

地域資源を活かした地域づくりに関する研究

ーコミュニティ組織と行政の関係性に着目してー

研究員：高橋 一男(国際学部国際地域学科 教授)

1. はじめに

本研究は、2018（平成 30）年度地域活性化研究所の研究費で、「地域資源の再評価と地域の活性化に関する研究」の調査研究から得られた知見を元に考察した論考である。

本研究の背景には、2014 年を契機に増田レポートに象徴されるように地方の市町村において少子高齢化、人口流出がすすみ「消滅論」が議論されてきたところにある。65 才人口が半数を占める限界集落の増加になかなかストップがかからないのが事実である。一方、増田レポートがきっかけになって地方創生の機運が高まったが、確たる解決策が出ていないのが現状である。

そこで本論考では、これまでに調査研究、復興支援、授業などで地域づくりに深く関わってきた岩手県釜石市（田老地区、岩泉地区を含む）を調査研究対象地域として選定して、当該地域におけるステークホルダー、カウンターパートと協力し、地域資源（本研究では「ヒト、モノ、コト」と捉える）の発掘と再評価を主軸において、大震災後の復旧、復興プロセスにおいて積極的に地域づくりに取り組んできた岩手県釜石市鵜住居町根浜地区をとりあげる。地縁組織を主軸に立てた自治組織と行政との関係性を高めて目標実現を目指してきた同地区の事例を検証して自助型の地域づくりとは何かを問うものである。

なお、本論考を深めるにあたり鵜住居地区の復興に尽力してきた宝来館女将の岩崎昭子氏、根浜親交会（自治組織）事務局長の佐々木雄治氏、三陸ひとつなぎ自然学校代表理事の伊藤聡氏から多くの示唆を得た。この場を借りて三氏に感謝申し上げる。

2. 鵜住居町根浜

根浜地区の特徴をあげると次の様になる。

- ・岩手県釜石市は、鉄、魚、ラグビーのまち
- ・三陸海岸、大槌湾に面した小さな漁村
- ・白い砂浜と松林が特徴的な海水浴場を控えている
- ・震災前は 67 世帯、人口 170 人
- ・昭和 40 年代は一日 1 万人の海水浴客を集めた
- ・トライアスロン、グリーンツーリズムなど釜石市で唯一の観光地

この地域を含む東北地方で 2011 年 3 月 11 日（金）14 時 46 分に大地震が発生。マグニチュード 9 を記録し、釜石市中間町で震度 6 弱を記録した。15 時 21 分、釜石港へ津波の最大波に襲われた。釜石東中学校付近で 15.4m、両石で 19.3m まで津波が襲った。（2016 年 3 月 11 日のデータ）

この津波で、次の被害が確認されている。

岩手県の死者・行方不明者	5,797 人
釜石市の死者・行方不明者	1,145 人

鵜住居町の死者・行方不明者 583 人

根浜地区の死者・行方不明者 15 人

鵜住居町の被害と根浜地区のそれとが大きく分かれたのは、根浜地区の住民は自宅の裏山に避難して助かったのに対して、鵜住居町の住民は釜石市の指定避難場所（鵜住居川と同じ海拔地）に逃げたために多くの犠牲者を出してしまった。

3月11日の根浜地区は自宅裏山に避難した人、同地区に所在する宝来館（重量鉄骨構造4階建）の裏山に避難した住民の命が助かった。その直後、宝来館は地域住民の避難場所として3月12日から炊き出しを始めていた。同時に行方不明者の捜索活動も12日の津波被害直後から開始されていた。3月16日には自衛隊が入り捜索、救援作業が行われた。

3. 震災から得た教訓

根浜地区は被災3ヶ月後すなわち2011年6月には親交会（町内会）の活動を再開していた。被災3ヶ月後の復旧過程の中で「震災から何を学び、何を後世に残すか」をすでに考え、意見交換を行っていた。

(1) 過去の歴史教訓の功罪 過去の災害の教訓は風化するものである。過去の津波経験が過信につながり、逆に災いになった。高い防潮堤があっても人の命は守れない。今回の津波は、過去の津波と違って想像をはるかに超えた想定外の大津波であった。

(2) 「津波でんでこ」の言い伝えには正解がなかった。「でんでこ」とは、津波が来たらでんでんばらばらに逃げろという意味があった。しかし、今回は自宅の2階に避難して自宅ごと津波に流され犠牲者が出ている。年老いた住民で過去の経験上、自宅の2階までは津波は来ないと判断したようだ。また高齢化が進んでいる今日、身体が不自由で裏山に避難できなかったケースもあった。身体が不自由な家族を残して、自分だけ避難できるだろうか。災害弱者の避難方法が検討されなければならない。

(3) 防災教育の在り方にも検討が必要である。この津波もそうであるが、災害は忘れた頃にやってくる。経験を風化させない努力が必要である。津波が来たら高台に避難。これが鉄則であり、防潮堤神話は崩壊したも同然である。ふだんから実践訓練の積み重ねが重要である。そのことは個人の判断力を強化することにつながる。一人ひとりの力は弱い。だから団結すれば強くなることが、あらためてわかった。非常時の安全確保には、組織的な行動がより安全につながる。常に想定外のことが起こると思え。常識にとらわれない発想が求められるものである。被災者は語り部として震災体験者として多くの人に伝えていくことが、被災者の役割だという。

4. 根浜地区の親交会（町内会組織）活動の経緯

被災後3ヶ月後には根浜地区の親交会は活動を再開していた。そこでは住民一人ひとりが津波に負けてたまるかという気持ちが強かった。家族、親戚、友人、同僚を失った思いがそうさせたと言う。住民には震災後、このまま放っておいては根浜地区とその歴史が消滅するのではないかという危機感があった。そこで住民が考えたのは、根浜を復活させるには、地域住民を一人でも多く根浜に戻すことであり、町内会活動復活の第一歩は、安否確認と名簿づくり、そして連絡網の整備であった。住民の間に自然と生まれた方向性は、「絆とコミュニティ」を守るということ

あった。

親交会（町内会）の合い言葉は「みんなで根浜に帰ろう」であった。住民の強い絆で復興への挑戦が始まったのである。

親交会の活動、つまり町内会の活動の基本は、組織的な活動であるとの合意のもとで進められてきた。特色ある活動の一つが「お茶会」によるコミュニティの維持と継続であった。住民同士の徹底した話し合いが基礎力となって、合意形成が行われそれはコミュニティの一致した考え方として揺るぎが無い。住民相互の合意のもと、地域の喫緊の課題を行政と意見交換しながら相互の信頼も構築できていった。まさに行政とのキャッチボールが信頼構築のカギだった。

先にも触れたが根浜地区の親交会は徹底した安否確認、名簿作成、そして連絡網の整備を行った。名簿には、連絡網担当者、仮設住宅名または身を寄せている先、戸数、世帯主名、家族名、仮設番号、連絡先（電話番号）、備考の項目を挙げて名簿は常に加筆、修正されてきた。

5. 根浜親交会の取り組みの特徴

当該地域の町内会活動は、復旧過程3ヶ月で根浜親交会活動を再開したところに特徴がある。2011年6月14日には役員会を招集、三役会議は必要に応じて適宜開催した。そこで安否確認、所在調査を決定し、名簿作成に取り組んだ。連絡員の設置、連絡網の整備をはじめとして組織体制の確立に傾注した。すでにこの段階、つまり6月からすでに町内会として復興計画の検討に入っていた。検討課題は、防潮堤の高さ（官製計画では14.5メートル）、高台移転、道路ルートの検討が優先して議論された。

12月10日には釜石市から復興計画案が提示された。それを受け根浜親交会は、役員会で計画内容の精査、検討を開始した。同時に住民の意見集約にもつとめた。

2012年1月3日、「平成24年度根浜親交会総会」を宝来館で開催。震災被害者、住所・名簿、釜石市提案の復興計画（案）について報告され、親交会の活動計画、役員体制、復興計画要請書などが審議された。

1月24日には、釜石市の復興計画（案）に対する親交会としての要請書（防潮堤に高さは現状維持つまり6m、高台移転希望等）の提出を行った。

2月12日に住民相互の理解を深める機能をもった「お茶会」を開催。その際、釜石市の野田市長その他10名が加わり市からの復興計画（案）の説明会を兼ねた。

11月13日、釜石市へ復興計画に対して約9ヶ月かけて検討した要請書を提出。11月20日には国の地方振興局主催の説明会に出席して、防潮堤に関する復興計画を聞く。

2012年は、役員会を10回、お茶会を8回開催している。

2013年1月13日、「平成25年度根浜親交会総会」を宝来館で開催し、活動経過、住民アンケートの調査結果などが報告され、活動方針（案）、予算（案）、役員体制（案）などが審議された。

2月10日に根浜地区復興計画に関するワークショップを開催。4月29日に復興計画に関する第2回ワークショップの開催。

12月23日、復興まちづくり協議会説明会が、釜石市役所第4庁舎で開催された。

2013年は役員会を10回、お茶会を5回開催した。

2014年1月6日、「平成26年度根浜親交会総会」を前川民宿（同地区の民宿）で開催。

2月8日、2月22日、3月16日に第1回～3回の「根浜の明日を考える会」を釜石市役所第4庁舎で開催。

5月25日、根浜まちづくり協議会の開催、復興計画修正（案）の説明が行われ、完成時期が平成28年2月に延期されることになった。

6月28日、根浜復興宅地造成起工式が行われ、高台移転の素地ができた。

9月14日、お茶会の席で宅地割りの基本的な考え方について意見交換が行われた。

2014年は、役員会が8回、お茶会が9回、それぞれ開催された。

2015年1月4日に「平成27年度根浜親交会総会」が宝来館で開催された。

2月8日に根浜造成地現場説明会が戸田建設および釜石市によって行われた。

3月2日、ラグビーワールドカップ開催地が日本に決定され、釜石鶴住居復興スタジアムが会場の一つに決定。

12月6日、まちづくり協議会・地権者集会在開催され復興計画平成28年3月完成が平成28年7月に変更された。

2015年は、役員会が9回、お茶会が8回、それぞれ開催された。

2016年1月3日、「平成28年度根浜親交会総会」が宝来館で開催された。

3月24日、復興公営住宅説明会が中妻応援センターにおいて開催された。

7月9日、室浜復興住宅内覧会が行われ住民が参加し住宅メーカー、市の担当者から説明を受けた。高台住宅地も海拔21m～23mの地域に完成した。

2016年は、役員会が7回、お茶会が6回、それぞれ開催された。

以降、2018年7月の段階までに高台移転と復興住宅のほとんどが完成して入居も済ませている。

以上、時系列を追って見てくると根浜親交会（町内会）は組織化をいち早くすすめ「絆」を旗印にコミュニティ（共同体）をベースに住民全員参加をお茶会で形成し、意見の共有につとめ、行政とのコミュニケーションを円滑にし、かつ行政に先行して計画案を提出して地域がめざす復興計画を着実に進めてきたことが特筆すべき特色である。

6. 一般社団法人根浜MIND設立

2016年7月15日、根浜地区は親交会を基盤に、根浜MIND（ネバーマインドに引っかけたネーミング）を設立した。目的は地域資源を活かし交流人口の増加をめざし、地域の活性化と持続的な地域づくりに向けた活動を推進すること。また、人々が集う場、活動の拠点、関係する人々のネットワークづくりを進めることで、人材の育成を図り、将来に向けて希望のある地域社会を創り出していくこと目的としている。

その活動計画を見ると、①防災意識の普及啓発および学習プログラムの提供、②スポーツ、芸術、文化を通じた交流機会の創出、③地域食材を活用した飲食事業や特産品開発の推進、④環境・自然に関わる地域資源の活用した交流事業の展開を中心に行っていくとする内容になっている。

役員はすべて根浜地区の住民および関係者によって構成されており、第1フェーズの復興計画の完成を見ながら、第2フェーズの地域づくりにすでに取り組んでいる。

7. おわりに

東日本大震災の発生から8年目を迎え、原発事故の影響は今なお色濃く残るが、巨額の政府予算が投入され被災地のインフラ整備、住宅再建は一定の目処がついたかにみえる。しかし被災した沿岸部は定住人口が減少し続けていて「官製復興」には限界がみえてしていると指摘されている。言われて久しいが、民間主体の地域づくりが浸透すべき段階に来ている。

民間主体が問われているこの時代に、鵜住居町根浜地区は復旧段階から地域コミュニティをベースにした取り組みをすでに行ってきた。親交会（町内会）はいち早く組織化されリーダー、サブリーダーが方針を決め、お茶会で住民全員に意見を聞く体制を敷き、合意形成する方式を堅持してきた。基本は伝統的共同体におき、現代的要素として企業等の組合組織に造詣が深い人材が地域に居住していたことで、行政とのコミュニケーションが円滑になり、地域の要望を行政に対して先行するタイミングで出していくことが可能になった。その結果としては、防潮堤に高さを従来通りに抑えることができた。高台移転が実現し、それに伴う新しい道路の建設も行政に受け入れられた。新しい地域づくりが目に見えるかたちで実現したのである。

また、本研究では地域資源を、ヒト、モノ、コトの要素で捉えたが、根浜地区の復旧、復興プロセスにみる親交会（町内会）の活動、さらに根浜MINDの設立趣旨をみてくると、地域づくりに欠かせない地域資源の重要な要素としてヒト、モノ、コトに、トキ（歴史）、シゼン（人々が適応している環境）の要素を加えることでより綿密な地域づくり、さらには地方創生への指針を切り開くことができると考える。

地域資源の再評価と地域づくりの研究が、国内外の都市と地方における地域づくりに貢献するものとする。同時に都市におけるコミュニティの喪失という課題も与えている。

参考文献

小田切徳美、『農山村は消滅しない』、岩波新書、2014年

高橋一男、「地域資源の再評価と地域の活性化」、『東洋大学地域活性化研究所報 No. 14』2017年

高橋一男、「地域資源の再評価とネットワークによる地域活性化に関する考察」、『東洋大学地域活性化研究所報 No. 15』2018年

増田寛也、『地方消滅—東京一極集中が招く人口急減』、中公新書、2014年

山下祐介、『地方消滅の罨—増田レポートと人口減少社会の正体』、ちくま新書、2014年