

1 復興

未来につながる真の復興を目指して

東日本大震災が起きてから9カ月が経過した。被災地によって状況が大きく異なるため一概には言えないが、総じて応急復旧の段階から復興初期の段階へと、遅まきながら移行しつつある。道路を含むライフラインの復旧もほぼ終わり、眼前にあった瓦礫の山もようやく片付いた。ちなみに、被災者を苦しめた散乱瓦礫の撤去率は、10月末現在で91%と大きく進捗している。避難所で生活している被災者の数も1000人を切り、過半の被災者は仮設住宅等での仮住まい生活にすでに移っている。公営住宅や民間住宅を活用した「見なし仮設住宅」を含めると、約12万世帯が仮設住宅で生活できるようになった。震災関連死や一家離散という大きな犠牲を払いながらも、過酷で悲惨な被災直後の混乱状態から抜け出して、ようやく復興への入口にたどり着いたと言える。そこで本稿では、どうにか復興の入り口にたどり着いたということで、これからの復興のあり方を、被災地の状況や復興の目的に照らして考察することにした。

復興への入り口に立って

復興構想会議の提言を受けて、政府の「復興の基本方針」が出されたのが7月29日であった。それを踏まえて、被災地の各自治体は復興計画の策定に着手したが、計画が確定するまでに多大な時間を要している。主要な40市町村でその策定状況を見ると、9月末までに策定が完了したのが12市町村と、僅か3割にとどまっている。この策定が遅れた理由としては、被災からの回復が手一杯で復興に力を入れる余裕がなかったことも

あるが、復興計画策定に必要な財源等の見通しが政府その他から何時まで経っても示されなかったことが大きい。復興の前提となる堤防高さが県から示されたのが9月に入ってから、財源のための第三次補正予算が国から示されたのが10月末になってからという状況であった。これについては、11月に開かれた復興構想会議で五百旗頭議長が、「秋が深まるころには被災地において鎗音をたたく復興事業がはじまるものと期待していたが、率直に言って遅い」と政府に苦言を呈している。

さて、10月末に第三次補正予算が国会に提出されて、集団移転やかさ上げ等の事業に対する財源確保の見通しが立ったこともあって、被災自治体の復興計画の策定が急ピッチで進み始めている。この結果、この12月末までに、仙台市、石巻市を含む約8割の自治体で、復興計画が策定されることになっている。ところで、各自治体の復興計画の内容を見ると、復興構想会議の提言や政府の復興基本方針と比較しても、また阪神・淡路大震災の時の市町の復興計画と比較しても、はるかに進んだ内容が随所に盛り込まれており、策定に時間がかかった分だけ熟成感のあるものになったのではと思っている。被災から必死に立ち上がろうとする熱い思いを、その復興計画の行間から読み取ることができる。「笑顔」というキャッチフレーズが多くの自治体で使われているが、悲しみを乗り越えてという被災地の思いを強く感じることができる。

とはいえ、各自治体の復興計画を見ていると、復興計画に掲げられている課題が網羅的で羅列的

で、その実現に向けての戦略性や体系性が感じられないものが多い。絵に描いた餅になるのではという危惧を感じる。被災地や被災者の復興への「熱い努力」にもかかわらず、震災前からの衰退が加速されてしまうのではないかと思うのである。被災自治体は復興計画の作成で、ようやく復興の入り口に入ることができた。しかし、それは小さな一つのヤマを乗り越えただけの話である。この先には、復興の本番という大きなヤマが立ちだかっている。復興計画の不十分さを克服し、実現への危惧や不安を払しょくし、大きなヤマを乗り越えるためには、復興戦略の見直しが欠かせないと思っている。

復興の目標を問い直す

復興戦略の見直しにあたっては、復興の原点に立ち返ることが欠かせない。そこでまず、そもそも災害復興とはどういうものかについて論じておきたい。災害復興というのは、災害によって破壊され喪失した状態から、失ったものを回復し元の勢いを取り戻すことをいう。この復興には、ゼロあるいはマイナスからの出発という量的な運動プロセスとしての性格と、被災という反省から方向転換をはかるという質的な創造プロセスとしての性格がある。前者を「立て直し」、後者を「世直し」になぞらえることもできる。

「ゼロからの出発」ということでは、再生あるいは自立ということがキーワードとして引き出される。自立には外部からのサポートが不可欠なので、支援も忘れてならないキーワードである。支援を自立との関わりで見ると、与える支援ではなく引き出す復興支援でなければならない。被災者の自立には健康や暮らしの回復が欠かせず、被災地の自立には経済や雇用の回復が欠かせないことを、肝に銘じておきたい。次の「反省からの転換」では、安全あるいは安心ということがキーワードになる。再び、同じ過ちを犯して同じ悲しみを繰り返してはならないからである。それに加えてもう一つ、改革あるいは進化ということがキーワードになる。災害は、その時代やその社会が抱えていた歪みを顕在化させるので、その歪みの改善を同時にはかることが欠かせないからである。

以上から、復興の目標を整理すると、第一に被災

災からの回復をはかり自立を取り戻すこと、第二に被災の原因を取り除き安全と安心を確保すること、第三に顕在化した矛盾の解消をはかり改革を実行すること、ということになる。一番目の自立ということでは、被災者の元気や被災地の活力を引き出すように、医職住育を総合的に確保するよう努めなければならない。住宅や道路は復興に欠かせないが、それだけで自立は達成できない。今回の復興の過程で、仮設住宅に入居が決まりながら、それを辞退する人が出たという事実は、住宅だけでは生きてゆけないことを教えてくれている。商店や病院がなければ、そして何よりも仕事があれば生きていけない。となると、暮らしや地域コミュニティの問題、さらには地域経済の問題として、自立や復興を考えていかなければならない。「自立なくして復興なし」という言葉がある。被災者や被災地が元気になるなければ、復興の議論をする余裕も復興を進める元気が湧いてこない。被災者は「やすらぎ」と「生きがい」を取り戻すこと、被災地は「つながり」と「にぎわい」を取り戻すことが、ここでは問われることになる。

二番目の安全については後で詳しく触れることにして、ここでは次の改革について補足しておきたい。復興と復旧はどう違うかとよくいわれる。今回の震災では、異口同音に「元に戻す復旧ではなく、前より良くなる復興を」ということが強調される。この元に戻すのではない、あるいは前より良くなるということが、改革をはかるということに関連している。私は、ここでの前より良くなるということは、反省のない進化ではなく、反省を踏まえた進化でなければならない、と考えている。世直しであり軸ずらしでなければならないのである。創造的復興という言葉は、新しい質を獲得するという意味を持っているが、悪しき構造を改めるという反省の視点がやや希薄であり、私はあまり好きではない。今回の復興の議論あるいは復興計画の中で、新規企業の導入や漁業の集約化といったことが創造という名のもとに提起されているが、それらの多くは今までの経済成長路線の延長上で提起されていることが多く、必ずしも軸ずらしにはなっていない。

今回の震災で提起された、経済格差の問題、医療過疎の問題、一極集中の問題、環境共生の問題

題、災害伝承の問題等にメスを入れてこそ、改革復興に通じると考えている。今回の震災では、津波の破壊力があまりにあまりに凄まじかったために、被災の原因を津波の破壊力や堤防の限界性のみ求めがちである。そのため、被災地が抱えていた社会的脆弱性に目を向ける姿勢が弱くなっている。地域の経済基盤が衰退し活力が失われている問題、人口流出が加速され超高齢社会になっている問題、医療過疎が進行し生存の基盤が脅かされている問題、市町村合併や行政合理化で自治体の体力が脆弱になっている問題などは、今回の大規模な被災とそれからの復旧の遅れに密接に関わっている。それゆえに、これらの問題の解決を避けてはならないのである。

安全を総合的かつ科学的に考える

大震災後の復興計画についての議論を聞いていると、防災や安全ということが前に出すぎて、自立や改革が後回しにされているように思う。もっとも、安全は最優先すべきもので、安全を疎かにした復興はあり得ない。東日本大震災後の放射能汚染地域でも津波浸水地域でも、早く元の場所に戻りたいとの一心で、そこにある危険の解消を図ることなく、安易に元の場所に戻ろうとするのは戒めなければならない。この点では、警戒区域を設定することや建築制限を掛けることは、それなりに意味がある。といって、ゼロリスクを求めて、何が何でも安全でなければならいと考えてしまうと、建物の外に出ることも飛行機に乗ることもできなくなる。となると、人命や生活に支障のない限りで、ある程度までのリスクを許容することが避けられない。この、どこまでのリスクは許容できるのかの判断が、今回の復興では厳しく問われているのである。このある程度のリスクを許容せざるを得ないという考え方は、被害をゼロにはできないけれども少しでも無くするという「減災」の考え方に通じる。

この許容リスクの議論を曖昧にして、放射能汚染地域の復興は考えられないし、津波浸水地域への再居住も考えられない。ところで、この許容値の設定では、経済性や利便性を優先する立場からは、許容リスクをできるだけ大きく見積もろうとする。一方、危険性を局限まで排除しようとする

立場からは、許容リスクをできるだけ小さく見積もろうとする。そこで、この両者が納得するためには、許容リスクについての国民的議論あるいは科学的検討が避けられないのである。放射能のリスクあるいは巨大津波というリスクの中にいながら、この許容リスクの議論が十分されていないと、私は感じている。この議論の不十分さの背景には、科学者や専門家のリスクコミュニケーションに向き合う姿勢が弱いということがある。

津波被災地への居住では、100年に1回の津波に対しては人命とともに財産も守る、1000年に1回の津波に対しては人命だけは守るという目標設定をしたうえで、その目標の達成レベルを十分な議論のうえで、例えば「死亡確率1万人当たり1人未満」と決めるのである。その目標値が決まれば、高台でなければならないといった画一的な選択ではなく、「高台でも低地でも」という多様な選択が可能となろう。また堤防の高さも、津波の予測値からだけでなく、リスクの期待値からも弾力的に決めることが可能となる。避難対策のレベルが上がれば堤防は少し低くてもよい、情報伝達の信頼性が上がれば避難場所までの距離が多少遠くなくてもよい、といった柔軟な対応が許される。

放射能汚染地域の復興では、よりしっかりとこの許容レベルの議論をすべきである。外部被曝の許容線量を、もっとも厳しい国際基準を参考にして、例えば「年間1ミリシーベルト」と決めれば、その実現可能な地域については徹底的に除染を行って、できるだけ早く住めるようにしなければならない。その実現が困難なところについては、居住地としての再建をあきらめ、短期利用を軸とした記念公園等への転換を考えるのである。リスクの許容値が決まれば、総力を挙げた除染が前提となるが、住宅等が再建できる区域が明確になり、復興に向けて足を大きく踏み出すことができる。いずれにしろ、当面居住地として再建できるところとそうでないところを、除染の技術的可能性にもとづいて区分けして、可能なところから復興事業を進めることが求められる。

さて、この安全の確保にかかわって、減災という着想が強調されている。減災という考え方は、被害はゼロに出来ないかもしれないがゼロに近づ

けるよう努力しようということで、巨大災害に対してはある程度リスクを受け入れざるを得ないという達観的なスタンスに加えて、被害の引き算を多様な対策の足し算で進めるという実効的なアプローチを基本にしている。ところで問題は、その対策の足し算をどのように進めるのかということである。この足し算には、水平的な足し算と垂直的な足し算がある。水平的な足し算というのは、多重防衛というという考え方にも通じるものであるが、質の異なる対策を効果的に組み合わせることで冗長性の高いシステムをつくろうとするものである。津波の抑制に加えて避難安全の確保をはかる、港湾部の防波堤に加えて内陸部に盛り土堤を築く、消防や警察などの専門支援に加えてボランティアなどの一般支援を重ねる、といったことがこれにあたる。冗長性を高めるということでは、ハードウェアとソフトウェアさらにはヒューマンウェアといった質の違った対策を足し合わせるものが鍵となる。堤防で津波を完全に防ぐことはできなくても、津波の力を弱めることやその到達時間を遅らすことができる。その低減効果の分だけ、津波からの避難の余裕や安全性が増すことになる。堤防か避難か、ハードかソフトかという二者択一的な発想ではなく、両者の融合をはかるといふ発想が大切なのである。

ところで、上述のハードとソフトの合わせ技という足し算は、減災という掛け声のもとに、今回の復興計画の中で多くの自治体が積極的に取り入れようとしている。しかし、フェーズの違う対策を組み合わせるといふ垂直方向の足し算を心がける自治体は少ない。つまり、予防医学的な対策や緊急治療的な対策には目を向けても、公衆衛生的な対策に目を向けるところは少ない。この公衆衛生的な対策というのは、地域や組織の減災力を育むのに欠かせない基盤を大切にすることである。具体的には、環境の共生的な関係や組織の協働的な関係といった基盤を、安全の視点から捉えることを忘れていけない。減災では、地域の賑わいやコミュニティのつながり、さらには豊かな自然や文化が欠かせず、安全の視点からそれらの充実と確保に努めなければならない。巨大な堤防をつくって自然とのつながりが消える、高台に分散移転をしてコミュニティがつぶれるというこ

とがあってはならないのである。堤防や高台移転によって物理的には安全になっても、コミュニティの衰退や人口の減少によって社会的に危険になってしまつては、元も子もないのである。サステイナブルコミュニティやコンパクトシティという総体の対策と、堤防や避難システムといった個別の対策とを、整合させ融合させなければならない。

未来に向けての先進地域をつくる

コミュニティの持続や自然との環境共生を防災対策として位置づけるというのは、防災というものを狭く考えてはいけないということである。それと同じように復興というものも狭く考えてはいけない。国や自治体の復興計画を見ていると、防災や安全に重点をおき過ぎている。防災から復興の形を考えようとしている。高台移転などはその典型である。先にも述べたように、安全や防災を優先すべきことはいうまでもない。安全がなければ、生きていくことも、復興することもできないのは、確かである。この意味で、私も常々「安全なくして復興なし」といつている。しかし、安全は必要条件であっても十分条件ではない。私たちは、安全だけで生きている訳ではないからである。私たちの目指すべき社会には、安全性に加えて利便性や快適性が欠かせないし、地域の経済や文化あるいは福祉さらには人と人とのつながりが欠かせない。復興においては、こうした多様な要素を総合的に捉えて、地域社会の再生をはからなければならない。伝統文化の継承をはかることや地場産業の活力を引き出すこと等は、復興の極めて重要な課題である。

ところで、この復興を総合的に捉えるということの中には、先に述べた復興の目標の「自立、安全、改革」を一体のものとして考えることが含まれる。巨大災害は、その時代その社会のひずみを先取りするような形で顕在化させる。その顕在化した経済格差や医療過疎などの問題に真正面から取り組むことが、復興では避けられない。こうした社会問題と向き合うことは、未来社会のあるべき姿を追求することに通じる。復興の中では、新しい市民社会をつくる、地球環境問題の解決をはかる、高齢者にやさしい社会をつくるといった課

題に取り組まなければならない。復興の最も基本的な命題は、安全な社会をつくることにあるのではなくて、未来にふさわしい社会をつくることにあると、私は考えている。全世界が目指している、持続可能な社会、コンパクトシティといった理想像を、被災地でどうつくりあげるかが問われている。ここでは、いかに安全かを議論する前に、いかに未来のモデルたりうるかを議論しなければならない。

ところで、各自治体の復興計画を見ると、コンパクトシティとか海との共生とか、未来社会の課題に挑戦しようとするものが少なからずみられる。環境共生ということでは、地震や津波という自然の脅威を目の当たりにしてもなお、その脅威も含め自然を受け入れていこうとする方向性が、強調されている。海に背を向けるのではなく、海と向き合っていこうとしていることを、評価したい。山から海までを一つの自然系として捉えて、環境共生をはかろうとしていることについては、さすが東北という印象を持った。とはいっても、海と共に生きようとする姿勢と逃げるように高台に移転することとのギャップをどう埋めるのかについては、十分に答えを出し切れていないのは残念である。

「暮らし」を先に、「かたち」は後で

「安全に捉われ過ぎたこと」は、今回の復興の方針や計画がはらんでいる問題点の一つである。それと同様に「形状に捉われ過ぎたこと」も問題点で、計画のリアリティを損なう要因となっている。今回の復興への取り組みは、復興構想会議や政府が率先して復興の形を示すところから始まった。6月に出された復興構想会議の提言は、「くらしとしごとの再生」という提言の前に、「新しい地域のかたち」という提言をおいたことにも示されるように、復興のイメージを形で示すことに力点が置かれていた。それを受けた政府の復興の基本方針も同様で、地形や地勢の違いに応じて土地利用や施設配置のイメージを具体的に形で提示し、それを実現するための建築規制や集団移転あるいは特区といった制度の形も同時に示された。抽象的で高邁な理念がわかりにくいのに比べて、即物的な復興の形は具体的に分かりやすいもので

あったがために、理念は無視されても形だけは大きな影響力を持った。自治体レベルでの復興計画においてもこの形は素直に受け入れられている。復興の目標とする地域のあり方を十分に議論することなく、津波からの安全性ということだけで形を決めてしまった。私が、復興計画のリアリティというかその成り行きに不安を覚えるのはまさにこの点にある。

オーダーメイドという言葉がある。人の体型や志向に合わせて服装や住宅の形を決めるのが理想とされる。それと同じように、まずは生活や文化のあり方あるいは暮らしの目標を決め、それが実現できるように後から形を決めるのが望まれる姿である。形を決めて、レディメイドのように押し付けようとする、それに収まり切れない人がはじき出されることになる。形があっても、そこに生活の基盤が準備されていないと、そこに寄り付かない人がでてくる。物理的な環境の整備と暮らしの基盤の確保は車の両輪のようなもので、ボジの暮らしにネガの環境がフィットしていなければならない。今回の復興計画を見ると、形を優先した結果として、コンパクトな暮らしと言いつつも職住分離の形が強制される、人と人との絆と言いつつもコミュニティを分断する形が強制される、自然との触れ合いと言いつつも簡単には海に行けない形が強制されている。

この「形優先の復興計画」を見てみると、2005年のハリケーン・カトリーナの後のニューオーリンズの復興が、初期の段階で犯した誤りが思い出される。このニューオーリンズでは、大規模な被害のあった地域が浸水の危険が高いということで、そこを緑地公園にするという形を決めて建築規制をかけた計画がつくられた。この計画は、住民の総反発を食らって撤回を余儀なくされただけではなく、元の住民の被災地への帰還にブレーキをかけることとなり、結果としてゴーストタウン化を招いてしまった。ニューオーリンズの初期の復興計画の誤りを繰り返してはならない、と思う。

被災の実態から復興を考えよう

だからといって、過去の経験や外国の事例を鵜呑みにしてよい、という訳ではない。巨大災害というのは低頻度ゆえに、それが起きた時代の特徴も異なり地域の事情も違っている。それぞれの災

害の事情や特徴は様々で、一様に議論ができないということである。今回の東日本大震災で、私が直後から「前例のないことが起きたのだから前例のない対応を」といつてきたのは、過去の事例に捉われては駄目だ、既存の法制度に縛られては駄目だと考えたからである。この点では、復興の方向や戦略を過去の経験から考えるのではなく、被災の実態から考えるという立場を貫かなければならない。

これからの復興を考えるうえで、被災の実態あるいは被災地の実態を見る時、看過できない特質が幾つかある。その最大のものは、仕事や土地さらには希望を含めて全てが失われた、ということである。震災で農業や漁業とそれに関連する産業が壊滅した状況の中で、収入の道が断たれている人が無数にいる。この仕事の喪失は、生活の糧だけでなく、生きがいや希望をも奪っている。この実態から引き出される結論は、何よりも産業の復興を最優先ではからねばならないということである。この産業の回復を優先するというのは、住宅の回復を最優先した阪神・淡路大震災とは全く違っている。阪神・淡路では、住宅の回復をはかって人口の確保をはかり、人口の確保によって産業の回復をはかることが目指された。しかし東日本大震災では、産業の回復をはかって地域の活力を取り戻し、その地域の活力で地域経済と人口の回復をはかり、その回復の力を原動力としてまちづくりや住宅の再建をはかるという、戦略を取らねばならない。産業の回復をはからないまま、まちづくりや住宅再建を急ぐと、住宅は建ったものの空き家だらけ、宅地はできたものの雑草だらけといった、惨状を招きかねない。

にもかかわらず、漁業に関していうと、港湾の瓦礫撤去や仮設岸壁の建設、栈橋のかさ上げ等が遅々として進んでいない。それに加えて、危険防止という観点から港湾地域に画一的に建築制限が掛けられたために、水産加工場などの漁業関連施設の再建にブレーキがかかっている。復興が進まず水揚げ量が回復しない状態の中で、製氷会社など水産関連の企業は新天地を求めて、既に被災地外に脱出を始めている。こうした関連企業の脱出で流通経路が変わってしまうと、漁業の再建さらには被災地の復興がとても難しくなる。農業や漁

業の復興についての対応を見ていると、近代化や集約化といった将来像についての議論が花盛りである。性急な改革論議が先行した結果、今の窮地を解決する対策が後手に回った。この11月の三次補正で漁港関連や水産加工施設の本格的な復旧事業費が組まれたが、もう少し早ければと思わずにいられない。

被災の実態で看過できないもう一つの重要な事実は、多くの人が戻るべき土地を奪われているということである。福島放射能汚染地域では災害対策基本法による警戒区域が設定されて戻れなくなっている、岩手や宮城の津波被災地では建築基準法による建築制限区域が設定されて戻れなくなっている。このすぐには故郷に戻れないという現実、復興を見通しのないものとしている。この見通しのなさが被災者の苦悩を増幅している。何時戻れるのかがわからないという時間的見通しのなさに加えて、何処に住めるのかがわからないという空間的な見通しのなさもある。空間的な見通しのなさは、今まであった土地との結びつきや人間との結びつきさらには仕事との結びつきが白紙になってしまって、復興の手がかりがなくなったことから生み出されている。白紙に戻るとするのは、自由に考えられるというメリットもあるが、それ以上に手がかりを失うというデメリットをもたらすものである。それだけに、復興の羅針盤としての構想をしっかりと描かなければならない。

コミュニティは土地のつながりと人間のつながりから成り立っている。通常は、土地のつながりから人のつながりをつくるのが普通である。しかし、土地の見通しが失われている今回の状況では、人のつながりから土地のつながりをつくるというプロセスを大切にしなければならない。被災者が連絡をとりあって心を通わせ、未来を語り合って復興の道筋を決めるというプロセスが大事なのである。できれば、コミュニティが新天地と一緒に動けるようにと思っている。種々の事情で離れ離れになっているので、一緒に熱く未来を語り合う時間が取れないかもしれないが、顔が見えなくても声の聞こえる関係だけでも大切にして、見えない復興に備えるようにしなければならない。ここでは、人のつながりを先に土地のつながりを後に、ということを強調しておきたい。過疎

集落のいくつかが自治会の解散を決めたという実態、仮設住宅で自治会の結成がはかどらないという実態を見るにつけ、コミュニティ形成を優先しなければと思う。この人のつながりを先にということでは、県外被災者ネットワーク事業あるいは被災地コミュニティ再生事業といったプロジェクトの強化を求めたい。

被災の実態というか被災地の実態にも目を向けなければならない。その中で看過できないのが、「被災地離れ」の加速である。復興の見通しがないう中で、被災者も被災企業も被災地での復興をあきらめ、被災地を後にするようになっている。その被災地離れを人口減少の割合でみると、8月末までに大槌町、南三陸町、女川町、山元町等では、1割以上の人が出発をしている。それに加えて、住民票を残している人の中でも、既に故郷の再建をあきらめた人が少なくない。11月に発表された福島大学のアンケート調査の結果では、原発汚染地域の約2割から3割の人が、故郷に戻らないと答えている。こうした状況は、放射能汚染地域だけの問題ではない。復興を考えるうえで、被災地離れが加速されることは致命傷である。限界集落が崩壊するように被災地が崩壊してしまうのではと、心配になる。いずれにしろ、こうした被災地離れを防ぐために、希望を生む復興のビジョンを提示することと、復興事業のスピードを上げることが、今回の復興ではとりわけ重要になっている。

こうした被災地離れは、安全性の確保が遅れていることに加えて、復興計画の策定が遅れていることが原因となっている。過去の復興の事例を見ても、復興計画の策定の遅れが人口減少を招いた例は少なくない。先に触れたニューオリンズの復興もその一例である。復興計画の策定が1年半後と遅れたために、人口がいつまでも戻らずにゴーストタウン化している。このニューオリンズの二の舞にならないためにも、復興計画の確定と復興事業の推進が急がれるのである。ここでの復興計画の確定とは、計画が被災地全体の合意を得て、実行性のある羅針盤となることを意味している。といって、合意形成を急げと言っているのではない。急がば回れで、合意形成にはたっぷり手間をかけなければならない。手間をかけても時間をか

けないというのが理想であるが、時間がかかって合意形成を疎かにしてはならないのである。というのも、合意形成のプロセスが被災者を被災地につなぎとめる力となるからである。ところで、復興で急ぐべきは、港湾瓦礫の撤去や被災地のかさ上げあるいは汚染地域の除染といった、産業の再生や安全の確保に関わる事業の推進であることを確認しておきたい。

被災地の特性にも目を向けよう

被災の実態ということでは、被災の範囲が広域で被災の形態が多様だということも、忘れてならない。地形や風土あるいは文化さらには産業にいたるまで被災地はそれぞれの個性を持っていて、一律にその復興を論じられないということである。被害も、津波から火災、宅地崩壊から液状化と様々である。同じ津波被害であっても、地域が根こそぎ破壊されたところもあれば、中心部が残ったところもある。ということで、復興はそれぞれの地域に即して考えなければならないし、それぞれの多様な復興の展開を認めなければならない。多様な復興の必要性和その展開ということでは、制度や事業メニューで復興の形に枠をはめてはならない、と思う。前例に縛られずという意味でも、前例がないからといって、復興における選択の自由を奪ってはならない。多様な復興の展開が求められているという実態を踏まえて、その地域の特性に応じた復興を可能とすること、創造的で内発的な復興を後押しすることが欠かせない。そのためには、法制度の弾力的な運用に加えて、選択の幅を広げる仕組みづくりが、必要となってくる。この点では、今回の三次補正予算の中で、被災地の自治体が一括して自由に使える復興事業のための「復興交付金」が創設されたことは評価しておきたい。

被災地の特性を尊重するということでは、東北地方の持っている風土的な特質や文化的な特性さらには経済的な特徴にも目を向けて、これからの復興のあり方を考えることが大切である。被災地の復興支援において「郷に入っては郷に従うこと」を、私はモットーにしている。被災地の文化を尊重しなければならないと考えるからである。東京の知恵や神戸の経験を一方的に押し付けるような

ことがあってはならないのである。ところで東北には、優れた文化資源があり、豊かな自然資源がある。自然と文化が融合した持続可能な生活が、そこで展開されている。こうした東北地方の優れた面を正当に評価して、復興の中で発展させなければならない。復興の方向性を見失わないためには、経済格差や人口減少というマイナスの面ばかりを見るのではなく、人間的なやさしさや粘り強さをも含めて東北地方が持っているプラスの面を見なければならない。これに関しては、被災地の歴史的伝統や自然的特質を生かして、これからの日本のモデルとなる地域像を復興の中でつくり上げなければならない、と考えている。日本全体の中で東北はどうあるべきかという視点に立って、真に豊かな東北の創造を目指さなければならない。

共同と共創の復興に向けて

被災地の復興は緒についたばかりである。自治体が生じた復興計画に上書きし、その上書きした計画に果実をつけるのはこれからで、その主体はいうまでもなく被災者自身である。そこで改めて復興の方向を確かめる必要がある。この被災者による復興ということでは、被災地の各所で展開されている率先的な取り組みに学ぶ必要がある。1989年のサンフランシスコ地震のサンタクルーズ、2004年のスマトラ大津波のバンダアチェなどの海外の事例に学ぶ必要もあるが、それよりも既に始まっている東日本大震災の事例に学ぶことが欠かせないと考えている。十分な資源もなく、行政の支援も届かない中で、地域の力を合わせて必死に立ちあがっている被災地が少なからず存在する。NHKで報道された南三陸町の馬場中山地区の取り組みなどがその代表例である。コミュニティが一体となって、漁港の瓦礫処理をする、漁船の共同購入をはかる、高台への避難路を整備するといった活動を、自力で行っている。この他にも、石巻市の雄勝地区や気仙沼市の唐桑地区などでも集落が一体となった自立的な取り組みが進んでいる。

これらの取り組みから学ぶ教訓は、共同と共創というキーワードが引き出される。共同というのは、被災住民が地域共同体として団結し一体となって取り組んでいるということである。共同体

的なつながりが、皆で議論し皆で行動するというプロセスを生み、それが復興の推進力となっている。地域が一体になるということが、地域の復興、産業の復興、住宅の復興を統合させ、復興の総合化や迅速化につながっている。復興では地域の共同体的なつながりが欠かせないことを、ここから学ぶ必要がある。とはいえ、資源の乏しいコミュニティでは、共同体的なつながりだけでは復興は大きく前に進まない。ボランティアを含む様々な共感者や支援者の介在が不可欠である。被災地コミュニティと一緒にあって復興に取り組もうとする人々や組織が介在することによって、小さな力が大きな力となる。共創とは、多様な人々が参画することによって、その融合効果で新しい価値が生まれることをいう。復興においても、この共創が欠かせない。専門家や事業者さらにはボランティアなどが参加することにより、復興の限界を打ち破る新しい力が生まれるのである。復興計画を上書きするこれからの段階では、復興やまちづくりに通じているプランナーや専門家の参画が重要になる。多様な連携を被災地の中と外でつくりだす共同と共創が、これからの復興には欠かせないことを、最後に強調しておきたい。