

復興コンパクトシティをめぐる政治 ——宮城県山元町の事例から

伏見 岳 人

はじめに

1. 震災前の状況
2. コンパクトシティ構想の登場
3. コンパクトシティ構想の具体化
4. 震災復興計画の策定過程
5. 市街地整備事業の立案過程
6. 政治対立の拡大
7. 51対49の2014年町長選挙
8. 選挙後の変化

おわりに

はじめに

仙台駅から宮城県南部の山元町に向かうには、JR常磐線に40分ほど乗ることになる。阿武隈川を越え、亘理町の浜吉田駅を通過すると、山元町に入る。そこから鉄道は右に大きく曲がっていき、高架化された道のりからイチゴのビニールハウス群が目映る。海拔3mの高さにある山下駅のホームに降りると、向かって右側の駅西部には、まささらな居住地を集約したコンパクトシティ「つばめの杜」とその先の高台に新設された町役場の姿を一望できる。だが、視線を左側の駅東部に転じると、近年に改修されたと思しき住宅と昭和後期に開発された農村地区のまちなみや広範な空き地が並存して

おり、そのコントラストにまず驚かされる。

福島県との県境に位置する山元町は、面積 64.58 km²、人口 11946 人 (2021 年 12 月末) の小さな町である。東日本大震災によって甚大な津波被害を受けたこの町は、鉄道を内陸に移設し、新駅周辺などの 3 箇所に新市街地を集約するなど、大胆な復興政策を推し進めたことで知られている。その象徴である「つばめの杜」は、移設された山下駅周辺の約 37.4 ha 内に、災害公営住宅や分譲宅地を整備し、小学校や公園などの公共施設や商業・福祉施設を近接して設けた新たな「まちの顔」である⁽¹⁾。山元町の復興まちづくりは、人口減少社会に対応するコンパクトシティを先鋭的に形成した事例として、しばしば参照されている⁽²⁾。

コンパクトシティは、2000 年代に主に都市計画分野で普及し、国の政策目標に盛り込まれていった概念である⁽³⁾。これまでの人口増加を前提とした分散型の都市構造では、今後の人口減少社会においては低密度化した市街地が発生し、行政サービスの非効率化や社会経済活動の停滞などが想定されるとして、国土交通省を中心に、都市機能を集約したコンパクトシティの形成が目指されている。2014 年には都市再生特別措置法が改正され、新たに立地適正化計画制度が創設された。これは、医療・福祉・商業などの都市施設の立地を誘導する都市機能誘導区域と、生活サービスやコミュニティの持続性に配慮して居住を誘導する居住機能誘導区域を設定した立地適正化計画を各自治体が作成することで、緩やかに都市機能の集約化を促していく制度で

-
- (1) 『山元町震災復興誌 復興の歩み』山元町震災復興企画課，2018 年，1 頁，14-15 頁。
 - (2) 島田明夫『実践 地域防災力の強化』ぎょうせい，2017 年，136-137 頁。中山久憲「創造的復興，そして持続可能な地域への復興へ」『現代社会研究』第 3 号，2017 年，16-19 頁。
 - (3) 姥浦道生「地方創生を支える都市・農村空間のあり方ー「コンパクト」シティから「サステナブル」シティへー」『土地総合研究』2015 年夏号，2015 年，10-11 頁。

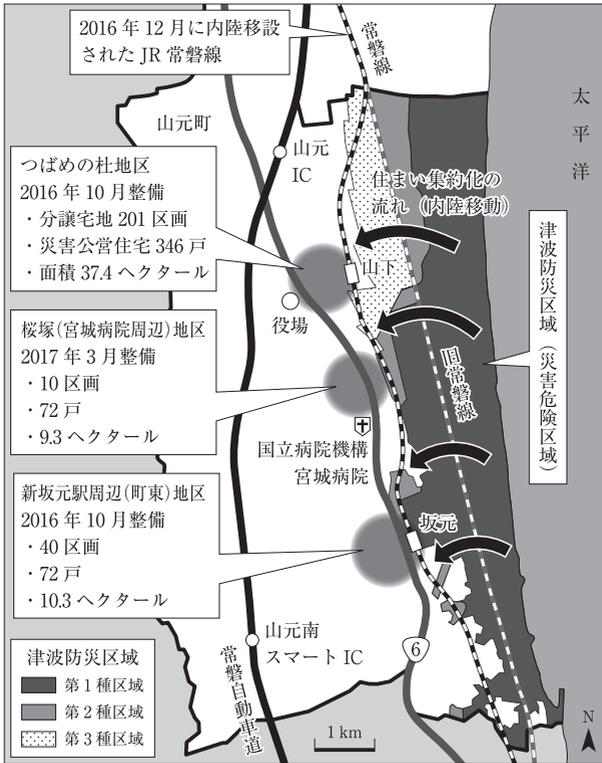


図1 『河北新報』2020年12月17日付をもとに作成

ある。2021年7月31日時点で、全国398都市が、立地適正化計画を作成・公表している⁽⁴⁾。

このような平時のコンパクトシティ促進政策と比べて、山元町の新市街地形成は、短期間で、大規模に展開された点でかなり性格を異にする。山元町

(4) 国土交通省「立地適性化計画の作成状況(令和3年7月31日時点)」https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001425484.pdf【最終アクセス2022年1月24日】宮城県内では大崎市のみが該当し、山元町は含まれていない。

の復興計画は国や宮城県の復興期間 10 年より短い 8 年間で構成され、「つばめの杜」のまちびらき式典はその 5 年目に開かれた。国の手厚い支援のもと、復興事業の総額は、震災前の一般会計予算の 50 年分に相当したという⁽⁵⁾。災害に強く、さらには震災前から進んでいた人口減少、少子高齢化という課題に対応する新たなまちをつくる一大プロジェクトは、平時では考えにくいスピードと規模で展開した。「創造的復興」の一環として構築されたこの新たなまちを、ここでは「復興コンパクトシティ」と呼ぶことにしたい。

このコンパクトシティという概念は、社会科学の「理論」というよりは、政府諮問機関の報告書等に用いられる「ドクトリン」に近い性質を帯びている⁽⁶⁾。そこでは、特定の価値観に基づく望ましい社会像が前提にあり、それが説得力をもって受容されるように、メタファーや部分的例示を伴って主張されていく。同時にそれは価値観や社会像を異にする人々から対抗する言説をたえず引き起こす特性をはらんでいる。姥浦道生氏によれば、コンパクトシティ推進者の提示する諸利点と、それらへの批判は、以下のようにまとめられる⁽⁷⁾。第一に、経済的観点から、都市インフラの維持管理とサービス提供が効率的になるものの、集約化の移転のための補助・補償や、小漁村や小集落から都市への移住による福祉サービス提供によって、財政支出の増加が考えられる。第二に、社会的観点として、まちづくりへの参画を通じて地域

(5) 山元町『山元町第 6 次総合計画』2018 年 12 月、2 頁、7 頁。

(6) 社会科学の「理論」と政府の「政策」の中間領域における「ドクトリン」の位置づけについて、牧原出『行政改革と調整のシステム』東京大学出版会、2009 年、18-23 頁を参照。

(7) 姥浦、前掲「地方創生を支える都市・農村空間のあり方—「コンパクト」シティから「サステナブル」シティへ—」12-13 頁。他には、空間計画的観点から、集約地と被集約地の空間像が見えないことや、集約する空間や撤退する空間の将来像やその遷移期間が不明瞭であること、といった批判も触れられている。

自治・住民自治が促進される効果とともに、従前のコミュニティが崩壊して住民の安定した生活が失われる危険性がある。第三に、環境的観点として、自動車利用の減少による資源エネルギーの効率的活用が進むとされる一方で、地方都市では自動車抜きの生活は難しく、また地球規模の環境問題における効果は限定的であるという批判がある。

こうした議論は、山元町における復興コンパクトシティの形成過程においても、いわば平時よりも極限化されて発現した。町役場による意欲的な取り組みは、それに反発する地元住民との間で、さまざまな政治対立を引き起こす。特にかつての常磐線の駅周辺や沿線に居住していた人々は、町役場の推進する内陸部での新市街地形成に対して、反対の意を表明することが少なくなかった。逆にこれまで経験したことのない質・量の業務を担当した町役場は、人的リソース不足に常に直面し、宮城県庁や全国からの派遣職員の協力を得て、膨大な作業を何とか切り盛りしていった。これが、事業に批判的な立場には、復興を機とする外部からの介入として写り、政治対立をますます拡大させていく。それらの接合点となる山元町議会では、震災直後から激しい議論が展開され、ついには2013年12月に町長問責決議が採択され、さらに2014年4月の町長選挙では町内が二分される経過をたどることになった。そして、この間に多くの人々が町外に流出し、震災直前の16695人(2011年2月末)のうち、4分の1近くの約4000人が減少してしまう。人口減少社会に対応するコンパクトシティを形成する過程において、ますます人口減少化が急加速してしまった、という厳しい現実直面した点で、山元町の復興は評価の難しい事例なのである⁽⁸⁾。

(8) 室崎益輝氏は、震災後の山元町をコンパクトシティの「パイオニア的役割」と述べつつ、住民の反発や人口の流出も言及し、「長期的な視点で評価しなければならないが、課題を残しているといえる」と論じている。室崎益輝「復興事業はまちをどう変えたのか」、五百旗頭真・御厨貴・飯尾潤監修、ひょうご震災記念21世紀研究機構編『総合検証 東日本大震災からの復興』岩波書

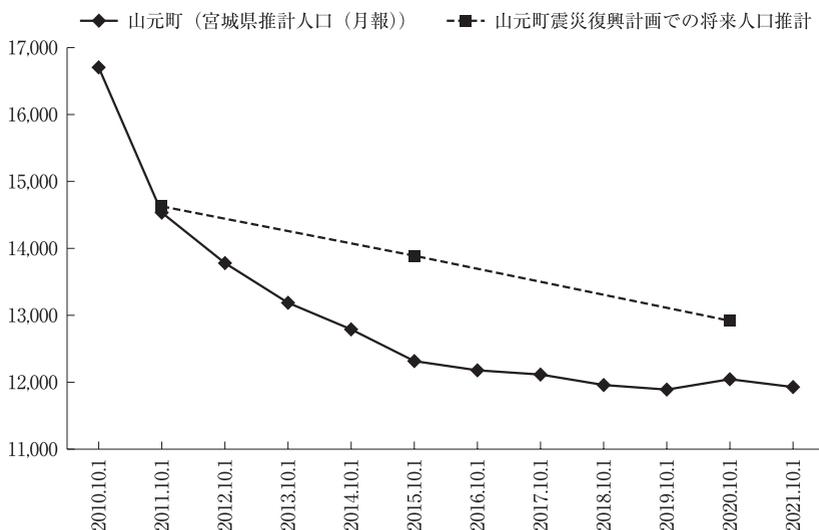


図2 山元町の人口推移（2010～2021年）

この問題については、すでに公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所による詳細な事例分析が存在しており、主に2013年末までの行政側と反対住民との争点や経過が丁寧にまとめられている⁽⁹⁾。この研究は、2011年の山元町震災復興計画の策定過程と、2012年と2013年のその実施過程に区分して、行政資料や地元紙『河北新報』の記事などをもとに各アクターの動向を丹念に記述している。ただし、政治対立の深まった2014年段階での現地

店、2021年所収、210-211頁。室崎益輝「事業検証のラストチャンス」『読売新聞』2016年3月3日付も参照。姥浦道生氏も、まちづくりの観点と住民の意見とのズレが「一番極端に出た」事例として山元町を挙げている。姥浦道生「震災復興とコンパクトシティ」『市街地再開発』549号、2016年1月、20-21頁。

(9) 公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所『東日本大震災からの復興と自治—自治体再建・再生のための総合的研究—』公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所、2017年、149-176頁。奥付には、渡邊克利氏、木村佳弘氏、池原真氏が執筆者として挙げられている。

調査であったがゆえに、インタビュー調査に制約が生じていたほか⁽¹⁰⁾、当時の人口流出問題に関する町役場・町議会の強い危機感に対する視点が総じて弱い印象を拭えない。行政と住民の間をつなぐ町議会での審議過程に注目することで、当時の政策的選択肢をより広く再現する必要があるだろう。他には、都市計画の観点から町役場の施策に好意的な論考⁽¹¹⁾、逆に災害危険区域内での参与観察を通して町役場と距離を取る論考⁽¹²⁾、また主要産品いちごの復興過程に関する論考⁽¹³⁾、東部地区における土地利用整序化に関す

-
- (10) 公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所の川手撰主任研究員と田中暁子主任研究員のご教示による。
- (11) 星卓志「コンパクトシティを目指す宮城県山元町の震災復興計画策定プロセスと札幌市による対口支援」日本都市計画学会編『東日本大震災合同調査報告 都市計画編』（日本都市計画学会、2015年）DVD（調査報告本編）151-158頁。星卓志・赤川俊哉・金井寛樹「宮城県山元町における震災復興事業によるコンパクトシティの形成状況」『日本建築学会計画系論文集』84巻757号、2019年、611-619頁。鈴木孝男「宮城県山元町の復興まちづくり」『季刊まちづくり』39号、2013年、64-67頁も、町役場と連携して進めた復興まちづくり協議会の運営サポートに関する考察である。
- (12) 土屋一彬・栗田英治・牧山正男・菊池義浩「宮城県山元町の被災状況と復興計画および復旧の現場」『農村計画学会誌』32巻3号、2013年、408-411頁。菊池義浩・沼野夏生「震災による生活行動への影響と住民主体の生活圏再編成—宮城県山元町を対象として—」『農村計画学会誌』32巻4号、2014年、464-466頁。薛松濤・菊池義浩・渡邊浩文・沼野夏生・谷津憲司・有川智・福屋粧子「山元町での住民参加による復興まちづくり支援」『東北工業大学新技術創造研究センター紀要EOS』26巻1号、2014年、1-7頁。手打明敏・原さゆり「住民活動の拠点としての寺院の現代的意義—東日本大震災後の地域復興における寺院の役割を通して—」『若溪社会教育研究』5号、2014年、2-17頁。栗田英治・土屋一彬・菊池義浩「津波浸水域の土地利用履歴にもとづく土地活用の方向性—宮城県山元町花釜地区を事例に—」『農村計画学会誌』35巻論文特集号、2016年161-166頁。手打明敏「東日本大震災被災地の復興・地域活性化における寺院の役割—普門寺（宮城県亘理郡山元町）の取り組みを事例として—」『若溪社会教育研究』11号、2020年、3-17頁。
- (13) 梅本雅「震災からの復旧・復興過程における農業経営と地域農業」『農林業問題研究』188号、2012年、21-29頁。漆山喜信「宮城県亘理町、山元町における震災復興の取り組み」『施設と園芸』161号、2013年、14-20頁。高野岳彦「高設養液栽培の導入によるイチゴ産地の復興と栽培景観の変化—亘理町と山元町における調査から—」『地域構想学研究教育報告』6号、2015年、28-42

る論考⁽¹⁴⁾などが存在する。これらの多角的な考察を踏まえつつ、山元町の復興過程を総合的に追跡し、検証の視座を提供することが本稿の目的である。

以下、本稿では、震災前の状況を概観したのち、震災後にコンパクトシティ構想が2011年中に震災復興計画にまとめられ、2012年には市街地整備計画が具体化され、造成事業が着手されていく一方で、新市街地以外の場所へ独自に町内移転しようとする運動が進み、その対応をめぐる2013年末に町議会で町長問責決議が採択される政治対立を追い、2014年町長選挙とその後の展開を、時系列順にたどっていく。山元町ウェブサイトで公表されている各種資料や⁽¹⁵⁾、山元町議会の議事録、各種新聞報道を読み解き、さらには複数の当事者へのインタビュー調査を実施して、当時の政治過程をより立体的に描くことに努めた⁽¹⁶⁾。それらの政治対立が一つの帰結を迎える2015

頁。岩永泰永「亘理町、山元町のイチゴ産地復興の取り組み－震災被害からのイチゴ産地復興支援と新技術定着のための取り組み－」『農業』1611号、2016年、51-57頁。高選圭「宮城県山元町における創造的復興－「課題先進地」の取り組みから考える地域再生」、河村和徳・岡田陽介・横山智哉編『東日本大震災からの復興過程と住民意識－民主制下における復旧・復興の課題』木鐸社、2021年、289-308頁。

- (14) 菅原喜久男・林貴峰・原野三男・大内孝喜・大里有巨「農地整備事業による「土地利用の整序化」の取組み」『水土の知』85巻2号、2015年、121-124頁。橋本禪・中里舜「宮城県沿岸部被災地における事業間調整と土地利用整序化」『農村計画学会誌』34巻4号、2016年、411-414頁。中里舜・橋本禪・岸岡智也・有田博之・郷古雅春「宮城県被災農村地域における土地利用整序化に向けた自治体の組織対応に関わる試みと教訓－宮城県気仙沼市杉ノ下地区および山元町山元東部地区の事例－」『農村計画学会誌』35巻4号、2017年、514-520頁。
- (15) 山元町の「震災・復興計画関連情報」は、以下のURLで閲覧できる。<https://www.town.yamamoto.miyagi.jp/site/fukkou/list7.html>【最終アクセス2022年1月24日】
- (16) インタビュー調査にご協力くださったのは以下の方々である。三部佳英氏（2021年11月30日、東北大学片平キャンパス）、岩佐隆氏（2021年12月7日、山元いちご農園）、原口靖志氏（2021年12月17日、河北新報社山形総局）、齋藤俊夫氏（2021年12月23日、山元町役場）。関係各位に改めて深く

年末までの時期を対象として、復興コンパクトシティをめぐる政治の特徴を考えてみたい。

1. 震災前の状況

山元町の震災復興過程を考える際には、少し時計の針を巻き戻して、震災前の状況を概観する必要がある。震災前の状況認識の差異が、震災後に際立って顕在化するからである。

1889年に複数の村が集まってできた山下村と坂元村は、1955年に合併して山元町を形成する。町内には旧村等の境界に配慮した22の行政区が設置され、町内全域に分散した集落が維持されていた。東側の海岸沿いに常磐線が開通した1897年には南の坂元駅のみが設けられ、北の山下駅は戦後の1949年に新設され、その周辺の人口が増えていく。1966年には西側に国道6号線が通り、そこから沿線での宅地開発も進んでいく。このように常磐線と国道6号線という二つの縦軸が、時間差および地理的距離を伴って形成された点が重要である⁽¹⁷⁾。震災時にはさらに西の山側に常磐自動車道が建設中であり、2009年に山元インターチェンジまで完成し、南へ延伸中であった。

1995年、それまで4期16年間町長を務めた千石正乃夫氏が引退を表明し、3人の立候補者による激しい選挙戦が展開された。元町職員の森久一氏が激戦を制したものの、特定候補を攻撃する文書が出回る「後味のよくない動き」や選挙違反の摘発もあった⁽¹⁸⁾。森町長時代には、1999年から2010

御礼申し上げたい。

- (17) 山元町誌編集委員会編『山元町誌』山元町役場企画広報課、1971年、433頁、440-442頁。山元町誌編集委員会編『山元町誌』第二巻、山元町役場企画開発課、1986年、467頁。
- (18) 「山元町長選 森氏が初当選」『河北新報』（以下『河北』）1995年2月20日付。「山元町長選 赤沼派の運動員 買収で1人起訴」『河北』1995年3月18日付。

年までの山元町第四次総合計画が策定され、平成の大合併に伴う亶理町との合併協議問題などが論じられた。町の人口は1997年の18996人をピークに減少局面に入っていく⁽¹⁹⁾。

2007年2月の町長選挙は、4期目を目指した森町長に対し、2名の対立候補が立ち、新人で会社役員の大條修也氏が町政刷新や企業誘致を主張して当選した。この時も激しい選挙戦となり、中傷ビラが飛び交うなど「町民にしこりを残した」と言われている⁽²⁰⁾。伊達家統治下の坂元城主を先祖にもつ大條町長は、就任直後に任期中の自身の給料を三割削減するなどの行財政改革を大胆に打ち出すものの⁽²¹⁾、公約に掲げた亶理町との合併協議の難航や国政での政権交代などを受け、2010年3月に体調不良を理由に辞職する。急遽行われた4月25日の町長選挙には町議会議長の岩佐隆氏と前宮城県職員の齋藤俊夫氏が立候補し、大條前町長の後援会組織を引継ぎ、出身地の坂元地区で支持を固めながら、山下地区でも幅広く票を得た齋藤氏が新たな町長に就任した⁽²²⁾。

1949年生まれの齋藤町長は、1972年に宮城県庁に入庁後、38年間の豊富な行政経験を有していた。2001年には初代の危機管理監に就き、2003年のSARS（重症急性呼吸器症候群）や宮城県沖地震への対応にあたった。その前後にも、県教育庁スポーツ振興課長、大河原福祉事務所長、産業経済部次長などを幅広く歴任し、町長就任の直前には県仙台地方振興事務所長として自治体合併の支援などに従事していた。したがって就任初期の最優先課題は、亶理町との合併協議による亶理市の早期実現であった。確かに選挙マニフェ

(19) 山元町誌編集委員会編『山元町誌』第三巻、山元町企画調整課、2005年、23頁。

(20) 「山元町長に齋藤氏」『河北』2010年4月26日付。

(21) 「手腕点検 県内の市町村長17 山元 大條修也町長」『河北』2008年2月10日付。

(22) 「山元町長に齋藤氏」『河北』2010年4月26日付。

ストに基づく6つの重点政策の中には、「恵まれた自然環境と人的資源を生かし計画的な土地利用による活性化」が掲げられ⁽²³⁾、2011年3月の町議会定例会には、山下駅前広場のロータリー化計画が提出されていたものの⁽²⁴⁾、震災後に邁進するコンパクトシティ構想は、震災前には前面に現れることはなかったといってよい。そして、前町長から引き継いだ第5次総合計画の策定準備が進行中であり、基本構想8年、行動計画を前期4年(2011-2014)、後期4年(2015-2018)とする枠組みが町議会に示され⁽²⁵⁾、具体案を2011年6月の定例会に提出する準備段階にあった。

2. コンパクトシティ構想の登場

2011年3月11日午後3時50分頃、最大波12.2mの大津波が山元町を襲った。町内全域の37.2%にあたる24km²が浸水し、当時人口の53.8%にあたる8990人が推定浸水域に含まれた。犠牲者数637人は当時人口の約4%に、また家屋全壊数2117棟は当時住宅数の約50%にそれぞれ相当し、どちらも宮城県内で三番目に高い比率となっている⁽²⁶⁾。JR常磐線も町内全域で不通となり、特に坂元地区での被害は広範囲に及び、坂元駅もレールや駅舎が流失する大打撃を受けた⁽²⁷⁾。

発災後の応急対応や復旧作業に追われる山元町役場に代わって、復興計画の策定を先導したのは宮城県庁であった⁽²⁸⁾。宮城県土木部は、地元の建設

(23) 「平成22年第2回山元町議会定例会会議録第1日目(2010年6月9日)」4頁。以下、山元町議会会議録の引用に際しては、「町議会会議録10.6.9」というように略記する。

(24) 「町議会会議録11.3.2」7頁。

(25) 「町議会会議録10.9.6」2頁。

(26) 前掲『山元町震災復興誌 復興の歩み』2頁。山元町「後世に誇れるまちづくりを目指して～震災後の現況と課題～」2019年、2頁。

(27) 「宮城・山元 津波暴威 地区壊滅」『河北』2011年3月22日付。

(28) 宮城県土木部監集『復興まちづくり初期物語』宮城県土木部、2016年、22-64頁。前掲『東日本大震災からの復興と自治-自治体再建・再生のため

コンサルタント5社のコンソーシアムに対して、復興まちづくり検討業務を発注し、4月7日には、被災した11市町について「復興まちづくり計画」の原案を策定する方針を明らかにした。山元町を担当した株式会社オオバの尽力もあり、早くも4月11日頃には、常磐線を内陸に移転し、あわせて山下地区と坂元地区を内陸部に集約する原案が作成されている⁽²⁹⁾。こうした市街地の内陸移転や多重防御といった県庁の復興構想が、山元町の復興方針に影響を与えたのは間違いない。

しかし、それを具体的な復興計画に色付ける際には、やはり齋藤俊夫町長のイニシアティブが大きかった。顎ひげを伸ばした防災服姿の写真と共に掲載された5月16日付『朝日新聞』（宮城版）のインタビューでは、「県の素案を参考に町独自のプランを具体化したい」と述べた上で、震災前からの少子高齢化や人口減少といった課題を踏まえ、行政経費を減らすための「コンパクトな町」が求められていたとの認識を披露している⁽³⁰⁾。

ただし、山元町議会の審議過程では、コンパクトシティという言葉を使うことに、齋藤町長はまだ慎重な姿勢だったように見受けられる。震災後に初めて開かれた5月19日の町議会臨時会では、復興基本方針を7月を目処に、復興計画を年内にそれぞれ策定するスケジュールが示され、役場内の震災復興推進課や住民代表による震災復興会議の設置が諮られた。だが、議事録を見るかぎり、「コンパクト」という言葉は出てこない。おそらく横文字の新概念への反発を予想したからであろう。初めて議場で「コンパクトシティ」と町長が発したのは、それより一ヶ月たった6月15日の質疑応答の中であ

の総合的研究』153-155頁。宮城県や山元町に批判的な見解として、阿部重憲「被災地に持ち込まれた「コンパクトシティ」事業の実態（宮城・山元町）」『議会と自治体』262号、2020年、76-77頁。

(29) 前掲『復興まちづくり初動期物語』46頁。

(30) 「私の復興計画11 齋藤俊夫・山元町長」『朝日新聞』（宮城版）2011年5月16日付。「常磐線ルート「内陸に」」『読売新聞』（宮城版）2011年5月19日付も参照。

る⁽³¹⁾。

むしろ、より切迫した争点は、常磐線の復旧ルートであった。宮城県庁や山元町役場が内陸に大きく迂回するルートを選択肢として検討していたのに対し⁽³²⁾、5月2日の町議会全員協議会では、相対的に被害の小さかった亶理駅から山下駅までの既存ルートでの早期復旧を求める声が噴出した⁽³³⁾。2月末に16691人だった町内人口は、4月末に15269人⁽³⁴⁾、5月末には15018人と急減しており⁽³⁵⁾、仙台市等への通勤・通学のための鉄道の復旧が緊要だったからである。齋藤町長も当初は迷い、内陸移転案と山下駅までの暫定再開との併用を模索した形跡がある⁽³⁶⁾。しかし、5月25日の常磐線北部整備促進期成同盟会において、JR東日本の里見雅行仙台支社長から、乗客や乗員の安全確保のため、津波被災地を避けたルートを求めるJR側の意見に接した⁽³⁷⁾。6月2日に東北運輸局が主催した相馬・亶理間の復旧に関する調整会議では、坂元駅の移設要望が山元町役場から出されたものの⁽³⁸⁾、山下駅については態度を保留したようである。

町議会6月定例会の最終日である6月17日、『河北新報』に「こぢんまりとしたコンパクトシティ」を目指す齋藤町長のインタビューが掲載された。高台への集団移転の促進や、乱開発を防ぐための用途地域の設定を説き、通常2年にかかる作業を短期間で行うための超法規的な対応を求めている⁽³⁹⁾。ただし、町議会の審議ではこれらを必ずしも明示せず、町長は「100年の大

(31) 「町議会会議録 11.6.15」17頁。

(32) 「常磐線 内陸迂回検討」『河北』2011年5月3日付。

(33) 「町議会会議録 11.5.19」17頁。

(34) 同上21頁。

(35) 「町議会会議録 11.6.14」5頁。

(36) 「常磐線復旧 内陸迂回で」『河北』2011年5月18日付。「山元町長 山下駅までの復旧要請へ」『読売新聞』（宮城版）2011年5月24日付。

(37) 「町議会会議録 11.6.14」7頁。

(38) 「JR常磐線 坂元駅内陸移設を」『河北』2011年6月3日付。

(39) 「再生の針路 被災市町3ヶ月 3山元町」『河北』2011年6月17日付。

計」を見すえた復興計画という表現をくり返している⁽⁴⁰⁾。1897年に常磐線が開通した際、茅ぶきの家屋での養蚕業が盛んだったため、石炭車両の通過が忌避されて当初の内陸ルートから海沿いルートに変更された過去を指摘し⁽⁴¹⁾、明治後期からの100年以上にわたる町の構造をこの機に再構築する挑戦的な意欲を、齋藤町長は示していた。

3. コンパクトシティ構想の具体化

復興基本方針の策定には、7名の専門家からなる震災復興有識者会議と、10名の住民代表による震災復興会議の二つが、それぞれ意見を提示する役割を担った。有識者会議は8月まで計3回開かれ、議事は公開された。他方で非公開の復興会議は、基本的には有識者会議の終了後に実施されている⁽⁴²⁾。先に開催される有識者会議での議論が、復興基本方針の方向性を先導する機能を果たしたといえよう。

6月19日の第一回震災復興有識者会議では、齋藤町長の目指すコンパクトシティ構想について、多様な意見が表明された⁽⁴³⁾。町役場の作成した配布資料には、「人口規模や都市規模に見合う新たな居住地の形成・集約（コンパクト化）が重要である」と記され、国土交通省東北地方整備局による東北発コンパクトシティのイメージ図が添付されていた⁽⁴⁴⁾。元宮城県職員の内

(40) 「町議会議録 11.5.19」59頁。「町議会議録 11.6.14」18頁。「町議会議録 11.5.15」14頁。

(41) 「町議会議録 11.6.15」16頁。中山、前掲「創造的復興、そして持続可能な地域への復興へ」17頁にも、坂元地区の住民による同様の談話が紹介されている。

(42) 第二回のみ、有識者会議とは別の7月10日に、ワークショップ形式で実施された。

(43) 「第1回震災復興有識者会議議事録」による。

(44) 山元町「被災状況の整理」2011年6月19日、19頁。このイメージ図は、東北発コンパクトシティ検討委員会「東北発コンパクトシティ」国土交通省東北地方整備局、2009年、14頁の図と同一である。

三部佳英座長（宮城県建築住宅センター理事長）は、中心性のある中心市街地が必要だと説き、宮城病院の清野仁院長もコンパクトシティへの賛意を示した。他方で、サービスの集約は重要だが、住まいの場とは分けて考えるべき（石井敏東北工業大学教授）、機能の集約化は必要だが、住宅は農業との関係や居住地への歴史などを踏まえて選択肢を広げるべき（広田純一岩手大学教授）、農業や漁業では職住分離は難しい（吉川由美ダハプランニングワーク代表）といった意見も続出した。

ところが、7月24日に開かれた第二回震災復興有識者会議では、議論は一気に収斂する。町役場の提出した「山元町震災復興基本方針（素案）」と「復興まちづくり土地利用イメージ（案）」について、各委員から賛同する声があいついだからである⁽⁴⁵⁾。復興計画は総合計画を兼ねて概ね8年間とすること、常磐線を内陸ルートに移転し、国道6号線の西側にコンパクトで質の高い中心市街地を形成すること、といった復興計画の骨格をなす重要な内容が、非常にスムーズに支持されていったのである⁽⁴⁶⁾。

なぜ、有識者会議でコンパクトシティ構想への支持が集まったのか。7月末には町議会に基本方針を示すというタイトな日程が設定されており、齋藤町長の強い意向のもと、町役場が県や札幌市からの派遣職員らの協力を得て復興案を作成していた⁽⁴⁷⁾。原案は、住民代表による二度の復興会議での意見と、6月22日から30日にかけて実施された住民意向調査の速報値を踏まえて、国道6号側へ集約された新居住地を形成する方向性が打ち出されている⁽⁴⁸⁾。人口減少に対応するコンパクトシティという総論に賛成しつつ、そ

(45) 「第2回震災復興有識者会議議事録」による。

(46) 河北新報も「方針案に対しては大勢が支持を表明した」と記している。「内陸迂回支持が大勢」『河北』2011年7月25日付。

(47) 星、前掲「コンパクトシティを目指す宮城県山元町の震災復興計画策定プロセスと札幌市による対口支援」151-158頁。

(48) 山元町「復興まちづくり土地利用イメージ（案）」2011年7月24日、1-11頁。

れを補完する視点を指摘することまでが、助言機関としての有識者会議の役割認識だったのではないだろうか。三部座長も、第一回から第二回にかけて委員間の合意形成で特に苦労した点もなく、作業はスムーズに進展したと、筆者に回想している⁽⁴⁹⁾。

このように、有識者会議での支持を得て、コンパクトシティ構想を盛り込んだ復興基本方針が固まっていった。7月29日、齋藤町長は町議会の東日本大震災災害対策調査特別委員会に出席し、復興基本方針案を示して、新ルートでの新山下駅までの再開を急ぐように関係機関と協議する方針を明らかにした⁽⁵⁰⁾。これに対し、同じく7月29日に山下駅までの早期復旧を求める住民グループは2069人の署名簿と陳情書を町長に渡すとともに、山元町議会にも請願書を提出する⁽⁵¹⁾。だが、町長は山下駅までの暫定再開は現実的ではないと難色を示し⁽⁵²⁾、やがて対立は町議会へと波及していく。8月4日、居住地ゾーン、産業用地ゾーン、防災緑地ゾーン、山地の四つの土地利用区分を示す山元町震災復興基本方針が公表された⁽⁵³⁾。

4. 震災復興計画の策定過程

復興基本方針をもとに、町役場はより詳細な震災復興計画の策定に取りかかっていく。8月28日の有識者会議と復興会議には、「復興まちづくり土地利用構想(案)」が提示された。これにより、常磐線内陸ルートの詳細と、

(49) 2021年11月30日のインタビューによる。

(50) 「常磐線復旧を協議へ」『朝日新聞』(宮城版)2011年7月30日付。

(51) 「JR常磐線復旧 山元町長に要望」『河北』2011年7月30日付。「町議会会議録11.9.12」11-12頁。

(52) 「第4回震災復興会議要旨」1-2頁。「JR常磐線暫定復旧「現実的ではない」『河北』2011年8月6日付。「揺れる常磐線ルート 宮城・山元「迂回」と「既存」対立」『河北』2011年8月8日付。

(53) 7月24日の素案からの修正点は、新市街地の位置を国道6号線の西側から国道6号沿いに改め、津波被害が比較的小さい住宅が立ち並ぶ地域に地区計画を導入し、さまざまな特区制度を活用することなどである。

新山下駅、新坂元駅、宮城病院周辺の3箇所に新市街地を集約するプランが具体的に明らかになった⁽⁵⁴⁾。また、あわせて配布された「土地利用構想実現のための手法の例」では、居住に適さない地域に3種の災害危険区域を設定して建築を規制すること、既存集落での減災措置として地区計画を導入すること、住宅移転の促進として防災集団移転促進事業の活用や災害公営住宅の整備を行うことが例示された⁽⁵⁵⁾。この両会議後に、齋藤町長は、新山下駅まで順調なら用地買収は数ヶ月で可能では、との見通しを示している⁽⁵⁶⁾。そして、9月2日から10日にかけて、復興基本方針や土地利用構想(案)について、計9回の住民説明会が開かれるとともに、津波に被災した2498世帯を対象とする今後の住まいに関する意向調査が9月9日まで行われた。

こうしたコンパクトシティ構想について、9月中旬の山元町議会第2回定例会では、賛否両論が交わされた。複数の議員がコンパクトシティ構想に賛意を表明する一方で⁽⁵⁷⁾、亘理・山下駅間の早期開通を求める請願を取りついで議員らからは、コンパクトシティへの批判的質問が寄せられた⁽⁵⁸⁾。8月末の人口は14713人に減り、町長も「憂慮すべき事態」と懸念したものの⁽⁵⁹⁾、JR側の意向をもとに、山下駅への暫定復旧には消極的であった。ルート変更を訴える岩佐豊議員は、山下駅に隣接する花釜区は1980年に2284名だったのが2011年には3097人にまで増加しており、山元町はこれまでに山下駅を中心に発展してきたと力説した⁽⁶⁰⁾。それに対し齋藤町長は、

(54) 山元町「復興まちづくり土地利用構想(案)」2011年8月28日、1-8頁。

(55) 山元町「土地利用構想実現のための手法の例」2011年8月28日、1-7頁。

(56) 「常磐線新ルート 内陸案用地買収「数ヶ月で可能」」『河北』2011年8月29日付。

(57) 「町議会会議録11.9.16」5頁、21頁、35頁。

(58) 同上、22頁。「町議会会議録11.9.15」2頁、13頁、19頁。

(59) 「町議会会議録11.9.15」2頁。「東日本大震災：常磐線再開、見通し立たぬ山元」『毎日新聞』(宮城版)2011年9月19日付も参照。

(60) 「町議会会議録11.9.16」26頁。

人口の増加という点では「紛れもない事実」であるものの、「望ましい、好ましいまちづくり」という都市計画的な観点からは問題がある、と抗弁した⁽⁶¹⁾。ここでの対立軸は、コンパクトシティの是非というよりも、中心市街地の新設をめぐる立場の相違であった。

2011年11月に町議会議員選挙を控える中、町役場によって関係団体との調整や復興計画案の作成が進められていく。9月21日の東北運輸局での調整会議では、山元町の土地利用構想(案)に基づく常磐線内陸移設ルートでの復旧スケジュールが協議された⁽⁶²⁾。また10月12日の町議会東日本大震災災害対策調査特別委員会には、JR東日本仙台支社の相沢義博企画部長らが県内で初めて出席し、用地買収後に概ね3年で開通との見通しを示すとともに、二重投資となる山下駅までの暫定復旧は非常に厳しく、津波対策により工期は新ルートと同程度になると述べた⁽⁶³⁾。こうした実務的調整の進捗により、山下駅までの暫定復旧案は、次第に実現可能性を失っていった。そして、11月13日の震災復興会議には、復興期間8年終了後の2018年の将来人口を13700人と推定し、五つの重点プロジェクトを明記した「山元町震災復興計画 基本構想(案)」が提示された⁽⁶⁴⁾。

この作業に並行して進められたのが、建築基準法39条に基づく災害危険区域の設定である。町内では津波の浸水深2mを超えると大規模な半壊・全壊が多発したことから⁽⁶⁵⁾、第1種区域(浸水深3m以上)は住宅建築の原則禁止、第2種区域(浸水深2~3m)は建物基礎の上端の高さ1.5m以上の

(61) 同上、28-29頁。

(62) 「常磐線、内陸移設 宮城―福島・被災の3駅 JRと2町合意」『河北新報』2011年9月22日付。

(63) 「常磐線内陸移設 用地買収後3年で復旧」『河北』2011年10月13日付。「JR担当者に質疑 常磐線「工期3年」」『朝日新聞』(宮城版)2011年10月13日付。『議会だよりやまもと』151号、2011年11月、10頁。

(64) 山元町「震災復興計画 基本構想(案)」2011年11月13日、1-40頁。

(65) 山元町「土地利用構想実現のための手法の例」2011年8月28日、1頁。

住宅建築可能、第3種区域（浸水深1～2m）は建物基礎の上端の高さ0.5m以上の住宅建築可能と区分し、第1種の1042戸、第2種の331戸を防災集団移転促進事業の対象区域とする案が立てられた。第3種の941戸は、防災集団移転の対象とならず、修繕すれば従前地での再建が可能になる。制限範囲は全体で19.44km²、町の面積の約30%に及んだ。発災後に建築基準法89条により制定した建築制限が11月10日で切れることから、町役場は11月11日からの施行を求め、10月25、26日の住民説明会と10月25日の町議会全員協議会を経て、10月28日の第4回臨時会に条例案を提出した⁽⁶⁶⁾。ここでも亘理・山下駅間の早期開通を求めている議員たちから拙速との声が上がったものの、将来的に範囲を見直す条文を追加する修正によって、賛成10、反対5で可決された⁽⁶⁷⁾。

山元町震災復興計画は、11月13日の選挙で新たに当選した議員たちによって審議されていく。この選挙は定数が2名減った14議席に対して、新人3名を含む16名が立候補し、齋藤町長を支持するグループの重鎮的存在と言われた佐藤晋也前議長⁽⁶⁸⁾が出馬しなかった反面、2010年の町長選挙で争った岩佐隆元議長が復帰するなどの変化があった。新議長には、7票対6票の僅差で、阿部均議員が就任した⁽⁶⁹⁾。

こうして12月の第4回定例会に、いよいよ震災復興計画が諮られることになった。災害に強いまちと、人口減少・少子高齢化に対応するコンパクトな町の二つを目指し、4つの土地利用ゾーンを設定し、8分野での具体的な取り組みを定めた基本構想が提出された⁽⁷⁰⁾。震災復興計画は東日本大震災災害対策調査特別委員会に付託され、当初の会期を6日間延長し、2010年

(66) 「町議会会議録 11.10.28」4-6頁。

(67) 『議会だよりやまもと』152号、2011年12月、4頁。

(68) 「山元町議会 副町長人事案に不同意」『河北』2010年5月15日付。

(69) 「町議会会議録 11.11.22」3-4頁。

(70) 「町議会会議録 11.12.12」4頁。

に制定された山元町議会基本条例に基づき、初めての議員間の自由討議も行われた⁽⁷¹⁾。それでも、12月23日の委員会で5項目の修正点が全会一致で決まり⁽⁷²⁾、12月26日の本会議でも全会一致で可決された。具体的には、JR常磐線ルートについて、新山下駅から新坂元駅までで国道6号線の西側を一部横断する原案を、6号線東側を通るルートも検討するように幅を持たせる修正議決となった。また、津波防災施設の整備等によって災害危険区域の範囲縮小を図ると明記されている⁽⁷³⁾。これは、修正議決の直前に、災害危険区域の範囲縮小に関する請願が全会一致で採択されたことと連動した修正点である⁽⁷⁴⁾。ただし、これらの修正箇所は、コンパクトシティの是非を全面的に争うような論点では決していない。これまで激しく対立していた亘理・山下駅間の早期開通を求める請願については、すでに実現可能性が低くなったこともあり、賛成3、反対10で不採択に終わった⁽⁷⁵⁾。

なぜ、コンパクトシティ構想について、町議会での根源的対立が生じなかったのか。確かに復興計画の完成度は高く、のちに町議の一人は「議会に提出された時点で計画案は、非の打ちどころがないほど固まっていた。協議する余地はほとんどなかった」と振り返っている⁽⁷⁶⁾。そして同時に、この基本構想の審議が、それを裏づける行動計画の取りまとめと並行して展開された点も重要であろう⁽⁷⁷⁾。国の第三次補正予算と関連法が11月下旬に成立し、町役場内では8年間の総事業費の具体化が大急ぎで行われていた。地元

(71) 『議会だよりやまもと』153号、2012年2月、2頁、3頁。

(72) 「山元町議会 復興計画、修正可決へ」『河北』2011年12月24日付。

(73) 「町議会会議録 11.12.26」3-4頁。

(74) 同上、1-2頁。前掲『東日本大震災からの復興と自治—自治体再建・再生のための総合的研究—』162-163頁。

(75) 『議会だよりやまもと』153号、2012年2月、5頁。

(76) 「手腕点検 2012 宮城の市町村長 17 山元町 斎藤俊夫町長」『河北』2012年5月27日付。

(77) 「町議会会議録 11.12.12」4頁。

負担ゼロという異例の手厚い国費補助を背景に総事業費は拡大傾向にあり、11月15日の住民説明会で町長が述べた3000億円程度という規模が⁽⁷⁸⁾、12月15日の議会答弁では176事業の約3500億円に膨張し⁽⁷⁹⁾、定例会終盤の12月18日には3542億6000万円という具体的数字が登場する⁽⁸⁰⁾。いずれも震災前の一般会計55億円規模と比べて、破格の巨額事業が見え始めており、すでにコンパクトシティ構想自体を問う段階は過ぎていたのが実情だったのではないだろうか。

齋藤町長は、来年1月の提出期限を予想して、復興推進計画、復興整備計画、復興交付金事業計画の三つの策定を急いで進めていく意欲を表明した⁽⁸¹⁾。これに対し、岩佐隆議員は、震災復興計画の2018年の将来人口13700人より下回る可能性を指摘した上で、防災集団移転促進事業の対象世帯1400戸のうち、戸建ての450戸と災害公営住宅500戸を除いて、コンパクトシティ構想とは必ずしも一致しない残りの450戸への対応を質問した。町長は彼らが3つの新市街地以外に町内で独自移転する可能性に触れ⁽⁸²⁾、笠野区や新浜区のいちご農家の要望には「極力ご要望に沿えるような形を、柔軟な形で受け止めなくてはならない」と述べつつ、コミュニティの維持・形成のために概ね50戸ぐらいの世帯数という基準を示した。これが後に争点化する⁽⁸³⁾。

5. 市街地整備事業の立案過程

町議会の承認による震災復興計画の策定を受けて、次は復興整備計画など

(78) 山元町 「山元町震災復興計画」に関する住民説明会意見交換結果」2011年11月、8頁。

(79) 「町議会会議録 11.12.15」59頁。

(80) 「山元町 集団移転に390億円」『河北』2011年12月19日付。

(81) 「町議会会議録 11.12.15」59-64頁。

(82) 「町議会会議録 11.12.16」50頁。

(83) 同上、51頁。

の具体化が進められていった。2012年1月末には第一回の復興交付金申請があり、約1400世帯を対象とする防災集団移転促進事業や、山下地区440戸、坂元地区80戸、宮城病院地区80戸の計600戸の災害公営住宅整備事業が盛り込まれていった⁽⁸⁴⁾。これに先立って、町役場は3つの新住宅団地への移転者に、土地購入や住宅建築用に150万円を補助する町独自の支援策を、全国に先駆けて公表している⁽⁸⁵⁾。このコンパクトシティへの誘導策は、総務省の特別交付税に基づいて創設された取崩し型復興基金のうち、山元町に配分された8億円を財源とするものだった⁽⁸⁶⁾。第1種区域の350戸と第2種区域の50戸の計400戸を想定し、各150万円補助で6億円を使用する計画となっていた⁽⁸⁷⁾。また、個別面談によって住民意向の調査が進むとともに、2月17日には複数の行政機関にまたがる土地利用計画の許可手続きを一度に処理する復興整備協議会が宮城県庁で初めて開かれ、山下地区の第1期災害公営住宅整備事業50戸が承認された⁽⁸⁸⁾。3月5日には、新山下駅と新坂元駅の区間を国道6号線の東側に修正したルートでの常磐線復旧が、JR東日本によって正式に公表されている。

震災一年を経て、新年度にはさらなる進展が望まれたものの、ここから事業はやや停滞する外観を呈していく。そもそも事業規模からして膨大であり、町役場は圧倒的な人的リソース不足に直面した⁽⁸⁹⁾。また、復興担当の

(84) 山元町「山元町復興交付金事業等（山元町交付分）個票」平成24年1月提出資料（第1回提出分）より。

(85) 『広報やまもと』388号、2012年2月、2頁。「住宅取得に150万円補助」『河北』2012年1月25日付。「集団移転に150万円」『朝日新聞』2012年1月26日付。「山元町 集団移転で最大150万補助」『読売新聞』（宮城版）2012年1月27日付。

(86) 近藤民代「東日本大震災における自治体独自の住宅再建支援補助金メニュー創設の背景と特徴」『日本建築学会計画系論文集』80巻707号、2015年、135-143頁も参照。

(87) 「町議会会議録12.3.8」48頁。

(88) 計画内容は「山元町復興整備計画」2012年3月30日による。

成田隆一副町長は、町内での用地取得交渉の難航状況について、大型公共事業を経験してこなかったがゆえの「総論賛成各論反対」と表現している⁽⁹⁰⁾。懸案の常磐線新ルートの用地取得では、JR単独の交渉が難しく、山元町役場だけでなく宮城県庁も支援に乗り出す三者協定が、5月7日に締結された⁽⁹¹⁾。この間にも町内人口の流出傾向が止まることはなく、6月の町議会定例会では、コンパクトシティ構想を支持する齋藤慶治議員からも「1年過ぎて現状何も見えてこない」、「一般の町民の方は本当にここにこれから住宅地ができるんだろうかという思いがある」、「この状態が本年度いっぱい、秋までは続くのが現実的に目に見える風景だと思います」という強い危機感が表明されている⁽⁹²⁾。

こうした町全体に共有された焦りが、コンパクトシティ化の進め方をめぐる論点を浮上させた。第一に、町の進める三つの新市街地造成を待たずに、町内で独自移転を目指す動きが活発化する。7月末の住民意向確認の期限を前にして、いちご農家の多い笠野区の一部住民が区西端にある赤坂地区の丘陵地を、そして磯浜漁港のある磯区の一部住民が区西部の新田西地区を候補に、それぞれ移転候補地に加える要望を本格化させた⁽⁹³⁾。町役場は都市計画法における都市計画区域の一団地の住宅施設の考え方や市街化調整区域の開発許可基準をもとに、将来的に持続可能なコミュニティ規模として50戸要件を示し続けた⁽⁹⁴⁾。だが、複数の町議員から、3つの新市街地を優先する町役場のコンパクトシティ化をより柔軟に考え、これらの独自移転要望に

(89) 職員定数の増員や機構再編については、前掲『東日本大震災からの復興と自治—自治体再建・再生のための総合的研究—』164-167頁。

(90) 成田隆一「復興のまち 宮城県山元町から」『土木施工』54巻3号、2013年、52頁。

(91) 「常磐線復旧、路線移設などで覚書」『毎日新聞』（宮城版）2012年5月8日。

(92) 「町議会会議録12.6.14」6頁。

(93) 「宮城・山元 希望地移転求め住民動く」『河北』2012年7月28日付。

(94) 「町議会会議録12.9.10」7頁。「町議会会議録13.3.8」50頁。

も町独自の補助を拡大して、人口流出を食い止めるべき、との意見がたびたび発せられていく⁽⁹⁵⁾。すでに第3種区域はがけ地近接等危険住宅移転事業での助成対象とされていたが⁽⁹⁶⁾、8億円基金の残額を用いて、新たに第2種・第3種区域の現地再建者を対象に、住宅基礎のかさ上げ工事に対する2分の1、上限100万円の町独自の補助が新設されていった⁽⁹⁷⁾。

第二に、坂元地区での造成工事費が議会で二度否決されることになる。町役場は、坂元地区の第1期災害公営住宅整備事業22戸として、新駅周辺の道合地区の造成工事費を8月臨時会に提出した。だが、軟弱地盤の大規模な改良が必要であり、山下地区の2.6倍の費用がかかる点が町議会で問題視される。そして、コンパクトシティにこだわる町役場の姿勢に批判が相つぎ⁽⁹⁸⁾、賛成4、反対9で議案は否決されてしまう⁽⁹⁹⁾。復興のスピードを重視する町役場は、工法を見直して工事費を減額した案を9月定例会に再提出するも、齋藤町長の談話として「町と議会は一体となって要望に応える責務がある」との新聞記事が掲載されたこと⁽¹⁰⁰⁾に議会在反発し、定例会で町長が謝罪する一幕があった⁽¹⁰¹⁾。その後の一般質疑を経て、町長はこの案を撤回し、災害公営住宅22戸は別の新市街地予定地で整備を着手する案に変え、道合地区の工事案と二つに分けて再度提出した⁽¹⁰²⁾。前者は通過したものの、やはり後者は賛成2、反対11の大多数で再び否決される⁽¹⁰³⁾。

(95) 「町議会議録12.6.14」42頁、「町議会議録12.6.15」22頁、「町議会議録12.9.10」35頁、「町議会議録12.9.11」7頁。

(96) 「町議会議録12.6.15」6頁、24頁。

(97) 『広報やまもと』392号、2012年7月、2-3頁。

(98) 「町議会議録12.8.1」22-23頁、25頁、28頁。

(99) 「山元町議会 補正予算案を否決」『河北』2012年8月2日付。

(100) 「山元・災害住宅 坂元の造成費を減額」『河北』2012年9月5日付。

(101) 「町議会議録12.9.10」1-2頁。

(102) 「町議会議録12.9.12」2-3頁。

(103) 「坂元地区の災害住宅事業費 山元町議会再び否決」『河北』2012年9月22日付。

後から振り返れば、山元町の災害公営住宅の整備は、他と比べて決して遅れたわけではなかった。1～2月と7月に二度、住民の意向調査が行われたが、新市街地への移転希望数は775世帯から855世帯に増えており、特に災害公営住宅への希望が増える傾向にあった⁽¹⁰⁴⁾。さらに手続きの煩雑な復興土地地区画整理事業から、新制度の津波復興拠点整備事業に切りかえることで、都市計画決定を数ヶ月早められる効果も出た⁽¹⁰⁵⁾。11月20日の県庁での復興整備協議会で山元町の3市街地計画は承認され⁽¹⁰⁶⁾、11月27日付の復興整備計画（第1回変更）公表と県内最速での山下地区の着工にたどりついている⁽¹⁰⁷⁾。

それにもかかわらず、止まらない人口流出への危機感が、コンパクトシティ構想への反発を呼び起こしていた。1～2月と比べて7月の住民意向調査では、特に町外での単独移転希望者が急増しており、10月の第四回復興交付金申請では、防災集団移転促進事業の世帯数を1232世帯に絞っている⁽¹⁰⁸⁾。そして、赤坂地区への独自移転に賛同する笠野地区37世帯の名簿が町役場に提出され⁽¹⁰⁹⁾、翌年にかけてさらに争点化していくことになる。

6. 政治対立の拡大

2013年になると、山元町の復興事業は、県内でも早い速度で進んでいった。2013年4月1日から山下地区の災害公営住宅の第1期分26戸が入居可

(104) 「町議会会議録12.9.10」14-15頁。

(105) 成田、前掲「復興のまち 宮城県山元町から」53頁。

(106) 「復興整備協 山元町の集団移転了承」『河北』2012年11月21日付。

(107) 「山元町復興整備計画（第1回変更）」2012年11月27日。「山元の災害住宅26戸着工」『河北』2012年11月28日付。

(108) 山元町「山元町復興交付金事業計画 復興交付金事業等個票」平成24年10月提出資料（第4回提出分）より。

(109) 「山元・笠野住民団体 独自の集団移転要望」『河北』2012年10月10日付。

能となり、これは県に委託された住宅で最も早いケースだった⁽¹¹⁰⁾。3つの新市街地の未来について住民が話し合う復興まちづくり協議会も設立され⁽¹¹¹⁾、3月13日には宮城県が、都市計画法に基づく一団地の津波防災拠点市街地形成施設事業として、新山下駅と新坂元駅の2地区の事業を、県内で初めて認可した⁽¹¹²⁾。常磐線復旧のための用地補償説明会も開かれ⁽¹¹³⁾、3月21日の宮城県庁での復興整備協議会において常磐線被災鉄道移設事業や山元町の都市計画が認められたのち⁽¹¹⁴⁾、JR東日本の常磐復興用地事務所による地権者との用地交渉も始まった⁽¹¹⁵⁾。

あわせて町独自の住宅再建支援策を拡充する動きが強まった。前年12月初めには国の震災復興特別交付税が増額される見通しが示されており⁽¹¹⁶⁾、町役場はたとえば災害危険区域内から早期に移転した世帯に町独自の支援策を施す方針を早くに示していた⁽¹¹⁷⁾。2012年12月の第二次安倍晋三内閣の発足を受けて、2013年1月には津波被災地域における住民の定着促進のために震災復興特別交付税1047億円の増額が決まり、宮城県では対象戸数あたり250万円で算定して、山元町の要望した満額の約43億円が配分されることになった⁽¹¹⁸⁾。これは、震災時に津波浸水区域内に居住しており、防災集団移転促進事業などの対象外であったものの内、同一の市町内に住宅を再

(110) 「山元災害公営住宅 4月1日入居開始」『河北』2013年2月2日付。

(111) 「移転先の未来 住民討議」『河北』2013年1月27日付。

(112) 「津波防災拠点事業 山元町の計画認可」『河北』2013年3月14日付。「新市街地 津波防災の拠点」『読売新聞』（宮城版）2013年3月14日付。「東日本大震災：山本町の津波防災拠点事業を認可」『毎日新聞』（宮城版）2013年3月14日付。

(113) 「常磐線内陸移設「早期復旧へ協力を」」『河北』2013年2月25日付。

(114) 「常磐線を内陸移設 新駅核に街づくり」『朝日新聞』（宮城版）2013年3月22日付。「山元町復興整備計画（第2回変更）」2013年3月29日。

(115) 「JR東 常磐線移設円滑に」『河北』2013年3月28日付。

(116) 「町議会会議録12.12.18」17頁。

(117) 「早期移転に独自支援」『河北』2012年12月7日付。

(118) 「町議会会議録13.3.8」58頁。

建する者を対象として、住宅や土地取得の補助、移転経費等の補助、宅地のかさ上げ等の補助などを行うために使える助成制度であった⁽¹¹⁹⁾。以前の8億円と比べて、町の裁量幅は狭かったものの、被災者間での支援格差の是正を目的とするこの制度を用いて、新たな町独自の支援策を拡充する声が町議会ですげがっていった。

町役場内での検討を重ねた上で、独自支援策は、7月の臨時会で町議会の承認を得た。8億円と43億円の合計51億円のうち、約37億円分を用いた支援策を実施し、残額は新市街地が造成された次年度以降に使用予定とされていた⁽¹²⁰⁾。これらは、きめ細かな反面、かなり複雑な制度設計となっており、元の場所から移転する4パターンと、元の場所で居住する2パターンにつき、災害危険区域の第1・2種と、第3種と、災害危険区域外の居住者という3区分でもって、それぞれ個別の支援策を受けられることになった⁽¹²¹⁾。土地購入・住宅建築への補助としては、新市街地への移転者には従来からの150万円補助を増額して200万円が支給される一方で、新市街地以外への移転者には50万円の補助にとどまっており、これまでの新市街地への誘導政策が維持されている⁽¹²²⁾。こうした町内の移転者への対応に比べ、町外から新市街地へ移住する者には、他にも定住促進事業との併用が認められた。この支援格差については、たとえば齋藤慶治議員が、町外流出対策の観点から、町内の移転者への補助拡充を求めている。これらの支援策について、行政側は支給限度額を基準に予算を組んでいるものの、実際には7割か8割程度の実施額になることが予想されるのだから、人口減少対策としてさらに加算すべきとの齋藤議員の指摘は、この2年後の再度の支援拡充策の展

(119) 「町議会会議録 13.3.7」46頁。

(120) 「町議会会議録 13.7.18」19-20頁。

(121) 『広報やまもと』406号、2013年9月、4-7頁。

(122) 「町議会会議録 13.6.13」22-23頁。

開を予感させるものである⁽¹²³⁾。

こうした独自支援策への期待感も背景にして、3月の町議会定例会では「磯大壇地区・合戦原赤坂地区への防災集団移転に関する請願」が採択された⁽¹²⁴⁾。前年末での町議会において、3市街地の計画確定や山下地区での着工に伴い、次は磯区や笠野区の独自移転要望に対応すべきとの意見が出た際、齋藤町長は、50戸という基準を示しつつ、3市街地の用地買収や造成工事の着工がその可否を判断する一つの目安と回答していた⁽¹²⁵⁾。それを受けて、磯区の19戸と笠野区の34戸が、それぞれ磯大壇地区と合戦原赤坂地区への独自移転を要望する請願を提出し⁽¹²⁶⁾、支援する議員が町長に政治判断を求めていったのである⁽¹²⁷⁾。

しかし、そのタイミングは結局10月末まで引き伸ばされた。7月3日に笠野区の27戸が改めて独自移転の要望書を提出すると、齋藤町長は磯区16戸の移転要望とあわせて、7月末までに一定の方向性を見出したいと述べた⁽¹²⁸⁾。7月末から8月上旬にかけて、山下地区と坂元地区でそれぞれ市街地整備事業の着工式が行われており⁽¹²⁹⁾、3市街地事業の着工という判断目安もある程度満たされたことになる。だが、山下地区の第2期災害公営住宅のファミリー向け3LDKの9戸に対して3世帯の応募にとどまるなど⁽¹³⁰⁾、この間に住民意向の変化の兆しも現れていた。8月9日の町議会全員協議会

(123) 「町議会会議録 13.7.18」16-17頁。

(124) 「町議会会議録 13.3.25」29頁。

(125) 「町議会会議録 12.12.17」13頁。

(126) 「独自の集団移転 住民請願を採択」『河北』2013年3月26日付。

(127) 「町議会会議録 13.3.8」55頁。

(128) 「山元・笠野27戸の独自集団移転」『河北』2013年7月4日付。「県内193地区集団移転 国が事業認可」『河北』2013年7月16日付。

(129) 「山元町 新市街地整備が着工」『河北』2013年8月1日付。「山元町 坂元の新市街地着工」『河北』2013年8月8日付。

(130) 「山元の災害公営受託 ファミリー向け応募低調」『河北』2013年6月19日付。「復興住宅 人気に偏り」『読売新聞』（宮城版）2013年6月22日付。

において、齋藤町長は、8月中旬締め切りの最終意向確認の結果を精査した上で、10月中に一定の決断が示す方針を明らかにした⁽¹³¹⁾。果たして最終意向確認では、新市街地への移転希望世帯数が、前年7月の851戸から93減った758戸、全世帯2436戸の31%という結果となった。これを受けて、10月29日の町議会の東日本大震災災害対策調査特別委員会において、齋藤町長は既定の新市街地内に独自移転要望世帯数も吸収可能なため、新たな住宅団地の造成は必要なく、独自移転要望には応じられないと正式に表明した⁽¹³²⁾。この齋藤町長の「苦渋の決断⁽¹³³⁾」について、長い間待たせた上での「ゼロ回答」だという強い反発が起こった⁽¹³⁴⁾。

こうして、12月の町議会定例会で、齋藤俊夫町長に対する問責決議が採択されることになる。前年の調査から移転希望者が93世帯分が減少したことについて、町長の推進する目玉事業である「コンパクトシティーそのものが町民全体に本当に理解されたのかどうか」、非常に不安を覚えるという厳しい指摘も出た⁽¹³⁵⁾。これに対し、齋藤町長は、新市街地以外への町内移転に対する町独自の支援策もその一因であったという見解を述べ⁽¹³⁶⁾、移転希望者の減少やまちづくり協議会からの提案を受けて、山下地区や坂元地区の宅地面積を一部縮小する都市計画の変更について説明した⁽¹³⁷⁾。あわせて、かつて町議会に二度否決されている坂元道合地区についても、開発行為による市街地造成が必要である、との見通しも示されている⁽¹³⁸⁾。これを受け、

(131) 「山元・笠野、磯岡地区の独自集団移転「判断は10月」」『河北』2013年8月10日付。

(132) 「独自集団移転応じず」『河北』2013年10月30日付。

(133) 「町議会会議録13.12.5」4頁。

(134) 「町議会会議録13.12.10」2頁。

(135) 「町議会会議録13.12.11」60頁。

(136) 同上、55頁。

(137) 同上、56頁。変更内容は「山元町復興整備計画（第3回変更）」2013年12月26日による。

(138) 「町議会会議録13.12.11」56頁。

定例会最終日の12月13日、町民との合意形成を図ろうとしない、職員との意思の疎通に欠ける、議会軽視といった理由でもって、町長問責決議が提出された⁽¹³⁹⁾。採決の直前には、町長は限られた時間と予算の中で問責には当たらない働きをしていると齋藤慶治議員が発言したものの、原案通りに可決された⁽¹⁴⁰⁾。町長問責決議の可決は、2009年9月定例会での大條修也町長に対する決議以来の二度目の出来事であり、翌年4月の町長選挙での対決を強く意識した動きに他ならなかった⁽¹⁴¹⁾。

7. 51対49の2014年町長選挙

2014年4月20日に行われた山元町長選挙は、元職の森久一氏との一騎討ちを制して、齋藤俊夫氏が再選を果たすことになる。得票数は3983票と3789票の約200票差であり、得票率では51%と49%という僅差であった。これが、復興コンパクトシティをめぐる政治対立の頂点となる。

先に出馬意思を表明したのは、齋藤町長であった⁽¹⁴²⁾。2月24日、新年度当初予算案を説明する記者会見の場で正式に立候補を表明し⁽¹⁴³⁾、2月27日の町議会定例会の初日において、「子々孫々に引き継がれる誇れる創造的な復興を遂げる」ために、「継続と躍進」をテーマに再選を目指す意志を力強く述べた⁽¹⁴⁴⁾。震災3年のインタビューでは、3市街地への集約は意向調査でも町民の7割に支持されており、「民主主義のルールの中、多くに支持さ

(139) 山元町議会「齋藤俊夫町長に対する問責決議」2013年12月13日。

(140) 「町議会会議録13.12.13」51-52頁。

(141) 「山元町議会 齋藤町長問責可決」『河北』2013年12月14日付。

(142) 「山元町長選 齋藤氏、再選出馬へ」『河北』2014年2月21日付。

(143) 「齋藤・山元町長 再選出馬を表明」『朝日新聞』（宮城版）2014年2月25日付。「山元町長再選へ 立候補を表明」『読売新聞』（宮城版）2014年2月25日付。「選挙：山元町長選 齋藤氏が再選出馬の意向示す」『毎日新聞』（宮城版）2014年2月25日付。

(144) 「町議会会議録14.2.27」4頁。

れている計画に軸足を置いている」と、選挙戦を意識した表現を用いている⁽¹⁴⁵⁾。町議会では、坂元地区を地盤とする竹内和彦議員から出馬支持の声がいち早くあがっていた⁽¹⁴⁶⁾。

対立候補の森氏も、2月27日に立馬意思を明らかにし⁽¹⁴⁷⁾、翌28日に記者会見して正式に立候補を表明する。森氏は、齋藤町長の町政運営を「独断専行」と批判し、「町民主体の町政への転換」を訴え⁽¹⁴⁸⁾、自らの町長時代の第4次総合計画策定時には、2年半で二百数十回のワークショップを開いたように「ボトムアップ型で住民の声を聞きたい」との抱負を述べた⁽¹⁴⁹⁾。具体的には、独自移転要望への支援や災害危険区域の見直しなどの政策を唱えていく。4月10日には、自民党の山元町支部が森氏の推薦を決めている⁽¹⁵⁰⁾。

後知恵で言えば、元町長の擁立には、同時に陣営の苦しさも透けてみえる。すでに大規模な復興事業が進行中であり、行政の即戦力でなければ膨張した町政の舵取りは難しかった。だが、行政に通じた人物ほど、中途での軌道修正の困難さもよく理解していたはずである。新顔の対抗馬を担いだせなかったことは、現職候補者への逆風を弱めた効果をもたらしたに違いない。2007年の町長選挙で敗北を喫した元職が、7年間のブランクを経て再出馬したことに、不安を感じた有権者も少なくなかったことだろう。人口数で劣る坂元地区が一枚岩となって齋藤氏を支持したのに対し、二倍以上の人口数で

(145) 「被災地から：震災3年 新市街地建設進める 齋藤俊夫・山元町長」『毎日新聞』（宮城版）2014年3月10日付。

(146) 「町議会会議録14.3.4」35頁。

(147) 「山元町長選 森元町長出馬へ」『河北』2014年2月28日付。

(148) 「元町長の森氏 立候補を表明」『河北』2014年3月1日付。「山元町長選出馬 森元町長も表明」『朝日新聞』（宮城版）2014年3月1日付。「森・山元町長 町長選出馬表明」『読売新聞』（宮城版）2014年3月1日付。

(149) 「選挙：山元町長選 元町長の森氏、立候補の意向」『毎日新聞』（宮城版）2014年3月1日付。

(150) 「森氏を自民推薦」『河北』2014年4月12日付。

ある山下地区の対応は割れたという。

現職と元職によるこの選挙戦は、多くの注目を集めることになった。『朝日新聞』は、国土交通省の推奨する人口減少時代のまちづくり政策との連関でこの選挙戦を取り上げ⁽¹⁵¹⁾、4月12日の公開討論会において、「コンパクトシティー化」を掲げる齋藤氏に対し、森氏は「大都市むけのコンパクトシティー構想にこだわるあまり、強引に新市街地に誘導し、浜通りを住めない状況にした。中小都市に合った構想があるはず。」と批判した、と両者の論点を整理している⁽¹⁵²⁾。『毎日新聞』でも、立地適性化計画などを盛り込んだ都市再生特別措置法改正案の国会審議にあわせて、被災自治体におけるコンパクトシティー推進の難しさとして、山元町が言及されている⁽¹⁵³⁾。投票前日にも、コンパクトシティー構想への推進・反対の対立と区分し、「足腰の強い町をつくらなければ将来にツケを残す」と説く齋藤氏と、「都会型のやり方には無理がある」と主張する森氏を対比した記事を掲載している⁽¹⁵⁴⁾。

当時『河北新報』亘理支局員として選挙戦を取材した原口靖志記者は、筆者とのインタビューの中で、こうしたコンパクトシティの是非を問うという見方よりも、むしろコンパクトシティへの流れを前提とした上での進め方の違いだったのでは、との分析を披露した。原口記者の印象では、追い込まれた必死さは齋藤氏の陣営でむしろ見られ、投票日の昼頃には前回より高い投票率が予想されたことで、森氏の陣営には楽観論すらあったと振り返っている⁽¹⁵⁵⁾。両陣営の背景には、本家の多い「丘」地区と分家の多い「浜」地区

(151) 「復興新モデル 町長選の争点」『朝日新聞』2014年4月11日付。

(152) 「山元町長選 2氏の争いか」『朝日新聞』（宮城版）2014年4月13日付。

(153) 「コンパクトシティー：国が推進 被災自治体ジレンマ」『毎日新聞』2014年1月24日付。

(154) 「選挙：山元町長選 あす投票 コンパクトシティー構想で論戦」『毎日新聞』（宮城版）2014年4月19日付。

(155) 2021年12月17日のインタビューによる。

との感情的対立があるとも言われており、新市街地が近くなる「丘」地区の支持が、最終段階で齋藤氏を押し上げた一因にも思われる。

いずれにせよ、この選挙を経て、山元町の復興コンパクトシティ方針は確たるものとなった。『読売新聞』の田辺里咲記者は「震災後、約 3500 人が減ったことを考えれば、町の機能を集約することで行政サービスの維持や誘客を目指す基本概念は理にかなっている」と、震災後に人口減少が進んだからこそコンパクトシティ構想の条件にかなう状況を示唆している⁽¹⁵⁶⁾。また、『朝日新聞』の石橋英昭記者は、「山元町長選で問われたのは、どの被災地にも共通する問題だ。産業基盤や交通インフラが損なわれ、人口が減り、高齢化が進むまちを、どう持続させるか。」と、そこで問われた論点の大きさを示した上で、「震災後、山元町を含む沿岸 12 市町で首長選があったが、うち四つは無投票。前町長が引退した女川町を除き、すべて現職が続投を決めた。復興の道半ばで方向転換は難しい、争っている場合ではない、との空気があるのも確かだ。」と、選挙結果を分析している⁽¹⁵⁷⁾。

8. 選挙後の変化

選挙後には、町議会でも態度の変化が見られた。過去二回、否決された坂元道合地区での災害公営住宅整備事業が、6 月定例会で長時間の審議の末に認められたからである。齋藤町長は「選挙公約に合致するものと判断した事務事業」として、中層集合タイプ 12 戸分の住宅整備事業を提議した。以前より多重防御施設が整備され、安価な工法が選ばれたという理由の他に⁽¹⁵⁸⁾、町議会議員有志からの政策提言を受けたことを論拠とした点が議論

(156) 「山元町長に齋藤氏再選」『読売新聞』（宮城版）2014 年 4 月 21 日付。

(157) 「山元町長に齋藤氏再選」『朝日新聞』（宮城版）2014 年 4 月 21 日付。

(158) 「町議会会議録 14.6.13」8 頁。

を引き起こす⁽¹⁵⁹⁾。これは、選挙で齋藤町長を支持した齋藤慶治議員を中心とする8名の議員が、道合地区での早期着工を促す政策提言を町長宛に行ったことを指している⁽¹⁶⁰⁾。これに対し、議会の議決権を放棄する行為だとの批判が生じ、6月23日の最終日に、議員間の自由討議が実施された。この事業案を削除する修正案も出されたものの、ついに賛成8、反対5で、懸案だった整備事業が深夜に可決されるに至る⁽¹⁶¹⁾。

また、宮城県内で初めて復興事業に伴う土地収用の手続きがとられることになった。すでに選挙前の1月29日に開かれた山元町土地収用移行審査委員会では、今後も新山下駅周辺と新坂元駅周辺の地権者が売却に応じなければ、宮城県収用委員会に土地収用裁決を申請する方針が決まっていた⁽¹⁶²⁾。齋藤町長は、選挙前のインタビュー記事でもその方針を示していたものの⁽¹⁶³⁾、町議会ではなるべく申請を避けたいという姿勢を保っていた⁽¹⁶⁴⁾。しかし、選挙後の7月28日付で、新山下駅周辺の約1.6haについて、収用裁決の申請が受理されていく⁽¹⁶⁵⁾。10月6日より県収用委員会の審理が開始されると⁽¹⁶⁶⁾、地権者側も10月17日付で仙台地方裁判所に提訴し、同年4月22日付で告示された新山下駅周辺地区の都市計画事業に関する宮城県の認可処分取り消しを訴えた⁽¹⁶⁷⁾。その後、道路や調整池として利用される1

(159) 「町議会会議録 14.6.23」30頁。

(160) 「足報ワイド 災害住宅計画 町が再々提案（山元）」『河北』2014年6月16日付。

(161) 「町議会会議録 14.6.23」99-102頁。「山元町議会 坂元地区の災害住宅整備事業 3度目審議 深夜に可決」『河北』2014年6月24日付。

(162) 「宮城・山元町の新市街地整備事業 土地収用裁決申請へ」『河北』2014年2月5日付。「土地収用裁決 県に申請方針」『朝日新聞』2014年2月6日付。

(163) 「再生の針路 被災地の首長に問う 13山元 齋藤俊夫町長」『河北』2014年3月6日付。「被災地から：震災3年 市街地建設進める 齋藤俊夫・山元町長」『毎日新聞』（宮城版）2014年3月10日付。

(164) 「町議会会議録 14.2.27」5頁。

(165) 「山元町・新市街地整備一部区画」『河北』2014年7月31日付。

(166) 「山元町土地収用申請 県審理始まる」『河北』2014年10月7日付。

ha分は地権者が売却に同意したものの、翌2015年1月19日付で、県収用委員会は残り0.6haの収用を決定した⁽¹⁶⁸⁾。地権者は裁決の取り消しや執行停止を求めて提訴したものの⁽¹⁶⁹⁾、3月19日に仙台地方裁判所は裁決の効力停止の申し立てを却下した⁽¹⁷⁰⁾。また、新坂元駅周辺にも、2014年8月25日付で収用裁決の申請が受理されていたが⁽¹⁷¹⁾、町道用地について売却の同意を得られたため、申請を取り下げの方針が2015年3月30日の町議会東日本大震災災害対策調査特別委員会で明らかにされている⁽¹⁷²⁾。

この間に新市街地への入居者募集手続きも進んでいった。2014年6月30日から8月5日まで、宅地273区画と災害公営住宅421戸の計694戸についての一斉募集がいよいよ始まった⁽¹⁷³⁾。しかし、8月19日付の集計結果では、宅地157戸、災害公営住宅358戸の計515戸、全体の74%の応募にとどまった⁽¹⁷⁴⁾。未応募だった約160戸の「潜在需要⁽¹⁷⁵⁾」を見越して再確認が進められた結果、11月段階では、宅地179戸、災害公営住宅367戸の計

(167) 「宮城・山元町 土地収用申請 地権者男性 県を提訴」『河北』2014年10月18日付。「東日本大震災：「市街地構想見直せ」収用対象の農業男性、県を提訴」『毎日新聞』（宮城版）2014年10月18日付。

(168) 「山元町の収用認める」『河北』2015年1月21日付。

(169) 「「土地収用裁決は違法」山元の男性 取り消し求め提訴」『河北』2015年2月11日付。

(170) 「山元・収用裁決 効力停止求める申し立てを却下」『河北』2015年3月20日付。その後、2017年2月13日付で仙台地方裁判所は、2014年10月17日付の認可取り消し請求と2015年2月9日付の裁決取り消し請求を、いずれも棄却した。「山元町土地収用訴訟 原告の請求棄却」『河北』2017年2月14日付。判決全文は、仙台地判平成29年2月13日D1-Law.com判例体系28250777を参照。

(171) 「山元町 土地収用裁決2件目申請」『河北』2014年9月27日付。

(172) 「土地収用 申請取り下げ」『河北』2015年3月31日付。

(173) 「集団移転先団地・災害公営住宅 694戸 入居募集開始」『河北』2014年7月1日付。

(174) 「山元・集団移転 住宅団地 空き42%」『河北』2014年8月26日付。

(175) 「町議会会議録14.8.12」13頁。「町議会会議録14.9.3」30頁、42頁。「町議会会議録14.9.4」19頁、38頁。

586戸、全体の84%への申し込み率に上がった⁽¹⁷⁶⁾。それでも、宅地分譲分34%の空き区画を埋めるべく、12月に二次募集⁽¹⁷⁷⁾、翌2015年3月に三次募集がそれぞれ実施された。それでも、全体での申し込みは84%、中でも宅地の整備数に対する申し込み率は68%にとどまっていた⁽¹⁷⁸⁾。町役場は、4月に再建方法未定の264世帯のうち、再調査で移転を希望した41世帯を主な対象として、最終の四次募集を行う⁽¹⁷⁹⁾。これにより、災害公営住宅は追加整備分も含む490戸が全て埋まったものの、宅地は計画縮小後の251区画のうち、23%にあたる57区画が空くことになった⁽¹⁸⁰⁾。

これらの新市街地整備状況は、あるいは町議会等で争点化しかねない問題であった。しかし、以前のような激しい政治対立にはその後必ずしも至っていない。その理由の一つは、同時期に展開された津波被災者への住宅再建支援制度の拡充策が関係しているように思われる。

空き区画の問題が浮上してきた頃の2014年9月の町議会定例会の場で、齋藤慶治議員は、これまでの8億円と43億円の基金に基づく町独自の津波被災住宅再建支援制度の実施状況を尋ねている。計51億円中、支払済は約4億3000万円にとどまる現状を確認した上で、齋藤議員はこれらを余すことなく満額使用することを主張した⁽¹⁸¹⁾。それにより、入居者の申し込み状況の概要が判明する12月末頃に、この基金の状況を再試算し、余裕が生じていたら支援制度の拡充策を検討する、というスケジュールを齋藤町長から引き出している⁽¹⁸²⁾。この後も一貫して齋藤議員は制度拡充を説き続け⁽¹⁸³⁾、

(176) 「山元町集団移転 転入規模71戸増」『河北』2014年11月14日付。

(177) 「町議会会議録15.2.27」5頁。

(178) 「土地収用 申請取り下げ」『河北』2015年3月31日付。「町議会会議録15.6.5」4頁。

(179) 「山元・住民の意向が変化 余る分譲宅地」『河北』2015年6月3日付。

(180) 「集団移転 宅地縮小」『河北』2015年5月26日付。「災害住宅全490戸充足」『河北』2015年8月22日付。

(181) 「町議会会議録14.9.4」1-3頁。

第1種区域や第2種区域で現地再建を行った人々への補助に踏み切る政治判断を、齋藤町長に求めていった⁽¹⁸⁴⁾。

おそらくこの意見も影響して、三次募集にあわせて再試算が行われている⁽¹⁸⁵⁾。そして、2015年2月13日の町議会の東日本大震災災害対策調査特別委員会において、8億円中の5億円と43億円中の12億円がそれぞれ残額になる見通しとともに、新市街地への移転者に対する土地購入・住宅建築への補助を現状の200万円から400万円に、また新市街地以外への移転者への同補助を現状の50万円から100万円に引き上げる案が提示された⁽¹⁸⁶⁾。そこでの議会側の要求を受け、新市街地以外への移転者に対する補助100万円は、150万円にさらに増額されていった⁽¹⁸⁷⁾。最終的には、新市街地への入居者が確定したのち、これまで認められてこなかった第1種・第2種区域の現地修繕への生活支援金補助100万円や、第3種区域での現地再建者への住宅建築等の補助100万円、津波浸水区域外の丘通りの全壊・大規模半壊に対する補助50万・25万円といった幅広い支援策が実現したのである⁽¹⁸⁸⁾。

こうした独自支援策の拡充は、新市街地での空き区画の発生という事態とあわせて、政治対立を拡大してもおかしくなかった。2014年度までの実際の執行額でいえば、8億円基金は僅か600万円、43億円基金は6億1000万円のみであった。造成中の新市街地への誘導だけにこだわらず、もっと早めに広く配分できれば、この間の町外への人口流出を少しでも食い止められた

(182) 同上、4-5頁。

(183) 「町議会議録14.9.18」48-50頁。「町議会議録14.12.10」59-60頁。「町議会議録15.3.5」28頁。

(184) 「町議会議録15.3.5」37頁。

(185) 同上、29頁。

(186) 同上、44頁。「町議会議録15.3.4」41頁。

(187) 「町議会議録15.3.4」41頁。

(188) 「町議会議録15.8.27」5頁。「町議会議録15.9.2」17頁。

かもしれない、という意見は確かに説得力があった⁽¹⁸⁹⁾。町議会でも同様に発言した岩佐隆氏は、筆者とのインタビューの中で、新市街地への独自支援策が400万円に引き上げられた段階で、すでに流出した人口は町外に定着してしまっており、コンパクトシティ強化の方向性でも良かったから、もっと早くに町長判断で強めの支援策を打ち出してほしかった、とあらためて語っている⁽¹⁹⁰⁾。

とはいえ、遅ればせながらも、幅広く独自支援策の拡充に踏み切ったことは、町役場に批判的な立場の人々にも好意的に受け止められたように思われる。あわせて2015年度より若い世代の定住促進と子育て支援を重点化すべく、住宅新築への補助金を最大150万円から300万円に拡充するなど、宮城県南部では最高水準の補助制度も取り入れられた⁽¹⁹¹⁾。これらの効果が相まって、2015年11月末の人口は12616人、前月比で9名増加となり、東日本大震災以降、初めての増加に転じた⁽¹⁹²⁾。以後、人口流出は緩やかになり、概ね12000人前後で推移していくことになる。

2015年10月25日に行われた山元町議会議員選挙には、一人減った定数13人に対して、過半数を超える8人の新人が全員当選し、60年ぶりの女性議員が3名誕生した⁽¹⁹³⁾。他方で、現職は6名しか立候補せず、8名の現職が立候補を見送っている。見送ったうちの6名は沿岸部を地盤としており、引退した齋藤慶治氏も、また岩佐隆氏も、この間の復興過程による地域の変容を決断の理由として挙げている⁽¹⁹⁴⁾。その後も町役場と町議会の火種が無くなったわけでは決していないが、それ以前とは両者の関係性が質的に変化し

(189) 「町議会会議録 15.6.10」51頁。「町議会会議録 15.9.4」23頁。「町議会会議録 15.9.16」46頁、48頁。

(190) 2021年12月7日のインタビューによる。

(191) 「新年度予算案 山元町 50.8%増 302億円」『河北』2015年2月25日付。

(192) 「山元町、震災後初の人口増」『河北』2015年12月10日付。

(193) 「女性議員 60年ぶり誕生 山元町議選」『河北』2015年10月27日付。

(194) 「宮城・山元町議会 震災で新旧交代拍車」『河北』2015年11月1日付。

たことは間違いないだろう。

2015年11月末、常磐線の運転再開時期が2017年春から2016年12月に早まるという朗報がもたらされる⁽¹⁹⁵⁾。翌2016年2月には、空き区画の宅地55戸分を、町内外の被災者に限らず、広く一般分譲する募集が全国で初めて行われた⁽¹⁹⁶⁾。2016年10月23日には新山下駅を中核とする「つばめの杜」と新坂元駅周辺の「新市街地まちびらき」が開催され、同年12月10日、ついに常磐線が町内で運転再開となった。あの津波襲来から、5年9ヶ月後のことであった。

おわりに

最後に、震災後の山元町における復興過程の政治史的特徴を、四点にまとめてみたい。

第一に、復興コンパクトシティ形成を一貫して主導した町長の役割の大きさである。確かにコンパクトシティの導入は、国や宮城県などの協力もあって実現したものの、それを具体的な復興事業に結びつける際には、齋藤俊夫町長の意向が強く反映されていた。その経過から感じ取れることは、二度と同じ悲劇をくり返さないという決意の固さである。常磐線や新市街地の内陸移設や、災害危険区域の設定など、安全・安心の確保を最優先した方針の背景として、齋藤町長は筆者とのインタビューの中で、震災によって「為政者として十字架を背負った思いから」と、この間の心情を表現した⁽¹⁹⁷⁾。それは、たとえ民意を託された政治家であったとしても、一人の人間が背負われるには、重たい十字架だったことだろう。未来を照らし出す聖典を求める

(195) 「JR常磐線相馬―浜吉田 来年末運転再開を発表」『河北』2015年11月27日付。

(196) 「山元の集団移転宅地55区画 一般分譲受け付け開始」『河北』2016年2月25日付。

(197) 2021年12月23日のインタビューによる。

ように、復興コンパクトシティの形を探求し続けた齋藤町長の政治指導を無視して、この間の山元町の軌跡を語ることは不可能である。

そして第二に、震災復興計画の策定に至るまでの政策決定過程では、重層的な代表機関を介した合意形成が図られた。町長の意志を受け、全国からの派遣職員を含む町役場が作成した復興計画案は、外部の専門家による震災復興有識者会議、住民代表からなる震災復興会議、そして二元代表制の一翼を担う町議会と、幾重もの審議過程を経て、次第に確定していった。それは手続的には、重ねて広く民意を調達していく作業であったが、実質的な議論の展開においては、前段での意思決定をもとに後段が追認していくような性格も帯びていた。まだ余震が続く中、年内には計画を策定しなければならない切迫した日程があり、スピード重視の政策決定が不可欠だった反面、復興計画に対する合意の裾野を広げる効果を薄めてしまった感もやはり否めない。

それゆえに第三に、復興計画をより具現化する実施過程において、様々な政治対立が顕在化することになった。2013年末の町議会での町長問責決議に至るまでの展開は、この間の人口流出への強い危機感を背景にしてくり広げられた。後から公平に振り返れば、山元町の復興事業は他と比べて決して遅れていたわけではなく、きわめて早いペースで進捗したことは間違いのない。それでも、これまで経験したことのない大規模事業だったがゆえに、新たなまちの全貌が目前に広がってくるまで待ちきれなかった人々があまりにも多かった。そうした人々の復興への期待感と実際の行政現場の感覚とのズレが、以前からの平時の心理的距離感などを増幅させて、町長のイニシアティブによる復興コンパクトシティ形成を争点化したのである。

そこで第四に、民意の姿をあらためてはっきりと見える形にした2014年町長選挙の意義は大きかった。きわめて僅差であったものの、ここで示された復興計画への支持は、アンケートでの意向調査や会議体での合意形成より

も、はるかに正統性のあるものとして受け入れられたからである。その後はおそらく双方ともに方針転換の必要性を認識し、町独自の津波被災住宅再建支援策の拡充といった宥和策も実施されている。再選によって町長側に宥和策を取り入れる心理的余裕が生じたとも言えるし、潜在的反対者の多くはすでに町外に流出しており、外部からそれ以上の政治対立を起こそうとする動きが小さかったとも言える。もちろん、町議会では、それ以後もさまざまな議論が展開され、政治対立が全くなくなったわけでは決してない。しかし、震災の衝撃と止まらない人口流出への危機感を背景に、復興コンパクトシティのあり方を根源的に論じあった2011年から2014年までの論争とは、やはり質的に転化したものであることは確かであろう。

これらの議論の中には、今回の復興事例に特有のものが多いが、同時に、平時のコンパクトシティをめぐる争点が濃縮されて現れたものも見て取れることができる。人口減少がすでに進んだ地方部において、それに対応するコンパクトシティの形成を進める過程で、その副作用を伴って人口が流出してしまい、政治対立が拡大されていく、という展開は、他の自治体でも多く発生しうるものだからである。その意味でも、山元町の復興コンパクトシティの形成過程は、今後ますます人口減少が進む日本の最重要課題とそれへの対処の難しさや複雑さを、先駆的に映し出したものと位置づけられよう。誰もが共に震災の犠牲者である厳しい状況下で、真剣にまちの行く末を論じあった山元町の軌跡から学べるものは、震災から11年が近づいてきてもなお色あせないはずである。

*本研究は、JSPS 科研費（19K01416, 20K01444）による研究成果の一部である。