再現というよりもむしろ望ましい均衡状態への到達という観点から再定義し、地域社会の再構築（ソーシャル・キャピタルの再編）とそれによるより安定的な新たなシステムへの転換をレジリエンスの射程に捉えている。

2. 本論文は、日本公共政策学会第21回研究大会報告（今井・金川・高田 2017）を、その後に行った現地調査等に

共助の取り組みを事例³⁾に取り上げ、コミュニティ・レジリエンスの視点から、その意義・役割を明らかにする。また、応急対応から復旧・復興の段階に至るその取り組みが、ローカル・ガバナンスにもたらした変化について論考する。そして最後に、合併と復興制度が合併旧町村の復興に及ぼした影響について若干の考察を行う。

2. 合併旧町村の応急対応、復旧・復興—既往文献における論考—

東日本大震災の被災地域における合併旧町村の応急対応、復旧・復興については、主に平成の大合併の影響（メリット・デメリット）という観点から広く論じられてきた（幸田 2013、丸山 2014a、川瀬 2015等）。

そうした合併の影響をめぐる議論が、発災後の合併旧町村におけるガバメント（自治体）の機能について論じたものであるのに対し、ガバナンス（地域自治）の視点から合併旧町村やそれを構成する地区・集落（昭和の合併時の旧町村等）の応急対応、復旧・復興過程を検証する論考もなされている。その多くは、コミュニティのレジリエンスを問うものでもある。

例えば、丸山（2014b）は大船渡市旧三陸町域を構成する3地区（昭和の合併時の旧町）において、住民が自発的に設立した「復興委員会」が、復興ニーズの取りまとめにあたった実態を報告している。そして、地区が中心となって応急対応、復旧・復興に取り組んだ背景として、藩政村としての歴史的まとまりや、漁業組合や地区公民館を中心とする平時の結びつきを指摘している。

吉野（2012）は釜石市周辺地区（昭和の合併時の旧村）を取り上げ、発災後の応急対応時に、地域自治組織（連合自治会）が行政からの指示・依

頼を待たずに、自らの判断で物資の確保や配給等にあたり、隣接地区からの避難者を支援していた状況を報告している。そして、地域自治組織がまとまって活動できた要因として、規約（準則・行動規範）と物的基盤（共有地・共有財産）の存在を指摘している。

森（2013 & 2016）は、念仏講、契約会などの自助的互助組織の活動が活発であった気仙沼市小泉地区（旧本吉町の一部：昭和の合併時の旧村）において、住民自らが協議会を結成し、トップランナーとして防災集団移転促進事業を実現に導いた経緯を報告している。それによると、住民間で、古くから伝わる農村ならではの慣習・慣行の継承や、近隣の人とのつながり、結束の維持、互助・共助の営みの再生といった点が強く意識され、それが参画や活動の動機づけになっていたことがうかがえる。

このようにコミュニティ・レジリエンスの源泉が地域そのものにあることを明らかにする論考がある一方で、地域外とのつながり、ネットワークに着目し、その活用が復旧・復興を促進することを示す論考もある。

例えば、帯谷（2016）は気仙沼市唐桑地区（旧唐桑町）を取り上げ、復旧・復興過程において、森と海の環境保全・創造運動が長年構築、蓄積してきた地区外とのネットワークを介して、各資源（支援）の獲得が図られた実態を考察している。そして、農村集落の伝統的なつながりとともに、外部とのネットワークが復旧・復興の土台となり、地区の回復力の支えとなったと結論づけている。

南三陸町歌津地区を取り上げる本報告においても、コミュニティに内在するレジリエンスの源泉を探るとともに、外部とのネットワークがレジリエンスに及ぼす影響について論ずる。と同時に、新たな地域組織などがローカル・ガバナンスに与

もとづき、加筆・修正したものである。また、本論文は、今井・金川・後（2015）が行った南三陸町を対象としたレジリエンスをめぐる考察を、その後の同町復興事業の進展に伴う地区・集落の変容や地域組織の変遷を踏まえつつ、精査したものでもある。

3. 本論文の内容は、2012年～2017年の6カ年にわたり、南三陸町歌津地区の地縁組織（契約講等）、各種団体（漁協等）、事業者、まち協、震災後誕生した新しい地域組織（社団法人、NPO）及び南三陸町役場に対して実施したヒアリング調査の結果にもとづく。

える影響を考察する。

なお、歌津地区の応急対応、復旧・復興に関する既往文献としては、漁村集落における応急対応の取り組みを扱った大浦（2013）、川島（2015）、濱田・大浦（2014）といった論考があるが、いずれも集落における契約講（契約会）という伝統的互助組織の役割に焦点を当てたものである。これに対し、本報告は地区全体における内外のネットワークの結びつきを考察するものであり、この点に本報告の意義があると考えている。

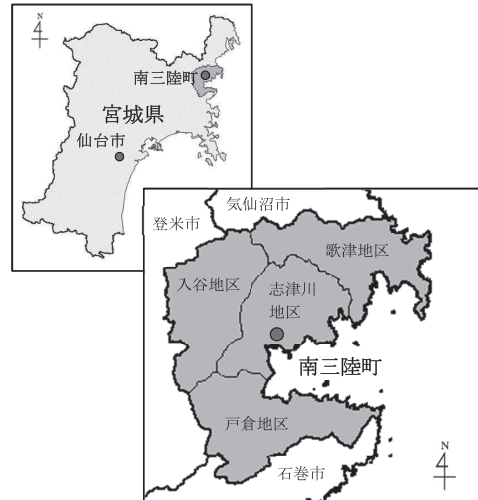
3. 歌津地区の概況

(1) 沿革・地勢・人口

歌津地区（＝旧歌津町）は、南三陸町を構成する4つの地区（「志津川」、「戸倉」、「入谷」、「歌津」）の1つである。同町北東部に位置し、南は志津川地区（旧志津川町）、北は気仙沼市本吉地区（旧本吉町）に接する。その歴史は江戸期の藩政村にまで遡り、2005年に旧志津川町と合併し、南三陸町となる以前は、明治の市町村制施行以来、116年間合併することなく、単独自治体として存立してきた（町制は1959年施行）。

東は太平洋に面し、西の田東山嶺から海岸近くまで山林が迫る歌津地区は、平野部が少なく、沿岸部には、三陸復興国立公園の一角をなす風光明媚なリアス海岸が続いている。集落の多くは、このリアス海岸に沿って形成され、古くより漁業が地域の経済、暮らしを支えてきた（漁村集落が13の浜に存在）。近年はワカメ、ホヤ類、ホタテ貝などの浅海養殖業が盛んであり、日本有数の養殖漁場として知られている。現在も漁業従事者が就業者全体の30%以上を占め、漁業が地区最大の雇用の受け皿となっている（「平成22年国勢調査」）。

歌津地区の人口は、平成27年10月現在で4,416人、世帯数は1,344世帯にのぼる（「平成27年国勢調査」）。震災前（5,068人、1,407世帯：「22年国勢調査」）よりも人口は12.9%、世帯数は9.6%減少している。一方で、高齢者数、高齢者（のみの）世帯数とも、震災前より増加し、高齢化（29.2%→32.5%）がさらに進展している。



（今井・金川・後 2015 p.4）

図1 南三陸町歌津地区の位置図

(2) 地域自治（ローカル・ガバナンス）の構図

歌津地区では、2005年の合併後、「総合支所」が住民サービスの総合窓口として機能してきた。また、「地区公民館」を拠点として生涯教育活動、青少年育成活動が展開され、公民館併設の「地域振興センター」が地域づくり団体を育成支援する役割を担ってきた。防犯協会、交通安全協会などの諸団体の活動も、歌津地区を単位として行われてきた。

地区内には、17の「行政区」が存在する。「自治会」はこの行政区を単位として組織化されている。婦人会、老人クラブ、公衆衛生組合、道路愛護会、婦人防火クラブ、消防後援会なども、行政区を単位として活動している。消防団分団の班も、基本的には行政区毎に結成されている（歌津地区全体で、5分団21班が編成されている）。各行政区内には「班・組」が編成されており、その数は地区全体で125にのぼる（2009年6月現在の班・組当たりの平均世帯数＝11.4世帯）（南三陸町 2010）。

(3) 地域自治の基礎単位－契約講（契約会）－

歌津地区の地域自治において特筆すべきなのは、地縁的共同組織である「契約講」（契約会）の存在である。海難救助、農作業の結（ゆい）、家普

請・屋根葺の手伝いなど、村落生活上の相互扶助を主な目的として江戸期より形成されてきた契約講は、基本的に行政区単位で存在し、その数は歌津地区全体で22にのぼる（中心地の伊里前には4組織が存在）。

歌津の契約講は、今もその伝統的な相互扶助機能を一定程度保持し、道路普請、河川・海岸の清掃、山林の手入れ（植林・刈払い）などの共同作業を講員全員で行っている。また、契約講は共有財産として山林（契約山）や保護区（禁漁区）を保有し、そこから得た収入を、集落施設（集会所、街灯等）の維持管理など、村落生活の基盤維持に活用している。さらに、契約講は無形文化財である民俗芸能（獅子舞、ささよ等）の保存・継承などにおいても重要な役割を果たしている。

この契約講が現在も地域自治組織として歌津地区の集落運営の中心を担い、地域コミュニティの意思決定に大きな影響力を及ぼしている。契約講は任意団体ではあるものの、町への陳情窓口や行政区長（町の特別職・非常勤職員）、各種団体役員の選任機関として機能している。このため、行政においても、契約講を行政区（自治会）と並んで地域自治の基礎単位と捉えている。

4. 歌津地区における自助・共助の取り組み

(1) 東日本大震災による被災状況

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、歌津地区にも壊滅的な被害をもたらした。浸水深が最大20mを超える津波により、海岸沿いの低地にある市街地や集落などはほぼ浸水し、多くの家屋や漁船が流された。役場の歌津支所や公民館、保健センターなどの公共施設も流失し、行政機能も一時的に麻痺した。

地区の死者・行方不明者は119名を数え、明治

三陸大津波に次ぐ人的被害が生じた。浸水面積は386.3ha、うち農地の浸水は121.6haに及んだ（17行政区のうち11行政区で浸水が発生）。被害家屋（半壊以上）は692戸にのぼり、罹災した住家は全世帯の50%を上回った。発災後1ヵ月が経った段階でも、地区人口の3割以上の約1,600人が避難所などへの避難を余儀なくされた（南三陸町2011他）。

(2) 地区単位の取り組み—すばらしい歌津をつくる協議会—

こうした壊滅的な被害のなか、地区レベルでいち早く応急対応に動いた組織が、「すばらしい歌津をつくる協議会⁵⁾」（以後基本的に「協議会」と呼称）である。

協議会は、1950年代の生活改善・合理化運動（新生活運動）にルーツを持つ地域における普及・啓発運動の推進機関である。会員は契約会、行政区、産業団体（農協・漁協・商工会）、婦人会など、歌津地区（旧歌津町）の各界代表約60名で構成され、行政と地域のパイプ役としての役割を担ってきた。

協議会は、平時は公民館を拠点に花いっぱい運動や自然保護活動等の啓発や安全安心の地域づくり活動などを行っていたが、震災前に宮城県沖地震津波を想定し、「海の災害時には山間部が」、「山の災害時には沿岸部が」応援することを申し合わせていた⁶⁾。

東日本大震災発生時には、この申し合わせに従って、山間部の集落が被災した沿岸部の支援を自主的に行った。そして、混乱が続くなか、旧歌津町職員であった会長のリーダーシップのもと、地区の被災者支援の拠点として活動を続けた。

応急段階では、協議会会員は避難所での炊き出しや救援物資の受入れ・配布を行うなど被災者の

4. 主として東北地方に分布する近世以来の地縁的共同組織。「契約」（「本契約」）とだけ呼ばれることもある（発音は「ケエヤグ」あるいは「ケヤグ」）。契約講の加入単位は家であり、各家から成人男子1名が構員となる。各家の家督（跡継ぎとなる子供）が結婚を期に加入し、自身の家督の結婚時に退会するケースが多い。

5. すばらしい歌津をつくる協議会に関する記述は、主に小野寺寛前会長へのヒアリング調査にもとづく。なお、2015年末までの状況は、今井・金川・後（2015）で詳述している。

6. この申し合わせについては、平成26年度すばらしい歌津をつくる協議会総会資料「議案第4号 平成26年度震災復興支援部会事業計画（案）について」に記載されている。

支援にあたった。また、被災後、会員間で月2回定例会を開催し、情報交換を行い、状況の把握に努めるとともに、役場・社会福祉協議会等との連絡調整に携わった。仮設住宅への入居が始まってからは、自治会組織の立ち上げやその運営に支援の手を差し伸べた。

また、協議会では被災後情報が不足し、被災者が不安感を抱いていたことから、2011年4月より会報「一燈」を発行し、地区の被災状況や避難所の状況など、身近な情報の発信を始めた。「一燈」の発行回数は4年間で41回にのぼり、この間、仮設住宅の入居や復興公営住宅の整備、高台移転の進捗状況など、その時々に必要な情報を伝えた。復旧・復興段階になると、協議会は防災集団移転促進事業説明会やまちづくり勉強会なども開催し、住民に復興事業についての学習機会を提供した。

被災以降、外部から地区への支援窓口となった協議会は、全国からボランティア団体を受け入れ、地区の個人・団体とのマッチングも請け負った。受け入れ団体数は、4年間で89団体、1,679人にのぼった。さらに、支援の受入れを契機に始まった全国各地のボランティア団体との交流活動を発展させ、ネットワークの拡大にも努めた。

協議会では、そうした交流先の団体の協力も得て、オリジナル・グッズ（Tシャツ、タオル、帽子、うちわ、草履、キャンドル等）の製作・販売も手がけはじめた。このグッズ製作・販売は、協議会活動の原資の確保だけでなく、被災地のコミュニティ再生、しごと創出という観点から、現在まで継続して取り組まれている。その活動は、作り手の高齢女性らにとって、地域の人々と交わる機会と貴重な現金収入をもたらす手段となっている。

このほか、協議会では災害文化の継承活動にも

取り組んできた。2013年3月には、東日本大震災を後世に伝えるため、東北大学の協力を得て、南三陸町の小、中、高校生らが寄稿した津波体験文集（「未来への遺言」）を刊行している。

こうした協議会の復興支援事業⁷は、行政組織や各種活動が平時に復したことから、2015年4月、震災後新たに設立された歌津地区の地域組織、(特)夢未来南三陸のまちづくり事業部⁸に継承された。さらに2017年4月からは、同事業部から分離・独立する形で、新たな活動母体として「歌津地区復興支援の会一燈」（以後「支援の会」）が立ち上げられ、活動の再出発が図られている（組織の変遷は図2、表1参照）。

支援の会では、宮城県から助成金⁹を得て、被災者のニーズに寄り添った復興支援活動を継続・拡大しつつある。「地域交流会」の開催や「高齢者いきがい活動」の実施など、高台や復興住宅でのコミュニティ構築や高齢者の孤立防止に向けた活動を展開している。また、引き続き、復興情報紙「一燈」を定期刊行し、地区全戸への配布を行っている。

さらに、協議会以来開催してきた定例会を「ネットワーク会議」の名に改め、契約会長、行政区長、各種団体代表、小・中学校長、総合支所長など25名の会員の参加を得て、地区・集落の様々な課題をめぐって情報共有、意見交換を図っている。

このほか、小・中学生や来訪者への「防災学習」、「震災講話」を続けるとともに、全国からのボランティアやスタディツアーの受け入れも継続し、全国の支援団体の受け皿として機能している。

支援の会では、連携・協力団体（伊里前契約会、南三陸ハマーレ歌津¹⁰、歌津地区ボランティア連絡会）と「歌津地区復興推進協議会」を結成し、

7. 2014年4月に、協議会本体の活動を震災前の状態に戻すことが決定され、1年間、復興支援事業は新たに協議会内に設けられた「震災復興支援部会」のもとで実施された。

8. 同事業部では、復興支援事業とともに、地元の若者が地域文化・生業を地域の宝として見つめ直し、記録として残していく活動（若手人材育成事業）などにも取り組んだ。その成果は、「南三陸宝ブック」として取りまとめられ、2016年11月刊行された。

9. 「みやぎ地域復興支援助成金」と呼ばれる、被災者の自立を促す活動や地域の復興を推進する活動を実施するNPO等に対する助成制度。2013年度より実施。支援の会は、被災者生活支援タイプ（総合支援2）において「歌津地区における地域コミュニティの再生といきがい交流事業」を申請し、採択された（事業の概要については、宮城県地域復興支援課（2017 p.10）参照）。

10. 旧伊里前市街地に2017年4月にオープンした商業施設（伊里前福幸商店街（仮設）の本設）。施設は(株)南三陸まちづくり未来が運営。

同協議会名で旧伊里前保育所を町より借り受け、活動拠点としている。また、同施設を「歌津復興交流センター」と命名し、地域の活動・交流の場として広く地域に開放し、その利用促進を図っている。

(2) 集落（行政区）単位の取り組み¹¹—契約会、高台移転の会、まちづくり協議会—

①高台移転から復興まちづくりへ—契約会による高台移転提案—

歌津地区の中心地である伊里前（行政区）では、発災直後から、伊里前契約会¹²の会員が中心となって水汲みや物資の搬入、夜警など、避難所の運営を支えた（安倍2013 p.28）。

その一方で、契約会役員たちは避難所生活のなかでも復興に向けた話し合いを続け、発災12日後の2011年3月23日には臨時総会を開催し、高台にある契約会所有の土地（約10ha）と隣接民有地に伊里前の住民がまとまって移転することを‘決定’した。役員たちは、翌日町に契約会による土地の無償譲渡と住民集団移転の意向を伝え、その後県にも高台移転事業の早期着手について繰り返し陳情を行った。

一方県では、当面の応急対応・復旧業務に追われ、復興まちづくり計画を検討する余裕のなかった被災市町に代わって計画のたたき台を作成し、4月に第一次案、5月に第二次案を提示した。この案には、伊里前で高台移転の方針が示されたものの、契約会所有の土地は移転用地に位置づけられなかった。

こうした状況を受けて、7月には元歌津町長と契約会役員が県庁を訪問し、地域の実情と住民の意思を改めて伝えた。他方、役員たちは被災者に集団移転への参加を促すとともに、隣接民有地の地権者に対し移転構想を説明し、土地譲渡の同意取り付けに当たった。

その後9月に提示された町の「震災復興計画

（素案）」では、契約会の土地周辺が移転用地に位置づけられることになった。しかし、町としては、国の財政的な措置が固まっていなかったなか、自己負担の伴う防災集団移転促進事業の検討に踏み出すことができず、10月の契約会総会では制度説明を行うにとどまった。その後、事業が動き始めたのは、復興事業の地方負担をゼロとする特例措置が盛り込まれた11月下旬の国補正予算成立以降のことになった。

②まちづくり協議会の設立

2011年12月11日には、伊里前地区において「まちづくり協議会」が設立された。まちづくり協議会の設置は、町の「震災復興計画」の検討のなかで提案されたものであり、伊里前まちづくり協議会がその初のケースとなった。

まちづくり協議会（以後「まち協」）の設置にあたっては、事前に町から契約会に打診がなされていたこともあり、契約会主導で立ち上げ準備が進められた。その結果、まち協役員の7割を契約会役員が占めることとなった。

まち協の設立総会では、契約会を中心とした住民から、契約会の土地への移転案が提出された。これに対し、その他の参加者からは異論が出された。契約会の会員は地区全世帯の20%、被災世帯の30%程度を占めるに過ぎず、参加者のなかには、契約会の土地の所在すら知らない者が少なからずいた。このため、移転先としてまず契約会の土地ありきではなく、複数の候補地を探し、住民間で十分な議論を尽くしたうえで、移転先を決定すべきとの意見が表明された。また、契約会の土地を知る参加者からは、国道からのアクセスの悪さや北向きの斜面地、北西風の強さなど、その問題点を指摘する声が上がった。

他方、同日開催された町による高台移転説明会では、防災集団移転促進事業の説明があり、制度上5世帯以上でまとまれば集団での高台移転が可

11. 以下の(2)の集落（行政区）単位の取り組みの記述については、杵沢地区高台移転の会（2014）、復興みなさん会（2017）の記録等にもとづく。

12. 元禄6（1693）年設立と伝えられる、歌津地区のなかで最も古い契約会。震災前は約80世帯（伊里前の全世帯数は約400世帯）が加入し、その大半が津波で被災した。

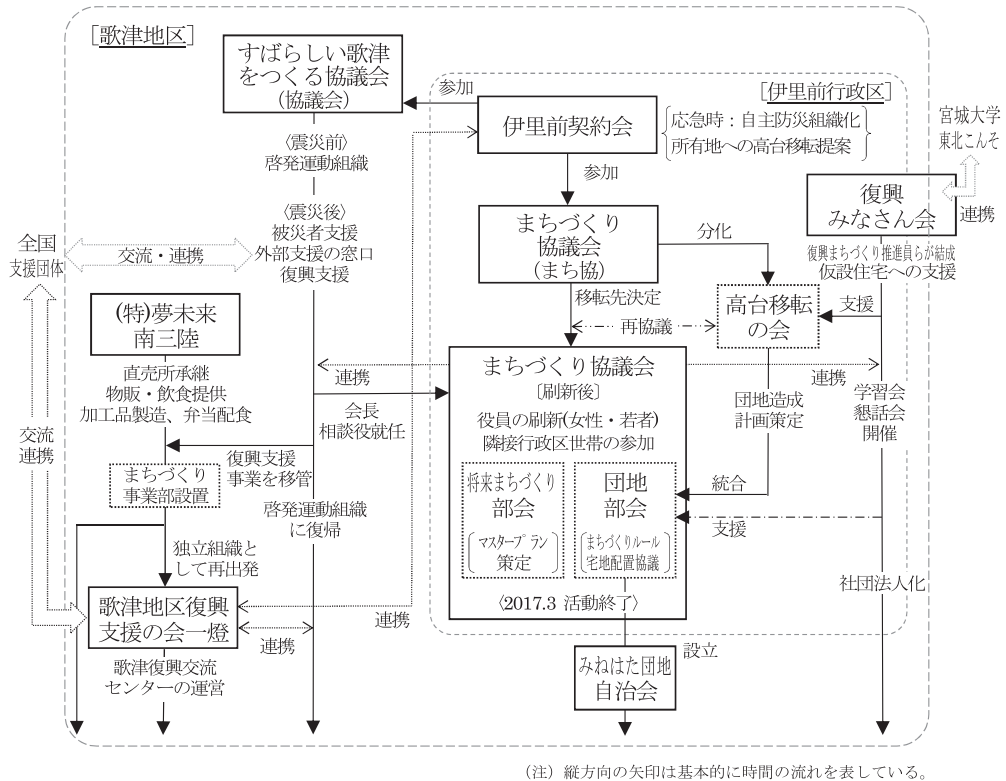


図2 歌津地区・伊里前行政区における住民主導の復興活動（2011.3～2018.2）

能との説明がなされた。このため、住民間で移転先を模索する動きが加速していった。

③新候補地の選定と高台移転の会の結成

総会直後より、住民有志による高台移転の候補地選びが始まった。伊里前行政区のうち管の浜・柕沢集落の住民たちは話し合いを通して、国道へのアクセスの良い柕沢市内での集団移転をめざすことで一致し、まち協に新たな移転候補地の検討を要請した。そして、住民自ら移転候補地の下見・検討を行い、具体的な場所を選定するとともに、集団移転希望者間で高台移転の会（「柕沢地区高台移転希望者の会」）の結成を図った（図2参照）。

他方、管の浜・柕沢以外の伊里前行政区内の住民からも、契約会の土地以外に適地を求める動きが起こった。そして、それら住民と高台移転の会メンバーの間でも話し合いが行われ、柕沢（以後「柕沢団地」）への移転希望者が徐々に増えていっ

た。

こうしたなか、2012年3月には、まち協執行部と柕沢代表（高台移転の会メンバーのまち協役員）の間で、町同席のもと協議が行われ、柕沢地区への移転は、管の浜・柕沢に住んでいた20世帯のみに認め、それ以外の世帯は契約会の土地（以後「中学校上団地」）へ移転するとの「決定」がなされた。

これに対し、柕沢団地への移転を希望する住民たちは、仮設住宅の各戸にチラシを配布し、柕沢団地への参加を呼びかける「積極策」に打って出た。加えて、町内であればどの高台団地にも移転できる防災集団移転促進事業制度の趣旨が周知されたことで、柕沢団地への参加者はさらに増えていった。

こうした状況を受け、まち協では、柕沢団地を中学校上団地と並ぶ移転候補地と位置づけ、両団地を対象とした説明会、見学会を2012年4月に開

催した。そして、5月の総会においては、両団地以外の新たな移転候補地の募集も行ったが、新しい候補地は出ず、6月の役員会で最終的にこの2団地を移転先とすることを正式決定した。

④高台移転の会の活動－自主的話し合いから対話へ－

2012年9月に開催された町主催の高台移転者説明会では、意向調査の結果、両団地への移転希望者は、それぞれ50～60世帯にのぼることが報告された。また、移転希望者に対し、両団地の図面案も初めて提示された。

まち協において、柕沢団地が中学校上団地と並んで移転先に正式決定されたものの、団地造成計画については、有志が結成した高台移転の会で自主的、先行的に話し合いが進められた。11月に開催されたその第1回会合（「柕沢団地参加予定者懇談会」）では、すり鉢状の団地の形状と取り付け道路の位置について改善を求める意見が数多く出された。以後、この2つの問題を中心に議論が交わされていくことになる。

会合には、宮城大学地域連携センターから復興まちづくり推進員（（一社）復興みなさん会メンバー）が毎回参加し、会議の進行役、ファシリテーターを務めた。また、移転希望者間でのイメージの共有・確認に役立ててもらおうと、宮城大学事業構想学部の教員が伊里前の立体模型の作成・提供にあたった。さらに、第2回会合には、ひょうごまちづくりコンサルチームも参加し、参加者の意見集約を手助けするとともに、団地造成計画の改善に向け専門的助言を行った。

こうした専門家の支援とともに、議論の進展にあたって重要であったのが、まち協、町の関与である。第3回の会合で、柕沢団地移転希望者からまち協役員の参加を求める声があがったことから、第4回以降は役員も参加する形での開催となった。さらに、第5回以降は、町、（町委託の）コンサルタント、議員にも参加を要請し、住民と町、コンサルタントの対話のなかで、計画案の修正が図られていった。

町からは住民との対話にもとづき、2013年5月

の第8回会合までの間に、15通りの宅地の区割り案、12通りの取り付け道路案が示された。区割りについては、当初すり鉢状の造成案が提案されたが、最終的には、海の眺望を求める住民意見を汲み取り、海（南）側に開けた南面傾斜の雛壇造成案が提案され、満場一致で採択された。取り付け道路についても、住民の声を取り入れ、当初よりも距離が短く、勾配がきつくない、安全性の高いルートが選定された。

第9回以降の会合は、第8回会合で団地造成計画がほぼ確定したため、再び住民同士の話し合いの場に立ち戻ることになった。会合はまち協の活動に位置づけられ、まち協事務局のコンサルタントのサポートを得ながら、宅地の配置やルールづくりについて話し合いが行われるようになった。

⑤まちづくり協議会の刷新と機能拡充－復興まちづくりへのシフト－

2013年5月のまち協総会では、会員の声にもとづき、契約会の役員に代わって、女性や若者が役員に就き、体制の一新が図られた（図2参照）。役員会の開催頻度も上がり、概ね月1回のペースで開催されることになった。また、役員のほかにアドバイザー（相談役：すばらしい歌津をつくる協議会会長が就任）を置くこととなり、歌津地区全体の意見の吸収も図られた。さらに、伊里前行政区だけでなく、中学校上団地に隣接する行政区の世帯もまち協会員に加わるようになった。

これまで、あまり活発でなかった部会活動の見直しも図られ、それまでの部会は「将来まちづくり部会」に一本化されることになった。同部会では、伊里前の被災低地部の土地利用の方向性が議論され、その結果は「まちづくりマスタープラン」として取りまとめられた。検討の過程では、漁業者へのヒアリングや漁業者・商業者の意見交換会なども行われた。従来高台移転に関する合意形成の場としての色彩の強かったまち協も、これらの取り組みを通じて、漁業、商業、観光、公共施設配置など、様々な視点から復興まちづくりを議論する場として機能し始めた。

こうしたまち協における復興まちづくりを後押

ししたのも、支援機関であった。(一社)復興みなさん会では、広域シンクタンクの(一社)東北圏地域づくりコンソーシアム(以後、「東北こんそ」と連携し、住民が町の復興事業について学び、考え、意見を述べ合う機会として、「復興てらこ屋」と呼ばれるイベントを部会の開催に先立ち延べ4回にわたって開催した。毎回、町や県、国の事業担当者から河川堤防、防潮堤、県道の整備案や地区の全体計画について状況説明を受けたのち、住民たちはその内容を踏まえて地区の将来について意見交換を行い、イメージの共有を図った。その場の議論は整理されて町や関係行政機関に伝えられるとともに、その後のまち協等での将来像検討の土台づくりに役立った。

一方、まち協「公認」の活動となった高台移転の会では、先進地視察なども行いながら、柕沢団地のまちづくりルールや宅地の配置について協議し、その取り決め方法について意見集約に当たった。公認を得て以降、会合(「柕沢団地参加予定者集会」)はほぼ毎月開催され、2014年3月時点でその開催回数は11回(高台移転の会としての会合を含めると17回)に及んだ。また、中学校上団地でも、まち協の活動として移転参加者による会合が2013年4月以降2014年3月までの間に延べ8回開催され、柕沢団地同様、ルールづくりや敷地割り当ての手順について意見が交わされた。

そしてこの間の2013年11月には、柕沢団地(約4.6ha、59戸→53戸)、中学校上団地(約6.4ha、51戸)の造成工事が開始された。両団地に加え、中学校上団地と柕沢内の別の土地に建設される災害公営住宅(60戸、20戸)をあわせると、伊里前の全壊戸数の8割強に相当する約180戸の住宅が高台に整備されることになった。

⑥部会活動から自治会設置・運営へ

2014年度から参加予定者集会は「柕沢団地部会」と名称を変え、公園・集会所の管理・運営などを議論する場となった。また、その場では、区画決めの方法などをめぐって住民間の話し合いも始まった。

この頃になると、諸般の事情により団地への移

転を断念する住民が現れはじめた。このため、町は国の指導に従い、団地空き区画の削減を決め、2015年5月、団地集会においてその決定を伝えた。柕沢団地は、当初の59区画から6区画削減され、最終的に53区画に造成されることになった。その後、移転希望者に対する区画決めの本調査を経て、同年7月の団地部会で区画の仮決定がなされた。

2015年の後半になると、団地部会では、団地全体が傾斜し、区画間に段差が多いことから、敷地間の擁壁の設置方法について、多くの話し合いがもたれた。最終的に擁壁設置は各戸での対応となったが、この問題をめぐって話し合いを重ねられたことで、住民間のコミュニケーションが深まる結果になったと報告されている(復興みなさん会2017, p.14)。

団地集会は、2014、2015年度の2年間で計14回開催された。このほか、完成した防集団地への先進地視察や、整備中の柕沢団地の現地見学会などの催しも、部会主催で実施された。

震災発生から5年が経過した2016年3月11日より宅地申込が開始され、住民への土地の引き渡しが始まると、団地部会は、まち協を離れ、住民のみの自主的懇談会に移行した。この懇談会の中では、団地の愛称も議論され、最終的に「みねはた団地」に決定した。

2016年度後半になると、新しい団地のコミュニティづくりに向け、懇談会は「みねはた団地自治会準備会」へと名称変更し、その場で自治会規約の検討や役員候補の決定などがなされた。そして、2017年6月、団地内集会所の利用開始にあわせて設立総会が行われ、みねはた団地の自治会組織(「みねはた団地自治会」)がスタートした。

表1 歌津地区復興の歩みとすばらしい歌津をつくる協議会（支援の会）の活動、高台移転の動き（柗沢団地）

年	歌津地区復興の歩み	協議会（支援の会）の活動	高台移転の動き（柗沢団地）
2011 (H23)	3. 3.11.東日本大震災発生一被災者は地区内16か所の避難所に避難 4. 電気一部復旧 5. 仮設住宅入居開始（吉野沢） 7. 全地区で飲料水通水復旧 8. 仮設住宅が地区内16か所で完成 8.11最終入居（柗沢） 12. 伊里前福幸商店街仮設オープン	3. 避難所での炊き出し、救援物資の受入れ・配布 4. 会報「一燈」第1号発行（4.17） 5. 定例会開催 復旧・復興支援活動開始 6. 義援金口座開設 グッズ販売開始	3. 伊里前契約会臨時総会一契約会所有地への移転決定 町、県への事業実施要請 12. 伊里前まちづくり協議会の設立 12. 管の浜・柗沢の住民間の高台移転の話し合い一まとまって移転することで合意
2012 (H24)	10. 南三陸直売所「みなさん館」オープン 10. 家屋の基礎撤去作業開始 11. アワビ漁2年ぶりに開口 12. 災害公営住宅（名足）建設着工 12. 気仙沼線 BRT（Bus Rapid Transit）が本格運行開始	1. 集団移転講演会開催 7. まちづくりワークショップ開催 8. 「歌津の布草履」販売開始 11. 復興みなさん会、まち協等との「復興てらこ屋」の共催（2013.6まで4回開催）	3. 高台移転に関する協議一柗沢団地への移転が認められる 5. まち協議会一新移転候補地募集 6. まち協役員会一柗沢・中学校上の2団地を移転先として正式決定 9. 高台移転者説明会一町より移転候補地原案提示、移転希望者数報告 11. 第1回柗沢団地参加予定者懇談会
2013 (H25)	5. 弘川ダム竣工 6. 港地区堺防集団地着工 11. 名足小学校震災前の校舎で授業再開	2. 文集「未来への遺言」完成 11. 公民館と共催で先進地視察実施	1. 役場主催説明会一町から区画案提示 2. 第4回懇談会一まち協役員参加、住民代表選出→区割案について町と協議 3. 第7回懇談会一区割り案、取り付け道路案の大筋合意 4. まち協事務局（コンサ）がスタート開始 11. 柗沢団地、中学校上団地造成開始 12. 第14回懇談会一入居者名簿作成
2014 (H26)	3. 港地区堺防集団地完成 3. 伊里前のまちづくり計画（マスタープラン）案まとまる 8. 災害公営住宅入居開始（名足）	6. 震災復興事業を協議会内の「震災復興支援部会」で実施	1. まち協高台移転造成工事説明会 6. 柗沢団地部会開催（～2016.3）
2015 (H27)	2. 災害公営住宅入居開始（柗沢） 10. 伊里前の「まちなか再生計画」の国認定	2. 復興みなさん会と共催で視察ツアー実施 4. (特)夢未来南三陸まちづくり事業部が事業を継承 4. 復興情報誌「一燈」発行	5. 区画見直し（59区画→53区画へ）一最終的な土地利用計画確定 7. 区画の仮決定 12. 擁壁設置をめぐる協議
2016 (H28)	2. 災害公営住宅入居開始（伊里前） 2. 伊里前市街地かさ上げ工事着工 4. 伊里前漁港防潮堤工事着手 5. 歌津地区子育て拠点施設オープン 5. 歌津地区神社社務所再建 5. 防災集団移転促進事業完了（中学校上）	2. 伊里前被災低地部利利用のワークショップ開催 10. 公民館等と共催で歌津地区リーダズ研修実施 11. 夢未来南三陸青年部「南三陸宝ブック」発行	3. 柗沢団地完成一土地引渡し開始 4. 住民のみの自主懇談会へ移行 7. 「みねはた団地」に名称決定 9. 自治会準備会の開催 11. 自治会役員候補の決定
2017 (H29)	4. 南三陸ハマーレ歌津オープン 4. 県漁協歌津支所再建・業務開始 4. 南三陸消防署歌津出張所竣工 6. 歌津総合支所開庁 12. 南三陸海岸 IC～歌津 IC 開通	4. 「歌津地区復興支援の会一燈」として再出発 5. 歌津復興交流センターのオープン 7. 復興支援広報紙「一燈」発行	3. まちづくり協議会活動終了 6. みねはた団地自治会設立

（出典：会報「一燈」（協議会）、復興情報誌「一燈」（特）夢未来南三陸まちづくり事業部）、復興支援広報紙「一燈」（支援の会）、「南三陸復興まちづくり通信」（復興みなさん会）、「広報南三陸災害臨時号」（南三陸町）等）

(4) 新しい地域組織の出現

震災後、全国各地から多くの団体・個人がボランティアとして歌津地区に駆けつけ、復旧・復興の支援にあたったが、その後、復旧から復興へと移行する段階になると、住民自身による復興支援活動や復興まちづくりの取り組みが本格化し、新しい地域組織も誕生した。

そうした地域組織の1つが高台移転の会やまち協の活動をサポートしてきた(一社)復興みなさん会である。同会は、住民間の絆の再生とコミュニティの再構築による本格復興の実現をミッションに掲げ、南三陸町内の住民有志が2011年10月に設立した団体である(2014年5月に社団法人化)。

中心メンバーはいずれも、宮城大学地域連携センターの復興まちづくり推進員として、コミュニティと大学等の外部機関のつなぎ役を果たしてきた人物である(歌津地区のメンバーは、同地区内を中心に活動)。メンバーの多くは自らも被災者であり、会の活動とまち協、高台移転の会、契約講等での自身の活動とを「接続」させながら、被災者のニーズに寄り添った「当事者性をもった支援」の実践にあたっている(地星社他 2018, pp.54-56, pp.78-79)。

同会は、仮設住宅での住宅地図づくりや草花の植栽などの交流活動を展開するとともに、東北こんそ、すばらしい歌津をつくる協議会等と連携し、「復興てらこ屋」などの学習会を開催したり、災害公営住宅入居予定者向けの「くらしの懇談会」を、町と協働で催したりしてきた。また、ニュースレター「南三陸復興まちづくり通信」の発行等により、住民によるまちづくり活動の情報共有も進めている。

同じく、まちづくりをミッションの1つに掲げる地域組織が、(特)夢未来南三陸である。同法人は、外部支援機関が整備した「南三陸直売所みなさん館」の運営を承継する目的で2013年8月に設立された。夢未来南三陸では、直売所での物販、飲食提供のほか、味噌等の製造や弁当配食事業などを行うとともに、前述したように、2015年4月～2017年3月までの間、同まちづくり事業部ですばらしい歌津をつくる協議会から受け継いだ復興

支援事業(情報誌の発行、グッズ製作等)の実施にあたった。

歌津地区では、この他にも集落文化や生業を未来に継承するNPOや羊の飼育牧場の運営にあたる社団法人など、震災前にはなかった新しいタイプの地域組織が設立されている。

5. 考察

(1) レジリエンスの発現—結束力の発揮—

コミュニティ・レジリエンスは、コミュニティの内在的、潜在的な力に着目した概念である。すなわち、それは地域が復元＝回復していく原動力をその地域に埋め込まれ、育まれた文化や社会的資源などのなかに見出そうとするものである(浦野 2010 p.13)。

実際、レジリエンスの源泉は、地域資源(社会的、人的、政治的資源)から、地域のガバナンス力、ネットワーク力、地域固有の技術、歴史・文化、さらには様々な共同体験や知恵の蓄積まで多岐にわたるが、歌津地区においては、かつて町を単位として結成されていた、50年来の歴史を有するすばらしい歌津をつくる協議会という仕組み(とそれを支える人々の旧町時代のガバナンスの「記憶」)がレジリエンスの発現を促した。

すなわち、協議会は発災直後から地区内部の「結束力」(bonding)を引き出す役割を担った(今井・金川・後 2015 p.13)。それは、混乱の中で生じた情報の欠如やガバナンスの空隙に対応し、既成のガバナンス機構を代替・補完する危機対応の仕組みとしてその機能を発揮するとともに、その後の地区の復興まちづくりを包括的に推進する役割を担った。

この協議会の事例は、既成の地域運営組織(まちづくりNPO等)が仮に存在していなくても、平時の地域づくりのなかで緊急時に目的外へ拡張可能な仕組み・資源が地域に構造的に埋め込まれていることで、レジリエンスの発現が促進される可能性を示唆している(浦野 2010 p.16)。

協議会がそのような役割を果たせた背景としては、前述したように協議会内部で平時よりリスク・

コミュニケーションがなされ、構成員のなかで災害時の対応についての意識共有が図られていたことがまず挙げられる（今井・金川・後 2015 p.13）。また、協議会が契约会長、行政区長をはじめとする地区の各界各層から構成され、地域代表性を有していたことも、重要なポイントである。それにより、その場での意見集約が、地区の総意として受け入れられた。

さらに、旧歌津町職員の協議会会長のリーダーシップも見逃せない。その卓越した手腕により、平時の組織が緊急時の組織へと再編され、地区全体での情報共有、意見集約が円滑に図られた。

すなわち、協議会が有するソーシャル・キャピタル（組織・リーダーへの信頼、ネットワークの網羅性・包括性等）が、それを4年間にわたり復旧・復興の推進機関として継続的に活動させ得る原動力になった。

そして今、その活動を受け継いだ支援の会が、交流機会の創出や場の形成などを通じ、高台を含む地区内で新たなつながり、紐帯を育もうとしている。コミュニティの再生・再構築に向け、震災で毀損したソーシャル・キャピタルの再生が図られようとしている。

一方、集落（行政区）レベルをみると、事例の伊里前をはじめ、多くの集落では、契约会が応急対応にあたった。馬場・中山や泊浜など、震災後、孤立状態に陥った他の浜（集落）でも、契约会の役員の采配により、状況に柔軟に対応しながら、避難所での共同生活を継続させていたことが報告されている（川島2015 p.143、濱田・大浦 2014 pp.103-104）。

このように応急段階においては、契约会が実質的に‘自主防災組織’¹³として機能した。発災後、契约会が速やかに対応したのは、それがまさに集落の社会関係の基本であり、ソーシャル・キャピタルの源泉であったからにはほかならない。浦野（2010 p.16）は、祭りなどに凝縮された過去の記

憶が、危機状況の時にひとつの指針となって甦り、対応の指針となる可能性を示唆しているが、契约会においても、祭礼や共同営為を通じた体験や知恵の蓄積が初動期の迅速な行動の背景にあったように思われる。

他方、契约会は復旧・復興に向けても、発災後間もない段階から対応に動き出した。仮設住宅の建設にあたっては、契约会所有の土地を提供し、地元住民の優先入居を実現した（町有地は抽選）。また、事例の伊里前や寄木・韭の浜では、高台移転に関しても、契约会が行政よりも先に移転案を提示し、契约会所有地への移転を進めようとした。

しかしながら、既述したように、契约会加入率が全世帯の2割程度にとどまる伊里前では、契约会の移転案で一本化したわけではなかった。この‘軋轢’については、結束型ソーシャル・キャピタルの負の外部性の表出と捉えることもできる。

けれども、移転案が出た当初は、周囲から好意と期待をもって受け止められていたのも事実である（協議会 2011）。その後の防災集団移転促進事業の進捗の遅れが、住民間でのミス・コミュニケーション（制度への誤解や情報の伝達不良）を引き起こし、結果として考え方の‘分化’につながった（一方では、その遅れに伴う‘時間的余裕’が、よりよい復興に向け団地本来の在り方を考える契機になったとみることもできる）。

(2) レジリエンスの向上—ネットワーク化された適応力—

レジリエンスの観点からみて、応急段階で重要なのが結束力だとすると、復興過程で問われるのは、環境・状況変化のなかでの地域、社会の適応力である（今井・金川・後 2015 p.14）。そして、適応力の向上に向けては、新たな資源・情報をもたらす内外との社会的、組織的なつながりが重要になる。それ故に、Norris らは、コミュニティ・レジリエンスを「ネットワーク化された適応力の

13. 伊里前では、折しも自主防災組織を立ち上げようとしていた矢先に東日本大震災が発生した。安倍（2013）は、震災直後から自主防災組織が機能した理由として、伊里前契约会等の既存組織が有する社会関係資本の存在を挙げている（p.28）。また、本多（2016）は、南三陸町では震災前、自主防災組織の組織率が約7割に達していたが、実質的には行政区や契约会が自主防災組織の役割を果たしていたと指摘している（p.1052）。

集合体」と規定している（Noriss et al. 2008 p. 135）。

歌津地区の事例をみても、復旧・復興過程を通して、旧来の地域ネットワークの枠組を越えた新たなつながりが生まれ、立場の異なる様々なアクターが結びついていった。そして、そのつながりの‘橋渡し’（bridging）を行う仲介者として機能したのが、すばらしい歌津をつくる協議会や復興みなさん会などの新しい地域組織であった。

外部からの支援窓口となった協議会は、支援の受入れを契機として、全国各地のボランティア団体と交流を進めた。他方、復興みなさん会は、東北こんそ等との連携により、参加型まちづくりの手法・ノウハウを提供し、復興事業、復興まちづくりにおける住民間での合意形成を支援した。

このように危機に際して機能拡張した協議会や、復興みなさん会などの新しい地域組織は、支援団体・専門家等外部のアクターとの相互連携・交流により、被災前には調達・入手不可能であった様々な資源、知識・情報を地域にもたらすとともに、それら資源・情報を柔軟に組み合わせ、課題の解決にあたった。

また、震災後、地域力、すなわち旧来からの地縁組織を中心とした結びつき（強い紐帯）が弱まるなか、協議会や復興みなさん会などが内外のネットワークの‘境界連結者’（boundary spanner）として多様な結びつき（弱い紐帯）を創り出していったことは、地域の活力維持に寄与するところとなった。

(3) 自己組織化メカニズムの発動－適用力・修正力の発揮－

高台移転の会は、移転希望者のみを集めた説明会を通じて計画決定する町の防災集団移転促進事業の一般的なプロセスとは一線を画す形で団地計画の決定を行った。すなわち、支援機関のファシリテーションのもと、移転希望者の住民同士が新しい団地のあり方や住まい方について話し合いをする機会を設け、参加者の納得を得ながら、計画の策定にあたった。

高台移転の会の活動は、ローカル・ガバナンス

の観点からみても画期的であったともいえる。それは、フラットな議論の場づくりや学習機会の提供などにより、熟議プロセスの構築を図り、復興事業への参画の裾野拡大、ガバナンスの民主化に寄与した。そして、この会の活動は、適切なエンパワメントのもとでは、被災者自らが問題解決にあたる能動的主体となり得ること、そして、被災者主導の復興が結果として被災者にとって満足度の高い復興を実現する可能性が高いことを物語っている。

このような高台移転の会の活動もまた、レジリエンスの文脈で読み解くことができる。レジリエンスの概念に従えば、コミュニティはダイナミックに変化する状況に応じて、柔軟かつ自発的に自己を再編・再構築することで、衝撃を吸収し、自らのシステムの機能維持を図ろうとする（香坂 2012）。

コミュニティの視点に立てば、高台移転の会は、よりよい復興が求められる状況下で、既存の協議・意思決定システムの‘限界’を乗り越えるために結成されたものともいえる。そのまち協への統合（部会化）、自治会組織への転換によるシステムの再組織化は、環境変化に適応しようとするコミュニティの自己組織化メカニズムの発動であり、その適用力・修正力の発揮と理解してもよい。

(4) ローカル・ガバナンスの変容

災害に襲われ、被災したコミュニティは一旦解体し、流動化したのち、再組織化のプロセスを辿っていく（Prince 1968 p.141）。被災した社会では幾つかの契機によって、組織化と分裂が起き、そうした内的な動態を伴って復興という複雑なプロセスが進んでいく（木村 2013 p.61）。すなわち、災害からの復興過程はまさに「機会の窓」となる。そこでは、アドホックな集合行動に加え、より持続的な人々のまとまりが形成され、それが外部組織と対立・連携しながら復興に向かっていく（Ibid.）。

歌津地区伊里前の復興過程をみても、組織化・分離（分裂）・再編のプロセスを辿ってきた。契約会の提案から始まった高台移転の動きは、まち

協の設立、有志による高台移転の会の結成、まち協の刷新・部会再編（高台移転の会との統合）、団地自治会の結成へと進んだ。そしてそれにより、一部では緊張関係が生じたものの、それを乗り越え、旧来の地縁的つながりという土台のうえに新しい意見集約、合意形成の仕組みが整えられていった。

一方では、新しい地域組織の出現や外部支援機関との交流・連携などにより、地域、コミュニティをめぐる新しいつながりや多様な結びつきが生みだされていった。それは、「本来の共同体よりもオープンで緩やかなバウンダリーを持つ」（野中他 2014 p.312）ネットワークであり、復興に向け地域内外の協働を促進する「実践コミュニティ」（Wenger et al. 2002）としての側面を有するものでもあった。

そして、そのように内外の新たなアクターが地域ネットワークに組み込まれることで、自治体、既成団体、地縁組織からなる旧来の「政策コミュニティ」（Rhodes 1997）も変容を迫られようとしている（今井・金川・後 2015 pp.15-16）。

もっとも、新しい地域組織のようなアクターは、「既存のヒエラルキー（政策コミュニティ）に挑戦するものでも、地縁組織の置換物とも捉えられていない」（今井・金川 2015 p.61）。あくまでもそれらを補完する位置づけにある。すなわち、震災後、地域ネットワークは「異質要素を排除しない、既存の権力や秩序とも対立しないしなやかな構造」（野中他 2014 p.312）として広がりをもせつつある。

しかし今後、地縁組織の中核をなす契約会もその在り方を大きく変えていく可能性がある。実際、震災後の人口減・高齢化に加え、高台移転などにより会員の一部が集落外へ拡散していることで、契約会も震災前の旧に復することが容易ではなくなりつつある（馬場・中山の両集落の契約会では、震災後の暫定的な組織に従って震災から3年後に合一化している（川島 2015 p.137））。

旧来の集落コミュニティのうえに、高台の新コミュニティが重層的に形成される状況下では、空間の共有性（一団の居住地形成）や居住の近接性

だけに縛られないコミュニティの姿を描いていく必要もあり（吉野 2012 p.82）、契約会もそうした新たな現実への適応を迫られることになる。今後、支援の会、復興みなさん会のような新たな地域組織の仲介・支援のもと、契約会と高台団地自治会などの連携も様々な形で模索されていくであろう。それに伴い、新旧コミュニティをまたぐ新たな地域ネットワークの形成が進むと、ローカル・ガバナンスの構造もさらに変化していくことが予想される。

6. おわりにー合併と復興制度ー

本報告は、コミュニティ・レジリエンスの視点から、歌津地区の自助・共助の取り組みの意義・役割を論じてきた。その考察からは、地区では合併旧町のレガシーとでもいうべきすばらしい歌津をつくる協議会の仕組みが、集落ではその内部に埋め込まれている伝統的な紐帯である契約会の存在が、結束力を生み出す源泉となっていることを明らかにした。また、内外のネットワークのノード（結節点）である協議会や新しい地域組織が、外部から資源、情報を獲得することで、適応力の向上が図られていることも判明した。さらに、高台移転の会にみられる住民主導の復興が、まち協の再組織化や自助組織の組織化を促し、意思決定システムの刷新をもたらしたことを確認した。

これらのことから、復興というレジリエンスの発現、強化の過程では、結束型・橋渡し型ソーシャル・キャピタルのいずれもが、資源の動員、調達を図るうえで重要な役割を果たしているといえる。そして、その両者の適切な組み合わせ・結合が地域社会のダイナミックな自己組織化を促し、最終的にそれを安定的な姿へと変化させていくキーになると結論づけられる。

最後に、合併と復興制度の復興に及ぼす影響について付言すると、これまで、平成の合併とそれに伴う自治体の広域化は、災害の防止と被害の軽減につながる地域としてのまとまりや固有の文化（暮らしの知恵や慣習あるいは儀式、様式）の喪失をもたらすことが懸念されてきた（室崎 2013

pp.170-171)。

しかし、東日本大震災の被災各地の事例をみると、歌津地区をはじめとして、平成・昭和の合併旧町村単位での自助・共助の取り組みが目立った。これは市町村合併をしても、経済圏やコミュニティは旧町村のまま機能し、地域アイデンティは旧町村単位で受け継がれ得る（松永 2013 p.25）ことの証左にはかならない。

合併という、ガバメントのリスキューリングにより、旧自治体役場が支所となった（地域の 'メタガバナー'（Sørensen & Torfing 2009）が弱体化した）ことで、緊急時の意思決定に支障をきたす局面もみられたものの、本来的にコミュニティ・レジリエンス、すなわち地域防災力や受援力は、地域的、社会的、文化的なまとまりを単位として形成されるものと考えられるべきなのであろう。

他方、合併で取りざたされる復興格差についてみると、復興事業の進捗状況をみる限り、南三陸の旧町（歌津、志津川）間で顕著な差は生じていない。災害公営住宅の整備などは、その規模が小さかったこともあり、むしろ歌津地区が先に完了している。市街地の商業施設整備は志津川地区が先行したものの、これは歌津地区が都市計画区域外で、志津川地区のように都市計画（区画整理）事業を実施できなかったことに起因するものであり、合併が直接的に影響するような問題ではない。

また、復興の目安となる人口の推移¹⁴をみても、町外の仮設にとどまる住民の多い志津川地区の減少率のほうがはるかに大きい。復興格差をめぐっては、石巻市のような中心と周縁を擁する広域的な合併自治体と、南三陸町のように1対1の合併を行った自治体とを同列に論ずるべきではないように思われる。

しかしながら、歌津地区でも他の合併旧町村と同様に、復旧・復興過程において合併に伴うガバメント（役場）との心理的距離を指摘する声があったのも事実である（(株)小泉地区の明日を考える

会 2013)。また、幸田（2013 pp.80-83）の言う自己決定力や政治的発信力の喪失による復興の遅れや関与の低下、ランドデザインの不在などを懸念する意見も確かに聞かれた。

もっとも、それらの意見が指摘する問題の多くが、合併よりもむしろ復興制度に起因、内在するものであったのもまた事実である。防災集団移転促進事業などにみられるスキーム決定の遅れや縦割りの事業執行、効率重視の協議手続きなど、復興制度をめぐる国の政策方針、制度設計に課題があったことは否めない。

そして、それらの課題がもたらした問題への対処という点で、合併旧町村のレジリエンスやガバナンスが問われたのが、今回の震災であった。歌津地区の事例は、地区・集落コミュニティが、情報共有から対話、意見集約、合意形成へのプロセス形成という点で独自の対応をなし得る存在であること、そして、震災後の新たな環境、課題に適應するだけの補正・修正能力、すなわちレジリエンスを有する存在であることを立証するものであったといえよう（もちろん、この知見を一般化していくためには、他の被災地との比較検討が必要である）。

地方創生の実現に向け、地域に内在する本来の力を引き出していくためには、合併によりスケール・アップしたガバメント（自治体）と、レジリエンスの源泉であり、ローカル・ガバナンスの単位である地区・集落との間の関係性を再構築していく必要がある。と同時に、地区・集落にとって必要なアクターを内外に見出し、様々なアクター間の連携を図りながら地区・集落を自律的、持続的に維持・発展させていくような戦略が求められている（田口 2017 p.32）。これらの点で、東日本大震災からの合併旧町村の復旧・復興の取り組みは、我々に多くの示唆を与えてくれているといえよう。

14. 国勢調査の結果（平成22、27年度）を比較すると、歌津地区（＝旧歌津町）の人口減少率が13%（5,068人→4,416人）であるのに対し、旧志津川町のうち被災したエリア（志津川地区・戸倉地区）の人口減少率は55%（10,530人→5,747人）に達している。

※本稿は、科学研究費補助金基盤研究(B)「コミュニティ・エンパワメントと新しい地域再生に関する国際比較研究」(研究代表：後房雄、研究課題番号：24402009)及び科学研究費補助金基盤研究(C)「震災復興における周縁的インサイダーの役割とその影響力形成のメカニズムに関する研究」(研究代表：金川幸司、研究課題番号：26510012)」の一環として実施した調査にもとづき執筆したものである。

【参考文献】

- 阿部正人 (2013)「災害と復興における教育の課題と ESD」学術の動向 Vol.18 No.12 pp.27-32
- 今井良広・金川幸司・後房雄 (2015)「コミュニティ・レジリエンスとソーシャル・キャピタル：南三陸町における震災復興の取り組みから」経営と情報：静岡県立大学・経営情報学部研究紀要 Vol.27 No.2 pp.1-24
- 今井良広・金川幸司 (2015)「震災復興における周縁的インサイダーの意義と役割：復興まちづくりと地域組織」社会経済システム No.36 pp.53-63
- 歌津町史編纂委員会 (1986)「歌津町史」
- 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」
- 浦野正樹 (2010)「災害研究のアクチュアリティー災害の脆弱性／復元＝回復力パラダイムを軸として」環境社会学研究 No.16 pp.6-18
- 大浦佳代 (2013)「漁村に根づく相互扶助の精神：宮城県旧歌津町の「契約会」を事例に」にじ：協同組合経営研究誌 No.643 pp.92-99
- 帯谷博明 (2016)「津波被災漁村における住民主体の復興活動とソーシャル・キャピタルー気仙沼市唐桑地区の事例から」長谷川公一・保母武彦・尾崎真澄編『岐路に立つ震災復興：地域の再生か消滅か』東京大学出版会 pp.107-129
- 木村周平 (2013)「津波災害復興における社会秩序の再編：ある高所移転を事例に」文化人類学 Vol.78 No.1 pp.57-80
- (株)小泉地区の明日を考える会 (2013)「大好きな小泉を子どもたちへ継ぐためにー集団移転は未来への贈り物」みんなのこば舎
- 香坂玲 (2012)「レジリエンスとはー生態学から社会経済分野へ」香坂玲編『地域のレジリエンス：大災害の記憶に学ぶ』清水弘文堂書房 pp.16-33
- 川島秀一 (2015)「自然災害から回復する漁業集落の諸相ー東日本大震災と三陸漁村」植田今日子編『災害と村落：年報村落社会研究 第51集』一般社団法人農山漁村文化協会 pp.120-147
- 川瀬憲子 (2015)「市町村合併と復興格差をめぐる現状と課題：宮城県下の自治体の事例を中心に」環境と公害 Vol.45 No.2 pp.26-31
- 幸田雅治 (2013)「市町村合併による震災対応力への影響ー石巻市にみる大震災と大合併」室崎益輝・幸田雅治編『市町村合併による防災力空洞化ー東日本大震災で露呈した弊害』ミネルヴァ書房 pp.57-92
- 協議会 [すばらしい歌津をつくる協議会] (2011) 会報「一燈」第5号 2011年6月22日発行
- 協議会 [すばらしい歌津をつくる協議会] (2011-2015) 会報「一燈」第1号～第40号・臨時号
- 支援の会 [歌津地区復興支援の会] (2017-)「復興支援広報紙『一燈』」第1号～第3号
- 田口太郎 (2017)『『地域運営組織』の担い手とヨソモノ』ガバナンス 2017年1月号 pp.30-32
- (特)地星社・宮城県サポートセンター支援事務所・(一社)東北圏地域づくりコンソーシアム (2018)「被災地における福祉系・地域支援員調査事業調査報告書ーこれからの被災地に求められる地域人財とはー福祉系・地域系支援員の活動から見えてきたこと」
- 野中郁次郎・廣瀬文乃・平田透 (2014)「実践ソーシャルイノベーションー知を価値に変えたコミュニティ・企業・NPO」千倉書房
- 濱田武士・大浦佳代 (2014)「漁村共同体の震災対応ー宮城県南三陸町(旧歌津町)泊浜地区の契約会を事例にー」『漁業・水産業における東日本大震災被害と復興に関する調査研究ー

- 平成25年度事業報告ー』一般財団法人東京水産振興会 pp.97-105
- (一社)復興みなさん会 (2014-2018)「南三陸復興まちづくり通信」第1号～第44号
- (一社)復興みなさん会 (2017)「みねはた団地高台移転のあゆみー南三陸町歌津伊里前地区防災集団移転事業の記録」
- 本多康生 (2016)「東日本大震災被災地における民生委員の活動：宮城県 X 町を事例として」福岡大学人文論叢 Vol.47 No.4 pp.1039-1078
- 枳沢地区高台移転の会 (2014)「枳沢団地 高台移転の歩み」
- 松永桂子 (2013)「産業復興とコミュニティ」にじ：協同組合経営研究誌 No.643 pp. 23-29
- 丸山真央 (2014a)「第5章 平成三陸大津波をめぐる合併自治体の対応ー岩手県大船渡市三陸町調査報告(1)」山本唯人編『東日本大震災における支援活動と地域社会：岩手県大船渡市を中心に(「社会と基盤」研究会・岩手調査班 報告書)』pp.79-93
- 丸山真央 (2014b)「第6章 平成三陸大津波と「旧村」の自治ー岩手県大船渡市三陸町調査報告(1)」山本唯人編『東日本大震災における支援活動と地域社会：岩手県大船渡市を中心に(「社会と基盤」研究会・岩手調査班 報告書)』pp.95-106
- 南三陸町 (2010)「南三陸町協働によるまちづくり基本指針」
- 南三陸町 (2011)「広報南三陸災害臨時号」5月1日号～8月1日号(計7号)
- 南三陸町 (2011)「南三陸町震災復興計画」
- 宮城県地域復興支援課[宮城県震災復興・企画部地域復興支援課復興支援第二班](2017)「みやぎ地域復興支援事業 (平成29年度) 総合タイプ①② 実施事例紹介」
- 室崎益輝 (2013)「防災の原点としての自治と連携」室崎益輝・幸田雅治編『市町村合併による防災力空洞化ー東日本大震災で露呈した弊害』ミネルヴァ書房 pp.145-171
- 森傑 (2013)「気仙沼市小泉地区の住民発案による高台集団移転計画とコミュニティの継承(概要)(都市再生研究助成事業(平成23年・24年度助成分)最終報告)」Urban Study No.56 pp.1-18
- 森傑 (2016)「コミュニティを支える空間：気仙沼市小泉地区のこれまでとこれから」生活協同組合研究 No.482 pp.9-12
- (特)夢未来南三陸まちづくり事業部 (2015-2017)「復興情報誌『一燈』」第1号～第17号
- 吉野英岐 (2012)「東日本大震災後の農山漁村コミュニティの変容と再生ー岩手県沿岸地域での調査から」コミュニティ政策学会編集委員会『コミュニティ政策10』東信堂 pp.61-84
- Norris, F. H., Stevens, S. P., Pfefferbaum, B., Wyche, K. F. & Pfefferbaum, R. L. (2008) Community Resilience as a Metaphor, Theory Set of Capacities and Strategy for Disaster Readiness, American Journal of Community Psychology, Vol.41 No.1-2 pp.127-150
- Prince, S. H. (1968) Catastrophe and Social Change, Based upon a Sociological Study of the Halifax Disaster, New York: AMS Press
- Rhodes, R. A. W. (1997) Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability, Maidenhead: Open University Press
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2009) Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance, Public Administration, Vol.87 No.2 pp. 234-258
- Wenger, E., McDermott, R. & Snyder, W. M. (2002) Cultivating, Communities of Practice, Boston, MA: Harvard Business School Press
- UNISDR (2009) 2009 UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction

Resilience of Merged Former Town: A Case Study of Utatsu District of Minami Sanriku Town

Yoshihiro Imai (Hyogo Prefectural Government)

Koji Kanagawa (University of Shizuoka)

Atsushi Takada (Fukkou Minasan Kai)

Abstract:

The paper aimed to clarify the significance and role of self-help and mutual help efforts in terms of community resilience, which were made at the merged former town level or the neighborhood level within municipalities heavily affected by the East Japan Earthquake and Tsunami.

In the paper, following the literature review on relief, rescue and recovery efforts in merged municipalities, Utatsu district of Minami Sanriku town was studied as a case. The case study overviewed its community structure and reviewed a district-wide recovery efforts and a relocation project developed within (for) a certain neighbourhood.

The results revealed that sources for creating social cohesion were found both in the mechanism of "Association for the Creation of Wonderful Utatsu" left as a legacy of the merged former town and in the existence of traditional locally-connected groups (called "Keiyakukai") embedded within the neighbourhood.

It was also found out that newly created local associations and the association which functioned as nodes of internal and external networks, contributed to enhancing the adaptability of the community by obtaining resources and information from the outside.

Furthermore, it was observed that residents-led recovery promoted the organization of self-help and mutual help associations, revamped the local decision-making system within the community and transformed the structure of local governance.

Considering these findings, the paper concluded that the best mix and integration of bonding and bridging social capitals promoted the self-organization of the community and played a key role in making it more stable through the recovery process.

Lastly, the paper moved on to considering the impact of the municipal mergers on the recovery process and suggested that community resilience is intrinsically formed, in units of local, social and cultural cohesiveness even if the territory of local government is scaled up due to the merger. It was also concluded that many of problems in the recovery process which were allegedly ascribable to the aftermath of the mergers, arose from the institutional design of national recovery programs rather than that.

Keywords: self-help and mutual help, community resilience, local association, local governance, municipal mergers