

# 過疎化と向き合い持続するコミュニティを 目指して—「まちの整体」モデルから 復興まちづくりへの展開—

森 傑

コープさっぽろが北海道の過疎地域において大型店の新規出店を行った事業の評価分析を踏まえ、深刻な人口減少時代に突入した今日の地方の賦活・更新へ向けての視点としての「まちの整体」という着想を解説し、限界や消滅という衝撃的な現実と直面している社会的な背景とその不合理さを指摘する。そして、東日本大震災によって被災した宮城県気仙沼市の小泉地区において、筆者が高台集団移転の計画支援を行っている住民主導のまちづくりの取り組みを紹介しながら、被災地が過疎化と向き合いながらも持続的なコミュニティを目指している挑戦の課題と可能性を展望する。

キーワード：人口減少、限界集落、コミュニティ、集団移転、東日本大震災

## 1. 最先端にいる北海道

人口減少や都心部への人口集中などの影響によって、地方の農山漁村における過疎化および少子高齢化は急速に進行している。例えば北海道では、全集落6,629のうち570カ所が限界集落であり、今後、消滅の危機に直面する集落が3割近い160カ所に及ぶといわれている[1]。また、北海道経済連合会によると、北海道の人口は現在の551万人から、30年後の2040年には414万人まで減少すると推計されており、地域によっては30年間で3～4割減ということが指摘されている[2]。世界で最も少子高齢化の進んだ国といわれる日本において、その最先端の状況と課題に直面しているのが北海道といえよう。今後将来、大胆な政策によるダイナミックな人口移動や定住移民の大幅な増加の可能性がないわけではないものの、ほぼ確実な予測といわれているこの人口推計が暗示するのは、衝撃的な未来予想図である。

## 2. 公共施設再編に関する議論

人口減少時代へ突入し、筆者の専門である建築計画・都市計画の分野において活発に議論されているテーマの一つが、公共施設の再編である。いわゆる平成の大合併として、日本の自治体数は1999年の約3,200から、現在では約1,700へと再編された。また、

地域における急速な人口減少は自治体の税収減へと直結し、国からのさまざまな補助金も見直されるなか、各自治体は既存公共サービスと施設の有効な再編・再配置を検討推進している。

過疎化最先端である北海道では、夕張市を例に出すまでもなく、多くの市町村が深刻な財政難を抱えている。そこでの公共サービスの見直しは、再編による合理的な運用の実現ではなく、直接的なサービス水準の押し下げと量的縮小を意味する。過疎地域では特に学校施設の統廃合が顕著であるが、学習環境における大都市との格差が一段と拡大していると同時に、廃校舎の解体費さえも捻出できないまま、それゆえ売却先も見つからないまま、それらの多くを未利用施設として抱え続けている。まさに、財政負担の負のスパイラルに陥っているといえよう。

そもそも公共サービスには、経済的合理性からは一定の距離をとる考え方が根底にある。地域の人々の生活の質を向上させるべく、たとえ経済的な効率が悪くともサービスを必要とする人が一人でもいる限りそれを提供する、ということが基本である。そのような視点に立てば、過疎地域で生活する人々の福祉を維持・改善するための方策を検討することは、喫緊の今日的課題である。しかしながら現実には、財政難を抱える小さな市町村が、新たに公共サービスや公共施設を整備することはほぼ不可能に近い。一方、民間企業からみれば、過疎地域での事業展開は、安定した収益とその将来性を期待することはできず、あまりにもリスクの高いマーケットと判断されるのが常軌である。近

もり すぐる

北海道大学大学院工学研究院

〒060-8628 札幌市北区北13条西8丁目

年では、過疎地域に限らず、従来自治体が提供していた公共サービスを民間へ移行させる取り組み、例えば公設民営やPFIなどの手法による公共サービスへの民間活力の導入が盛んであるが、現状としては必ずしも十分には民間企業の積極的なインセンティブを引き出すことはできておらず、実質的な自治体負担の軽減へとつながっていないとの指摘もある[3]。

### 3. コープさっぽろ・あかびら店への注目

一見、公共施設の再編と無関係のように見えるかもしれないが、筆者はここ数年、営利を目的とした民間建築物、特に大規模小売店舗の公共的可能性に注目しており、生活協同組合コープさっぽろによる北海道の過疎地域における事業展開を追跡的に調査している[4]。コープさっぽろは、2009年2月に赤平市へ新規出店した。赤平市はかつて炭鉱業で栄え、最盛期には59,430人の市民を擁していたが、その後の炭鉱業の衰退により人口は激減、現在では13,000人弱まで落ち込んでいる。いわゆる少子高齢化の著しい過疎地域において、約3,000 m<sup>2</sup>の大型店舗を新たにこまえることは非常に稀であり、コープさっぽろの試みはマスメディアに取り上げられ、道外からも大きな関心を集めている。

あかびら店への全国的な注目は、ビジネスモデル的に見れば、過疎地域を対象としたニッチ戦略のインパクトであることは間違いない。組合員は無料で利用できる市内巡回バスを運行し、高齢者が通院ついでに買い物できる環境を提供している第一の目的は、市内の高齢者が自力で買い物へ出かける際のバリアを取り除くことにあったことというまでもない。しかし、建築計画・都市計画を専門とする筆者が最も関心を持ったのは、中心市街地にある廃校となった旧赤平小学校の跡地へ店舗を建設した点である。筆者は、あかびら店の事業展開は、過疎化が進む地域における公共サービス・公共施設の現実的な再編手法の手がかりを示唆しているところとらえている。

あかびら店では、買い物客の巡回バスの待ち時間を考慮して、店舗内にテレビや飲み物を備えた約50 m<sup>2</sup>の待合スペースを用意している(写真1)。その利用実態調査を行ったところ、巡回バスを利用する高齢者のみならず、地域の中学生が待合スペースを頻繁に利用している状況が確認できた。例えば、特に冬は屋外で球技や談話などができないため、放課後は待合スペースで友達と会話や軽食を楽しむことが習慣になっ



写真1 あかびら店の待合スペース



写真2 市内巡回バスの車内

ている。また同じく、巡回バスの利用実態調査も実施した。利用者は市内の高齢者が中心であり、乗車してきた利用者は他の利用者と車内に掲示されているチラシを見ながら雑談するなど、車内は常に賑わっていた(写真2)。特に注目すべきは、若い頃はまち中でよく出会っていたものの、高齢になってから疎遠になっていた離れたエリアに住む知人と再び顔を合わせるようになったという喜びの声である。コープさっぽろが物販以外で提供している巡回バスや待合スペースという空間が、地域の社交の場として大きな役割を担っている。

一般に、公立の小中学校はまちの中心に配置されていることが多く、その立地特性は地域において大きな意味・価値を持っている。それと関連して、近年の地方における小中学校の統廃合傾向においてある程度の類似性が見られる(図1)。

日本において近代的教育システムが整えられる以前は、児童教育の場は、まちの人々によって自主的に設立・運営された寺子屋が基本であった。それは、地

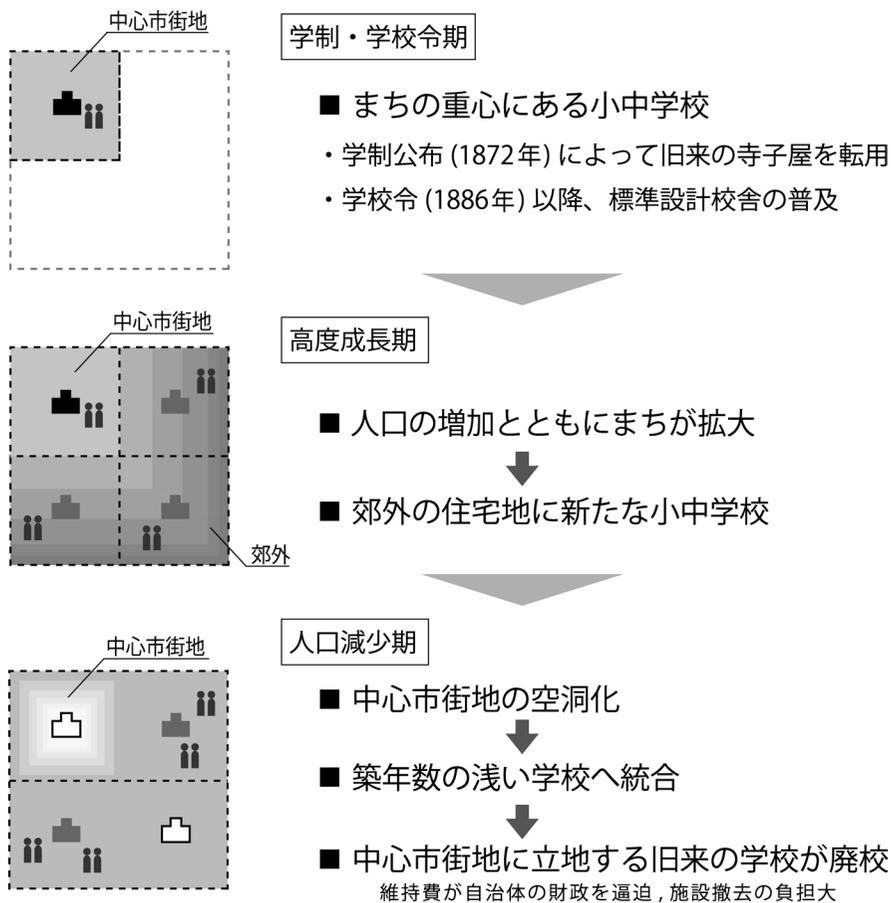


図1 地方における小中学校の統廃合傾向

域の人々が、まちの将来を担う子ども達の育成に責任を持って携わるという意味で非常に重要な存在であり、まちの中心的な場所に設立されることが多かった。そして、明治時代に入り学制が公布されると、旧来の寺子屋は小中学校へと転用された。その後の日本は、戦後の復興から高度経済成長時代を迎えることとなった。人口は急速に増加し、ニュータウンと呼ばれる郊外住宅地が大きく開発され、そこへ新しい小中学校が次々と開校されることとなった。

さて、問題は現在である。冒頭で述べたとおり、日本は人口減少時代へ突入している。地方のまちは、人口増加・高度成長の中、中心市街地には業務・商業施設、住宅地は郊外という構造を持つこととなった。今日、郊外に住み続ける人々は高齢化し、車中心の生活の普及と人口減少による地域消費力の低下とともに、中心市街地は衰退の一途をたどっている。このような背景の中、公立の小中学校の統廃合は必然的に押し進められるわけであるが、空洞化の進む中心市街地に比

べれば、スプロールした郊外住宅地にある小中学校は築年数が浅く、そこへ統合される場合が多くなる。結果的に、中心市街地に立地する旧来の小中学校が廃校となり、まちの中心にぽっかりと大きな土地が空くわけである。

まちの重心に位置する廃校地は、上述の歴史が語るように、本来はまちの一等地である。その立地のポテンシャルを具体的に指摘すると、(1) 宅配・回収サービスの最大効率化が図れる、(2) 他の施設利用を機としたついで利用が見込める、(3) 半径800m以内の徒歩圏というアクセシビリティが確保できる、である。

あかびら店の敷地は、市立総合病院と赤平中央中学校とに隣接している(図2)。また、周辺には他にも、JR赤平駅に併設されている交流センター、図書館、総合体育館、公民館などといった市の主要施設が集積し、あかびら店から半径500m以内にすべて立地している。加えて、現在は確実に衰退してはいるものの、赤平中央商店街と「やすらい通り」と呼ばれる飲食街





図3 宮城県気仙沼市本吉町の小泉地区

も簡単な縮退誘導ともいえる。そのようなシナリオに少なからずリアリティを感じてしまうのも恐ろしい。だが、それで得られる日本の未来は本当に幸せなのだろうか。この縮退シナリオは国家的には合理的かもしれないが、人間的には確実に不合理なはずだ。

## 5. 気仙沼市小泉地区の始動

気仙沼市小泉地区は、国や市の復興計画がなかなか示されないなか、被災直後から再生へ向けての住民組織を立ち上げ、高台への集団移転に関わる合意形成を試み、具体的な事業計画の検討に取り組んでいる。集団移転を要望するという単発的な意思表示に終わらず、着実にフォーラムやワークショップを積み重ねており、徐々に県内外からの小泉地区への関心も高まってきている[6]。

小泉地区の住民は、被災間もない4月に「小泉地区明日を考える会」を結成した。そして同時に、同会が事務局となり集団移転協議会の準備委員会を立ち上げ、住民意向アンケートなどを自ら実施し、地区全体での合意形成を進めてきた。筆者は、この住民発案による高台集団移転を実現するために協力している専門家の一人であるが、実は6月から小泉の仲間に入れていただいた途中参加組である。小泉地区のいち早い始動は、筆者が住民を後押ししたり賛同を呼びかけたりしたものではない。筆者が相談を受けた時点で、既に「集団移転へ向けて住民をまとめたい」というのではなく、「集団移転を決めたので実現するための知恵と技術を借りたい」という話であった。まだまだ他の被災地が復旧に追われているような時期に、その小泉地区の意



写真3 被災後の小泉地区／避難した小泉小学校から望む

欲と行動力に驚かされた。

小泉地区は3月11日に十数メートルの津波に襲われ、同地区の518世帯のうち266世帯が流出・全壊という被害を受けた(写真3)。一方、そのような壊滅的な住家被害に対して、1,810人の住民のうち死者・行方不明者は43人ととどまった。約3%という人的被害は、隣町やその他の沿岸部集落に比べ奇跡的ともいえる低さである。このことは小泉地区の立ち上がりの早さと大きく関係している。

ここであえて、今回の復興の困難さを認識するために乱暴なたとえ話をしたい。復興へ向けて率先して他の住民を引っ張っていくような人間が、ある地域の中で1割くらい出てきてくれると仮定しよう。人口50人の集落が被災しその6割の30人が生存したとしても、旗振り役となる人はたったの3名である。住民が自力で復興へ動き出すためには、資金力や労働力は当然として、現実問題として情報を発信・収集できたりさまざまな支援や援助を取り付けたりできるコネクションも不可欠である。復興に必要なリソースへたどり着くことのできる確率は、生存者が多いほど、旗振り役が多いほど高くなる。筆者は、これが今回の被災地の特徴の一つであり厳しい現実であると痛感している。

東日本大震災で被災した沿岸部の集落は小さなところばかりである。十数世帯で暮らしていた集落がほとんど跡形もなく津波に飲み込まれた。小泉に通っていると、少なからず周辺地域の声が届いてくる。生存した人々は決して希望を捨ててはいない。しかし、動くことのできる人間が一人や二人では何もできない、立ち上がるにも立ち上がれない現実が目に見えるのだ。人の生死は数でその重みを比較することは当然できない。それでもやはり、多くの小泉の方が生存したこと

が復興への勇気ある一歩を踏み出すことにつながったのは確かであろう。

だがこれも、小泉地区の運が良かったという話ではない。小泉の人的被害3%は決して運任せの結果ではなく、コミュニティとしての必然として成し得たのだということを伝えたい。3月11日の一週間前、小泉地区では津波を想定した避難訓練を実施していた。避難先として地区会館が指定されていたのであるが、訓練の際に「ここだと大きな津波が来ると危ないのではないか」という意見が出たという。それをきっかけにその場で議論し「次回に避難をするときは高台にある小学校へ」となったと聞いた。そして3月11日、地区会館へは津波が押し寄せ、多くの人が高台の小学校へ避難し助かった。だが、避難場所を高台に設定しただけで人命を救えるわけではない。住民が高台へ避難しなければまったく意味はなく、高台に避難場所を定めていても多くの被害者を出した地域も少なくない。小泉には、突然変更した避難場所をたったの一週間ではほとんどの住民へ周知できるコミュニケーション力と、誰がどこにいるのかを皆が認識し互いに助け合いながら避難できた結束力があつたのである。

## 6. 過疎化と向き合い持続するコミュニティへ

それではなぜ、小泉の人々はコミュニティの継承・持続の手段として高台への集団移転を選んだのか。その理由をはっきりしている。かつての場所に住めなくなったからである。住めないという理由には、地区全体が地盤沈下したことや農地の塩害が甚大であることなど直接的・間接的にさまざまな側面があるが、小泉住民の自然な総意として、小泉を存続させるためには高台へ移るべきであるという意志決定に至ったのである。

千年に一度といわれる未曾有の大災害。歴史を遡ると、東北の沿岸部において高台へ移転した集落が数多く存在する。そのうちのいくつかは今回の津波では被害を受けてしまったが、私たちの先人は数百年に一度の大津波を経験するたびに、集落を存続するための高台移転を決意してきたのである。それはまさに、自然の驚異を理解し自然と共存するための人間としての自然な選択だったのだと思う。人的被害を最小限に抑えた小泉コミュニティが、人間として本能的な共通認識のもと、一丸となって高台移転を決意したのである。ここには学術的あるいは技術的な判断が入る余地はな

い。小泉の人々による高台移転の選択は、歴史的な英断である。

レジリエンシー・レジリエンス（復元力）が、震災後の議論で一つのキーワードとなっている。筆者はレジリエンシー・レジリエンスの根本的な源はコミュニティだと考える。そして、コミュニティとは何かという机上の議論は繰り返されているが、結局は非常に単純なことだということを、小泉でのワークショップを通じて理解し始めている。住民同士の顔が見える日常的な意思疎通と相互扶助なのである。

だが、小泉地区を選んだ道のりは決して平坦ではない。貴重な平地ゆえに農地が災害がれきの二次仮置場予定地となっていることや三陸縦貫道建設ルートと移転先との位置関係などの短期的な問題もあるが、むしろ長期的な意味での険しさが大きくのしかかってくる。被災地の中には、震災前からすでに過疎化が進んでいた地域も少なくない。岩手・宮城・福島3県の沿岸部の人口は、東日本大震災の影響を考慮しなくとも30年後には約4割減少するという。小泉地区もその一つである。「まちの整体」は既存の更新が前提であるが、集団移転は全く新しい身体として生まれ変わるに近い。被災しなくとも数十年後には、まちをたたむのか否かの選択を迫られたかもしれない。そのような小泉にこれからの何十年・何百年と持続できるポテンシャルはあるのだろうか。正直悩ましい。しかし、そこで生きる人々が希望と意欲をもって再生を望むのであれば、専門家として全力で支援したい。子ども・孫そしてその次の世代への想像力を働かせることができれば、持続可能な新しい小泉を得る絶好の機会である。

7月以降、隔週で住民ワークショップを実施してきている（写真4、5）。このプロジェクトには、小泉地



写真4 第1回フォーラム「あたらしい暮らしのかたち」  
(2011年7月6日)

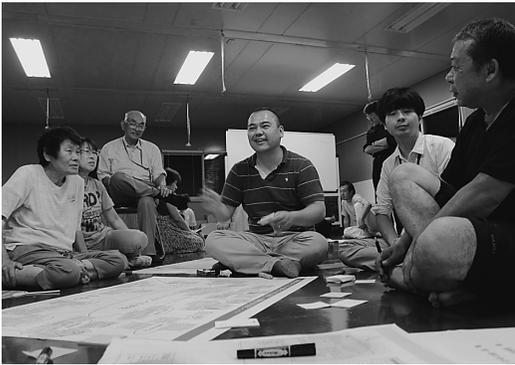


写真5 第3回ワークショップ「ずっと元気にはいるには」  
(2011年8月30日)



図4 高台移転計画案の俯瞰パース

区の住宅が高台へ移ること以上の意義があると考えている。100世帯以上の集落は、小泉地区のまわりに決して多くはない。これから復旧や再建が進んだとしても、近い将来いわゆる限界集落として孤立する地域も増えてくるだろう。いよいよその場所で生活が困難となったときに人々に頼られるような小泉の姿を描きたい(図4)。筆者が現在の職場で定年まで過ごすとなると、小泉がこれから直面する人口4割減の時代を共に歩いていくことになる。いま小学校に通っている子どもたち、そしてまだ見ぬ未来の小泉人、彼らとともに先人の英断に感謝できるような30年後を目指したい。

#### 参考文献

- [1] 北海道企画振興部地域づくり支援局特定地域グループ、「過疎地域・高齢化集落現況調査(2008.4)」, 2008.
- [2] 北海道経済連合会, 「調査報告書「人口減少・少子高齢化社会における社会資本整備の必要性」概要報告(2010.4)」, 2010.
- [3] 森 傑, 「民主導PPPによるコミュニティの賦活と更新」, 『開発こうほう(財団法人北海道開発協会)』, No. 567, 1-5, 2010.
- [4] 森 傑, 「社会的企業論からみたコープさっぽろによる過疎地域への大型店新規出店事業の評価分析」, 『第7回生協総研賞研究奨励助成事業研究論文集(公益財団法人生協総合研究所)』, 1-15, 2011.
- [5] 森 傑, 「道内過疎地での住民生活と地域づくりの課題 コープさっぽろ・あかびら店の事業分析から「まちの整体」モデルへの展開」, 『生活協同組合研究(公益財団法人生協総合研究所)』, No. 416, 35-43, 2010.
- [6] 「住民主導 初の移転合意/気仙沼・小泉地区100世帯余高台へ」, 朝日新聞・2011年12月6日(社会面), 2011.