

連合総研 東日本大震災 復興・再生プロジェクト

国民視点からの生活復興への提言

2011年6月20日

公益財団法人 連合総合生活開発研究所

連合総研 東日本大震災 復興・再生プロジェクト
委員名簿

○主査 神野直彦 東京大学名誉教授
池上岳彦 立教大学教授
加瀬和俊 東京大学教授
橘川武郎 一橋大学教授
玄田有史 東京大学教授
駒村康平 慶応大学教授
西村幸夫 東京大学教授

○本提言執筆担当 神野直彦 東京大学名誉教授
古市将人 帝京大学助教

はじめに

東日本大震災と福島第一原発事故は、現地の被災者はもちろんのこと、日本社会全体に甚大な影響を与え、三ヶ月を過ぎた今でも深刻な状況が続いています。

かつての関東大震災とも、阪神・淡路大震災とも大きく異なる今回の災害は、これまでの経験則では対応し切れない課題を突きつけており、いま求められている復興・再生は、日本社会のあり方そのものの転換を伴わざるを得ません。

復興・再生に向けた対策については、政府の復興構想会議をはじめいくつかの場で検討が進められており、すでに各方面から提言が示されています。しかしながら、問題があまりにも大きいこともあって、具体的な政策の前提となる共通認識がなかなか形成されていないというのも事実です。

連合総研では、復興・再生に向けた基本的な視点について検討するため、緊急の研究プロジェクトを立ち上げ、神野直彦主査を中心に討議を行ってきました。

とくに留意したのは、復興・再生のプロセスそのものが未来社会のあり方に直結するという視点です。個々の具体策が急がれることはいうまでもないことですが、その前提として、基本的な視点を共有することが重要であるという認識のもとに、この度、中間報告的なものとして本「提言」をとりまとめ、発表することと致しました。

この場を借りて、プロジェクト委員の方々のご尽力に心から感謝いたします。政府、各自治体はもとより、関係者各位の取り組みに生かして頂ければ幸いです。

(なお、本「提言」に加えて、各委員による各論を合冊し、「報告書」として近く公表する予定です。)

2011年6月20日

(公財) 連合総合生活開発研究所
所長 薦田 隆成

目次

1. 復興プランへのヒューマン・アプローチ	4
2. ソフトとハードを再創造する「まちづくり」	7
2-1. 歴史の教訓・地域の暗黙知に学ぶ都市計画	7
2-2. ヒューマンな「まちづくり」—文化の再興	8
2-3. ソフトのためのハードの「まちづくり」	8
2-4. 多心型地域連携	9
3. 自然との協働を再生する	11
3-1. 農漁業者の復旧の意欲に依拠した支援策	11
3-2. 分立型社会保障の谷間としての漁業者	12
3-3. 共同所有・共同利用が切り開く新たな可能性	12
4. 人々の生活・雇用の場の再生としての「まちづくり」	15
4-1. 分断された人々を再び包摂する「まちづくり」の必要性	15
4-2. 復旧・復興・コミュニティづくりとしての「まちづくり」	16
4-3. 人々の参加と雇用の場としての「まちづくり」	17
4-4. エネルギー政策の再創造としての「まちづくり」	18
4-5. 「脱原発」の方向をめざして	20
5. ヒューマン・アプローチへの財源保障	22
5-1. 「下から上へ」の補完的財源保障	22
5-2. 復興財源のシナリオ	23
5-3. 連帯復興基金と連帯復興税	23
6. 未来への旅立ち—分権型生活復興を—	25
6-1. 事前責任と事後責任	25
6-2. 集権型開発復興から分権型生活復興へ	25

1. 復興プランへのヒューマン・アプローチ

出口の見えない不況に落ち込み、経済のみならず社会や政治といったあらゆる領域で自壊現象を起こし、出口なき閉塞状態に苦悶していた日本を、2011年3月11日、関東大震災や阪神・淡路大震災を超える規模の東日本大震災が襲った。

この東日本大震災の被災の特色は、地震と津波という自然災害にとどまらず、原子力発電所の事故が加わったことにある。しかも、この原発事故の惨劇は、現在（2011年6月）も放射性物質の放出が続き、終幕の道筋さえ見えない。

東日本大震災からの復興・再生への取り組みは、かつての大震災と異なり、今後の日本社会のあり方を問うシナリオとなるということについては、ほぼ共通認識が得られていると思われる。というのも、関東大震災や阪神・淡路大震災が大都市という同質の地域社会を襲った大災害であるのに対して、東日本大震災は、地方都市から農村や漁村にいたるまで、日本の大地の上に存在する多様な地域社会を広範囲に巻き込んだ大災害だからである。もちろん、自然災害に原発事故が加わっている点も既に指摘したとおりである。

しかし、今次の大災害は、つい数年前に起きた「リーマンショック」に象徴される歴史的な枠組みの大きな転換とそれに伴う混乱のさなかで、今回の事態が起きたということにも起因していることを忘れてはならない。言い換えれば、第二次大戦後に形成された世界経済秩序や、企業中心・家族依存の日本型福祉国家が崩壊していくなかで、それらに替わるヴィジョンが示されず、方向感が見失われつつあった、まさにその時に「3・11」は起きたといえる。

そうだとすれば、東日本の復興プランは、単なる災害からの復興プランではない。これまでの日本が追求してきた新自由主義にもとづく、ヴィジョンなき構造改革に対抗するヴィジョンでなければならない。しかも、そのヴィジョンは一人ひとりの死者や生存者に寄り添いながら、そこから生まれる共感や、無条件の支え合いに根差したものである必要がある。

この大震災で国民の誰もが学んだことは、人間の生命の尊さである。それは、人間の生命を価値体系の最高位に置く、新しき社会ヴィジョンを描かなければならないことを意味するといつてよい。

しかも、こうしたヴィジョンは、生命の尊さを認識した被災の現場から、国民の参加のもとに、「下から上へ」と形成されていく必要がある。プロセスは必ず、結果に含まれるからである。

「下から上へ」という復興プランといえ、住民にはそうした能力はないと

いう反論が、必ず返ってくる。しかし、地域社会には、その地域社会で生活していく上で、何とはなしに祖先から伝えられた「暗黙知」が蓄積されている。したがって、復興プランの決定は、あくまでも住民の手に委ねられる必要がある。復興プランを下からの住民の共同作業として、決定していくプロセスこそ、コミュニティの結びつきを強め、コミュニティを再創造していく過程でもある。

復興プランでは、問題点を整理し、適切な復興プランを構想するだけでなく、決定したプランを実行していく、情熱が重要となる。住民が参加して決定した復興プランは、執行過程で住民の参加による情熱をも確保できることを忘れてはならない。

復興プランでは上下水道、電気・ガスというライフライン、道路・鉄道という交通網、それに学校、病院、住宅という生活施設などのハードな物的施設も重要なことはいくまでもない。しかし、人間の生命に最高の価値を置けば、ハード面だけではなく、というよりもそれ以上に、ソフト面の復興が重要となる。

津波によって三陸の医療を支えてきた県立病院、県立診療所は壊滅的な被害を被っている。しかし、既に医師達の退職が相次いでいるという。つまり、病院という物的施設が復興しても、医療サービスというソフト面の提供が実施されなければ意味がない。

阪神・淡路大震災でも仮設住宅を整備しても、コミュニティから分断される結果となったため、孤独死や心の病に陥る悲劇が生じていた。被災地の上には住民の生活の営みの場を復興するという観点に立てば、人々のつながりや分かち合い、支え合い、それを保証するさまざまな条件整備といった、いわばソフト面での復旧・復興を重要な柱として位置づけることができる。

実は、阪神・淡路大震災の際にも、かつてない広範なボランティア活動の輪が広がり、それがNPO法制定を導いたという貴重な経験を私たちはもっている。しかし同時に、その後の金融危機＝ビッグバンを経て、瞬く間に市場原理主義に席卷されたという苦い経験もまた忘れてはならないだろう。そのなかで社会は、孤立し競い合う個人の群れへと液状化し、格差と貧困が広がり、「無縁社会」へと行き着いてしまったのである。

今回の災害でもう一つ特徴的なことは、こうした「無縁社会」からは比較的遠く、人々のつながりが比較的濃厚な地域が被災したことである。町や村というもともと身近な自治体が、一方で丸ごと津波に流されてしまった地域もあるが、地域社会は行政としての機能を越えて、人々のつながりのかけがえのない基盤であることが、改めて確認されたといっていいたいだろう。

いくまでもないことだが、「生きる（生活する）」ということは、衣食住や仕事、あるいは医療、教育、保育、介護、趣味、スポーツなどといった個別機能に分解してしまうことはできない。その家や土地と一体となり、先祖や住民た

ちと文化を共有する「住民」として生きることなのである。単純な「避難」や「疎開」はそのアイデンティティを断ち切ってしまうことになりかねない。「避難」「疎開」した人々が、もう一度自らの意志で故郷に帰ることを選びとることを支援するプロセスが必要になってくるだろう。

地域に埋め込まれていたコミュニティで培われてきた人々のつながり、分かち合い、無条件の支え合い、といったことは、ごく日常的な営みでありながら、今の日本社会でもっとも忘れ去られていたということに気づかされる。つまり、いま示されるべき日本社会の方向感とは、この地点から再出発をとげることを意味するのではないだろうか。コミュニティ、それもかつての閉鎖的な共同組織ではなく、開かれたコミュニティを再創造する社会づくり、それが私たちの復興・再生に向けた第一歩となるだろう。

復興・再生は、かなり限られた財政事情のもとで行われざるを得ない。財源確保をめぐる議論も、国論を二分するものになるかも知れない。そうなれば、そこで頭をもたげてきかねないのが「効率」最優先の考え方である。それは例えば、漁業復興における新規参入機会の拡大であることもあれば、合理的な機能分化にもとづく町作りプランという形ですでにあらわれている。それは、これまでの慣行や共同性を“障害”とみなすひと頃の「構造改革」論の再来ともなりかねない。

その危険性を克服していくためには、先般の政権交代を導いた「官から民へ」の流れを、単なる「民営」ではなく「民」（市民・町民・村民）の手に取り戻すという方向で立て直していくことが不可欠となろう。そういう意味で、私たちが強調する「開かれたコミュニティ創り」は、復旧にとどまらない復興・再生にとって、もっとも重要なキーワードの一つとなる。

この提言は、こうした確信にもとづき、次の4つの指針のもとにまとめられている。

ヒューマン・アプローチの4つの指針

第1の方針：東日本大震災からの復興プランは、歴史の大転換期において、新しい社会を創るヴィジョンである必要がある。

第2の方針：東日本大震災からの復興プランは、人間の生命に最高位の価値を置き、「上から下へ」ではなく、「下から上へ」と形成されなければならない。

第3の方針：復興プランはハードを重視した「開発復興」プランではなく、ソフトを重視した「生活復興」プランでなければならない。

第4の方針：復興プランはコミュニティを最基底に、人間と人間との結びつき、人間と自然との結びつきを復位させるものでなければならない。

2. ソフトとハードを再創造する「まちづくり」

2-1. 歴史の教訓・地域の暗黙知に学ぶ都市計画

危機に直面したとき、人は謙虚に「歴史の教訓」に立ち返る。しかし、現在の復旧復興への取り組みは、その場その場の場渡り的な発想だけで議論をしている。例えば、被災地域の高台に人々を住ませ、そこにエコタウンを建設するという単純な発想の議論が進んでいる。

しかし、「歴史の教訓」に謙虚に学ぶという視点に立つと、西村幸夫東京大学教授が指摘するように、1933年の昭和三陸津波の後に、内務省によって準備された復興計画が、高台移転に関する論点を整理していることに学ばなければならない。そうすれば、高台移転という単純な発想の危険性が、見えてくるはずである。持続的な復興計画を立てるには、過去の検証を行い、歴史の教訓と対話することが不可欠であることを、ここに改めて強調したい。

歴史を見る視点は、すでに存在している「まち」が形成されてくるプロセスに、人々の「暗黙知」が埋め込まれていることをみることに、私たちの注意を向ける。西村教授の指摘によれば、今回の大震災では、被災地域の神社の半分ぐらいが、水に漬かっているけれども、流されずに残っているところが多い。それは、とりもなおさず、神社は地形的に絶妙な位置に建設されてきたことを示している。ある地点に津波が来なかったことで、人々は特定の場所を崇めるようになった。例えば、仙台浪分神社などは、名前の通りである。そこに、私たちは、過去何十回にわたって、津波に遭遇した人々の暗黙知を見て取ることができる。

津波ではないが、富士山による溶岩の場合、溶岩が流れついて止まったところには、必ず神社がある。私たちのよく知る浅間神社である。ある場所で溶岩が止まったことを、当時の人々は、何らかの土地の霊が存在する聖なところと考え、神社を建てた。つまり、現在なら複雑な検討を必要とする作業を、当時の人々は経験から学んでいたのである。

私たちの先祖が作り上げてきた「地域」や「まち」は、人々の「暗黙知」の集合体なのである。私たちは、地形をもう少し小さな単位で見ることで、過去からの「暗黙知」から多くのことを学ぶことができる。西村教授が指摘するように、現在の視点のみを絶対視する復興計画では、人々の生活をささえる場を作る計画はたてることはできない。例えば、単純に高台というが、今度は地滑り、山崩れといった恐れがある。そのため、過去の履歴と、建物が建っている、とくに神社が建っている場所などを検証しなければ、きめ細かな計画はたてられない。

このように「歴史の教訓」に学ぶ復興プランは、時間軸と空間軸との複眼的な視点から策定する必要があると確信している。

2-2. ヒューマンな「まちづくり」—文化の再興

現在提示されている数多くの復興計画の中で、あまり言及されていないのが、「文化の再興」という視点である。西村教授が強調するように、「まちづくり」とは、施設の整備といったハード面が主たるものではなく、人々が大地に根付くために、必要な「人と人との絆」づくりが、主役でなければならない。まちに神社があれば、当然お祭りがある。祭りが盛んになれば、まちから外に出た人も、祭りの時に帰って来る。非常に重要な地域のアイデンティティとして、祭りに代表される日本の地域の文化がある。その視点を復興計画に取り入れなければならない。

さらに、祭りに代表される地域の文化は、教育の仕組みにもなっている。小さな子供の神輿があるということは、大人の神輿を担ぐためのトレーニングとして行われていることである。祭りは、地域における季節の移り変わりを反映した動的な行事である。そのため、地域としてのアイデンティティを再興するには、人々がどこにいても季節の移り変わりとともに、故郷を再認識することができる文化を再発掘しなければならない。

人々が大地に根付くには、人々を惹きつける文化が不可欠になる。この視点を忘れ、エコタウンのような図面から作り上げるような単純な都市計画では、お祭りはできない。この作業は、1年のライフサイクルを理解しているプランナーが必要となる。そうしたプランナーで最も優れたプランナーは、住民自身であることを忘れてはならない。

2-3. ソフトのためのハードの「まちづくり」

復旧・復興には、当然失われた物的資源の再建が欠かせない。しかし、先の阪神・淡路大震災の反省から、「ハード面の復興」ありきの「まちづくり」ではなく、「ソフトのためのハードのまちづくり」を提案したい。

復興プランでは、津波で被害を受けたところに、もう一度住居や建物を建てるのか、どのように人々に住む家の場所を、選んでもらうかの合意形成が問題となる。従来の土木の発想は、既往最大、過去最大のものを守るという。しかし、さすがに土木の側も、従来の「既往最大」にもとづき、防潮堤をつくるのかという問題が浮上してくる。

そうすると、防波堤といったハード面と、人々が避難するソフト面とを、いかに組み合わせるかを、考えなければならない。もちろん、被災地に住むのを

拒む人もいることから、いくつかの選択肢を描いておいて、人々に選んでもらう必要が出てくる。そういった合意のプロセスを、描く必要がある。

被災地の「まちづくり」には、避難対策が不可欠になるが、そこに必要な視点も、ソフトのためのハードという視点である。被災地に非常に広大な防潮林をつくり、その防潮林によって、田んぼ、集落をセットで守る方式が考えられる。しかし、それまで、田んぼであった土地の所有権をどうすればいいのか。そこで土地の所有権と利用権を分離する挑戦的な試みを、西村教授は提言している。

仮設住宅でも被災者は、土地を持っているが、仮設住宅に住んでいるという状況が出てくる。その時に、被災者の土地所有権と利用権を切り離して、土地は市が借りてしまっていて、被災者の土地利用権によって、仮設住宅に住む。そして仮設住宅がある程度収まって、仮設住宅か元いた土地、どちらかに住むかを決断する時に、仮設住宅地に本設を建てたければ、元々持っている土地の所有権を売って、仮設住宅地に権利を移転するといった、所有権と利用権を分けるという措置が、一つの方策として考えられる。

この土地定期利用権は、いわば未知の分野だが、ふるさとの帰属意識といったものを、尊重するときの一つのアイデアではないだろうか。津波対策といった「ハード面の対策」を立案する際にも、人々の選択や帰属意識を尊重する視点が不可欠であることを、上記の件は示唆している。

2-4. 多心型地域連携

今回の大震災では、どの海岸の町も街道によって、内陸につながっていたことの重要性に、改めて気がつかされた。つまり、歴史的には街道沿いのいくつかの集落が、あるまとまりになって、二次的な自立圏を形成していたのである。

現在ではなるべく南北でつないで、いかに東京に早く行くかという発想に陥っている。そうではなく、東西の二次生活圏としてのつながりを、もう1回見直すというようなことが、非常に重要になってくるのである。

この大震災を受けて、震災対策は全て見直さなければならない。そのため被災地の復旧・復興と並行的に、西側でどういう形で、災害対策を見直すか検討しなければならない。これまでの地域を分断する政策や、東京一極集中の視点ではなく、西と東の流通が断絶したことをも視野に入れた地域間のあり方という絵が描ける。西村教授が提言するのは、各地域圏が独立していると同時に、それぞれのバックオフィスとして存在している国の構造というあり方である。

ここで展望されるのは、自立的な両極都市というあり方である。すなわち、東北の問題は実は関西の問題であり、関西を応援することが自分たちの安全へ

とつながるといふフィードバックが期待される。この関係は、日本海側と太平洋側とのセットにまで拡張できる。このように多心的な自律都市圏/地域圏を、幾重に重ね描きした重層的な地域同士のネットワークが展望できる。

3. 自然との協働を再生する

3-1. 農漁業者の復旧の意欲に依拠した支援策

農業も漁業も、自然が人間とともに労働するというアダムスミスの言葉に従うならば、働く場としての産業の復興に必要な視点は、「自然との協働を再生する」という視点である。ここでは被災地の水産業再生を軸に、「自然との協働を再生」する復興プランを提言したい。

まず、強調したい点は、加瀬和俊東京大学教授が提言するように、漁業者の再生の意欲に依拠した支援策が基本であり、上からの構造政策的な目標設定は、復興の初期段階においては、かえって再建の芽を刈り取ってしまうということである。

今回の大災害の特徴は、津波による死者が圧倒的に多かったことである。関東大震災は火災による死者が多く、阪神・淡路大震災が倒壊による死者が多かったことと比較すると、それは大きな特色となっている。したがって、この大震災の被害は、沿岸部に集中して現れている。そのため被害を受けた産業は、漁業とその関連産業の比重が高い。それは関東大震災と阪神・淡路大震災が、産業的には工業と商業に集中していたのとは著しい相違をなしている。

こうした産業に、仙台以南では農業が被災産業として加わる。漁業・農業の再生を構想するに当たって、工業部門とは異なる性格に注意する必要がある。それは工業施設が、5年から10年の償却期間で更新されるのに対して、農業・漁業では、機械設備の償却期間が長いだけでなく、祖先から伝わり、かつ共有が発達している。養殖施設なども何十年もかけて機械を増設してきた。漁業施設も祖先の代から伝わり、船歳は長く、既存の機械を使い回している。

岩手・宮城・福島の3県では、家族漁業が1万世帯で企業漁業に3,000世帯が雇われている。家族漁業では夫婦のケースで年間250万円程度、親子のケースで年間500万円程度の所得となる。そうすると、250万円の所得を稼得するために、1,000万円から1,200万円、親子のケースで500万円の所得を作るために、2,000万程度の投資が必要になる。

被災による影響は、農業の場合、土地が流されなければ、売上高に与える影響はそれほど大きくない可能性もある。しかし、漁業の場合、船や機械はすべて流されてしまった。そのため、個人の資産に対して一切補助金が出ないという現下の体制では、被災した漁業者の半分は、漁業を辞めてしまう可能性が高いと想定できる。

もちろん、被災した漁業者には、もう一度漁業に取り組む意欲はある。ただし、その挑戦は、仕事の規模を小さくしたものにらざるを得ない。漁業のた

めの資産—船体、糸など—を、厳しい予算制約の中で再利用したりすることには限界がある。そのため、政府からの補助金によって、漁業民が船体や機械を購入することをサポートすることなしには、日本の漁業を支えている被災地の漁業の再生はないのである。

3-2. 分立型社会保障の谷間としての漁業者

日本の社会保障は労務管理から出発しているために、職域別に分立している。そのため漁業者は農業者以上に、年金が極端に少ないという問題がある。漁業者には基礎年金しかなく、二階建て部分が設定されていないからである。

しかも、その基礎年金すら沿岸の小さな漁民が、40年満額で払っているケースはまれである。不漁の時には掛け金を払わないことがままたり、10年15年分程度の掛け金しか払っていないのが実態である。

もともと、漁業は高齢者になっても継続可能なため、漁業者は年金をあてにはしていなかった。ところが、この大震災で漁業の継続が不可能となれば、漁業者は生活保護者に転換する以外には道がなくなってしまう。こうした問題の解決にも、抜本的に年金結合型に改める必要が生じている。

加瀬教授が提言するように、今後問題が可視化される恐れのある漁業者間の利害差、地域内における漁業者・漁業関連産業関係者と非漁業者との利害差は、漁協と集落・市町村の意見交換と柔軟な試行・評価を通じて調整することが求められる。

3-3. 共同所有・共同利用が切り開く新たな可能性

被災地の漁業民を救済することは、この地域の漁業を継続する経済合理性にかんする論点に直面せざるを得なくなる。漁業の断念と原発開発、海の埋め立て、それぞれの費用便益を比較してくると、経済的には漁業をあきらめることが選択肢に入ってくる。そのシステムというのは、今海洋基本法として8つの省庁が、国土の最も有効な利用のために、海をどう生かすかということを目ざして議論している。したがって、漁業の継続が国民経済全体から見れば、有効ではないかという意見は、当然出てくる。農業でも全く同じ議論が出ている。

農業の温存に対して、悪しき利権構造という批判が出ている。漁業に対しても、同じ議論があり、前近代的な漁業権などというものをやめて、漁業を特定の個人に、あるいは特定の会社にやめて、海が最も有効に使える海の利用法を考えるべきだという考えは、あり得る。そういう複雑な議論の中で、復興を果たしていこうという意味を、漁業者のコアな部分は考えている。

そのため漁業者の主張は、復旧型であって、合理性—新しいヴィジョン—と

衝突すると、見做される可能性がある。

しかし、加瀬教授が指摘するように、漁業者の生産再開のためには、従来操業してきた漁業を、再び操業できることが不可欠である。地元漁業者に与えられていた漁業権を、県が奪取＝回収し、他地域から参入する企業に、それを与えてしまうという「漁業権開放」特区構想は、家族経営を資本力を持つ企業に、置き換えることを意図しているものであり、東北漁業の中心をなす沿岸小規模漁業の再建にとって有害である。

経験から明らかなように、企業は利潤の高い漁業種類だけを操業し、漁場利用密度を低下させるから、少なくとも機械化することが不適切な沿岸漁場においては、損益分岐点が低い。むしろ、各種漁業をきめ細かく操業できる沿岸漁業者が中心となって復興をはかるべきである。

そういう中で、岩手、宮城でかなり広範に進んでいる対策の一つは、共同化の促進である。具体的には、漁協が船を所有する、あるいは漁業者が数人集まって船を共有する、という方式である。こうした共同経営の形なら、現行の仕組みでも補助金が出るため、船が残った人たちを核にして、班をつくって共同利用するグループというのででき上がってきつつある。これはいくつかの漁協でそういう事例がすでに発生している。それから漁協が中古船を買ってきて、それを漁業者に共同で利用させていくというような方式が生まれている。

こうした船の共同化方式は、漁村の非常に密接な人間関係、共同体的な人間関係に依拠した対応として、3年から5年の間に非常に効いてくる再建方式だと考えられる。ただし、船の共同化方式は、船を運搬手段として使う分には機能するが、船を作業機として使うには適さない。共同方式にはこういった制約が存在することに注意する必要がある。

以上のように、被災者自身の対応策は、進んではいるが、被災者の半分ぐらいは、漁業から脱落をして、生活保護の対象になってしまう可能性が、非常に強い。そこで被災者を支える存在として、漁協が奮闘しているのが、現在の局面になっている。

漁船・漁具・漁業施設を失った漁業者と、失わなかった漁業者との格差が、大きくなることが避けられないが、自ら廃業を決断する者を除いて、漁業生産再開を目指す者の全体が、生産を再開できるよう、漁船の共同所有・共同利用を含めた支援策を、漁協を介して実施する必要がある。

一方で、農業で進展してきた食品製造や小売など製造やサービス業との連携による新たな付加価値の創造やブランドイメージの確立に向けた取組み（いわゆる「6次産業化」）は、漁業において、その進捗は遅れてきた面もあった。今後、漁業の復興が進む中で、漁協を中心に新たな産業・経営の形を求めて、こうした取組みが一段と進むことが期待される。

ここまで見てきた漁業協同組合の共同所有・共同利用は、協同組合の新たな可能性にもつながっていく道筋でもある。

周知のように、これまでの漁協や農協は、個別生産者の集まりであって、漁業や農業の活動についてはすべて各生産者に任されていた。今回の、共同所有・共同利用への挑戦は、これまでの壁を超える画期的な取り組みだといえる。

この方向は、生産者たちの協同組合が、閉鎖的な集団という枠組みを超えて、例えば、消費者とも連携していくような、開かれた協同組合に転じていく可能性を持っている。そうなれば、いま論議されているような、「閉鎖的漁協の維持か、規制緩和による新規参入の促進か」という二者択一ではない新たな方向が開けていくことになる。

同時に、こうした取り組みを資金的に支えていくという事業を通じて、労働金庫にとっても、開かれた共同性への方向が開けていくことになるはずである。

農業については、大多数の雇用者の失業保険に当たるものが農業者にはないことに鑑み、風評被害や塩害に悩む農家に対して思い切った公的支援策を考える必要がある。また、農業は、漁業についてこれまで論じてきた点と異なり、集団化・組織化になじまない面が強いことから、土地や経営単位の集約が引き続き大きな課題となる。また、原発事故の影響などによる外国人技能実習生の大量帰国による担い手不足といったことも大きな課題となっている。

4. 人々の生活・雇用の場の再生としての「まちづくり」

4-1. 分断された人々を再び包摂する「まちづくり」の必要性

人間は地域が危機にさらされた時に、自分たちがすむ「まち」を客観視するようになる。それは恰も、病気やけがをすることで、健康の大切さを再認識することに似ている。

日本では高度成長期から、低成長期への移行期以降、駒村康平慶応大学教授が指摘するように、リスクの個別化が政策的にも推進されたけれども、今回の大震災では、その問題点が露呈したことに、私たちは気がつかされた。日本では、1000人以上の死者を出した1959年の伊勢湾台風以降、1995年の阪神大震災まで、大規模自然災害がなく、大規模災害への備えは、30年近くなされなかったといえる。9世紀の貞観地震発生後に、日本中で大地震が相次ぎ、律令制が緩み、結果として徴税は人頭税から地税に変更せざるを得ないなど、社会システムに大きな影響を与えた。日本では大地震は、周期的に発生しており、欧州とは違った大規模リスクが存在する。

そのため社会全体で負うべきリスクとしての大規模災害への備えは、社会全体の連帯で対応すべきである。しかし、今回の震災の結果、社会保障制度に包摂されてこなかった人々が、生活と雇用の場を失ってしまった。このような公的制度でカバーされない弱者を、どうするかが問題であろう。ひとびとが地域に居付くようにするためには、産業政策、雇用政策、所得保障政策による対応が必要になる。

日本型雇用慣行が崩れる過程で、リスクヘッジの個別化が進行している。それは医療・介護・年金が、個別リスク化していることに現れている。究極のリスクの個別化の形は、民営化である。グローバル経済化の下での震災の発生は、リスク拡大及び企業行動に対するリスク回避要因となる。中長期的に被災地域を中心とした東北地方が、企業立地上魅力ある地域にしていくことが必要であろう。

駒村教授によれば、モデル的には、地域で住民参加による雇用ビジョンを作成し、公的資金により雇用を行う「地域復興センター」（仮称）を時限的に設置することが考えられる。

今回の震災による被災地では、公的學校に未就学の児童や、在宅介護の老人など、公的施設にアクセスしていない人の所在を、行政が把握していない例も多い。例えば、「子供サービス手帳」などを作り、就学前教育情報を掲載するなど、所在情報把握のための情報収集・管理システムを、構築することも必要であろう。

今回の大津波を中心とした被災地域では、カルテなど個人情報流出・消失してしまった。このため医療資源と、医療を受ける側の情報が、マッチングできなくなっている。こうした事態の発生を防ぐためには、情報をどこでも見ることができるようにしておくことが重要である。

以上のような課題に対して、超越的な上からの計画の押しつけという方針では、人々の生活の再生は困難であろう。ここでは人々の参加を促す、「ボトムアップ」の「まちづくり」の重要性を強調したい。被災者は、「被災者」と一括できるカテゴリーではなく、異なる被害の幅、要望を持つ複雑な層で、構成されている。被災者の意をくむ復旧復興計画を立てるには、まさに個別の被災者に寄り添う存在としての「まち」が必要になるのだ。

4-2. 復旧・復興・コミュニティづくりとしての「まちづくり」

玄田有史東京大学教授が強調するように、「まちづくり」の最終決定は住民の手にゆだねられるといった「現場主義」が、復興プランの指針の一つになる。そのためにも「まちづくり」のビジョンを提示する必要があるが、そこには人々の参加・討議を含んだプロセスが含まれていなければならない。

まちづくりについては、生活秩序感、自然な生活、防災・介護が確保される街であることが、必要になる。地域の復興を円滑に図るためには、地域住民の議論を経た合意形成が必要になる。但し、余りにコミュニティが閉鎖的でもオープン過ぎても問題がある。さらに、市町村合併でコミュニティがどの程度広がっているかも問題であろう。今回の震災であらわになったのは余りに広い市町村はコミュニティのきめ細やかな要望を聴くには不向きであるということであった。

そこで中学校区ぐらいで、行政の目の届かない所を埋めるコミュニティの再構築を提言したい。例えば、住民会議をしながらコミュニティが市町村の業務の一部代行を行う形で、被災失業者が介護や保育への従事者として雇用されるなどを実験的にできないだろうか。江戸時代は互助社会であり、個人の問題を地域（ムラ）の問題としていた。仕事がないとコミュニティは成立しない。駒村教授は「社会サービスセンター」という形で、子育てや介護の町ができるのが理想的と指摘しつつ、それを支える仕組み、こうした町を特区として作っても、住民が居付くかどうかを十分検討しなければならないという留保付きながらも、一つのモデルを提案している。

4-3. 人々の参加と雇用の場としての「まちづくり」

人々は、社会参加をすることを通じて、充実感や自分の存在意義をより明確に認識するものである。この社会参加の最も持続的な姿は、自ら社会に貢献しつつ自身の生活の糧も得ること、つまり「働く」ことであり、その実現のための最も重要な要素が雇用の場の確保である。

今回の東日本大震災による被災地では、多くの事業所が地震や津波による大きな被害を受け、事業の継続や再建が困難となっている。こうした中で、多くの雇用の場も失われており、持続的な雇用の場の維持・創出は、瓦礫の処理や基本的なコミュニティの復旧などと並ぶ非常に重要な課題であり、「まちづくり」を持続的なものとしていくための最も重要な要素でもある。

まず、雇用の場の再建のために求められることとして、池上岳彦立教大学教授と玄田教授は、被災地域では、高台への移転が必要となるなど、被災した住民や企業が同じ場所・地域で生活や操業を再開できるとは限らないため、入居住民や企業に対する資金面や土地利用制限の緩和や用地確保の支援など土地取得面でのサポートをすることが必要であることを指摘し、こうした復興のまちづくりに当たり、官民の資金とノウハウをミックスしていくことや、関係法制度及び手続き要件の緩和など特区制度による対応が求められることなどを提言している。

さらに、本格的な復興・発展にむすびつけていくためには、個人からすれば社会活動の場であり生計の糧を得る場である工場・商店など民間企業による安定雇用の場の確保が必須であることを玄田教授は強調している。

特に、被災地は、わが国製造業の中核集積地の一角を形成してきたという視点も重要であろう。製造業の集積は、マクロのわが国の経済の中核であったということのみならず、若者に生活の場を提供し、これらの地域へのUターンを促進、地域における街づくりの中核人材を維持・拡大する効果もあった。

実際、釜石における調査でも、釜石から東京に出た若者の多くが30歳代になって戻ってくるといった結果が出ている。ライフサイクルなど様々な要因は考えられるものの、最も大きな要因は釜石に大きな製造業の工場が立地しており、比較的働く場に恵まれていたことにあると考えられる。

このため、上述の対応に加えて、被災地域では、当該地域に立地する企業に融資を行っている地域金融機関の負担も重くなっていることから、技術力のある企業など、地域復興に貢献可能性を有する企業や地域復興に必要な企業を対象に、「復興基金」を創設し、資金面の支援を行っていくことを提案している。

また、橘川武郎一橋大学教授は、雇用創出・維持の観点からは、自動車や電機といった大工場の立地促進策を無視することはできず、今後被災地域からの

立ち上がりの中で、立地促進や現存する工場の再稼働、活性化に向けて、事業コストの低減を目的に、思い切った公的支援策をとることも必要となるとしている。具体的には、大工場などを地域内にきちっと立地しておくことが重要という認識に基づき、東北に工場等事業所を有し地域内で雇用を創出する企業に対しては、地元企業はもとより、全国展開企業について東北立地以外の事業所も含めて企業全体の税の減免を図るという提案も行っている。

産業集積を維持し、復興を担う柱となるのは、中小企業を始め、あくまで元気な経営者の存在であり、こうした意欲と能力ある人に対する集中的な支援も必要となる。一般的な義援金よりも、こうした元気ある人に対する出資をしたいということも被災地支援のニーズとして強い。

さらに、玄田教授は、こうした雇用の場で人々が円滑に就職できるようにしていくためには、国、県、市町村、民間企業、地域団体など関係機関・団体が情報を共有し協力する体制を築くことにより、被災者が適職を選択し新たな職場で求められる職業能力を取得できるような、充実した職業訓練が実施できる体制の確保が重要であることを指摘している。

加えて、被災地では、多くの人々が、生活環境の激変を余儀なくされており、こうした中では就業に関するニーズは個人によって大きく異なる。したがって、職業相談を中心とした個別的な支援や生活支援を含めた包括的なワンストップサービスの実施や、被災地域に限定した呼び水の効果が見込める大胆な補助付雇用（いわゆるトライアル雇用）の実施など、被災地域の雇用を再建するための体制の充実を提案している。

以上のように、初期段階の復旧がとりあえずなされた後の段階で、「まちづくり」を持続的なものとしていくためには、民間の事業所を維持・誘致していくため、資金や諸制度を復興という目的を達成するために効率的に使用することや、きめ細かな職業訓練や職業紹介の実施の充実が求められている。

4-4. エネルギー政策の再創造としての「まちづくり」

今回の東日本大震災では、地震と津波によって多くの人命と建物が失われたことに加えて、わたしたちの生存を脅かす原子力発電事故が発生した。本稿執筆時点でも、福島第一原発は解決への道筋を付けているとはいいがたい。

エネルギー政策に対するわれわれの姿勢は、「コミュニティレベルのエネルギー政策」の重要性である。ここで参考になるのが、スウェーデンにおけるエネルギー政策と自治体の関係である。スウェーデンの基礎自治体であるコミューンは、教育、文化、交通、社会サービス、そしてエネルギーに関する事務を担

当している。ここでのエネルギーに関する事務とは、電力・地域暖房等の安定的な供給のことであり、一極集中型のエネルギー供給システムではなく、地域主体の分散型エネルギー供給システムである。その核心は、エネルギー政策が環境政策や福祉政策と連動していることである。すでに指摘したとおり、「まちづくり」には雇用や福祉によって、「雇用の場」「生活の場」を再構築する役割がある。

ここでは、エネルギー政策を他の政策と分離せずに、「まちづくり」という思想に包摂することを提言したい。エネルギー政策は経済成長を支えるという視点のみに尽くされることはない。むしろ、人々の「生活の再興」に資する形で、エネルギー政策を捉えなければならないのである。

橘川武郎教授が指摘するように、これからのエネルギー政策の一つの軸に、分散型電源としての自然エネルギーを積極的に導入すべきであろう。ここで注目したいのはヨーロッパで広く普及し、スウェーデンの自治体政策にも根付いている「地域暖房」の思想である。地域暖房とは、それぞれ個別世帯が暖房装置を用意するのではなく、熱供給網を住宅地域内に設置するという仕組みである。言ってしまうと、水道、ガス、電気のような公共的なサービスと同様に、各世帯は地域暖房によって、暖められたお湯や蒸気という形態で、熱エネルギーを消費する。もちろん、利用した分の料金を、人々は支払うのである。

千葉大学公共研究センターと NPO 法人環境エネルギー政策研究所の共同研究によって、日本国内の自然エネルギー供給の市町村レベルの実態が明らかにされた。この研究によれば、「日本の 62 の市町村で、自然エネルギーのみで市町村内の民生用エネルギー需要（電力と熱）」をすべてまかなうことが可能であることがわかった。

地域レベルで自然エネルギーによって、一定の域内のエネルギー需要の相当部分を賄うことが、可能な地域の存在が明らかになったのである。基本的なエネルギー政策としては、自然エネルギーによって、地域内の民生用エネルギー需要を充足できる市区町村を徐々に増加させていくことが、重要な目標になるであろう。

地域に存在するエネルギー源は、地域毎に異なる。ボトムアップの視点から、コミュニティ毎にエネルギーを確保できる方針を、地方自治体ごとに立案することが求められてくる。

4-5. 「脱原発」の方向をめざして

以上のべてきた「まちづくり」や「自然との協同」の取り組みにとっても、最大の障害として立ちはだかっているのが、いまだに収束の方向が見えない原子力発電所の事故である。

本来なら、東日本大震災に対する対策は、復旧から復興、再生の段階に可及的速やかに移行しなければならないのに、実際に起きているのは、時間が経過するにつれてますます深刻な状況が明るみに出され、汚染物質や汚染水による被害拡大の懸念と不安はますます広がっているという事態である。

とくに福島県では、復興・再生はおろか、まだ「終わっていない」のが実態であり、さらに事態が深刻化すれば、復興に移行しつつある地域にも暗雲が広がりがねない。

政府における復興・再生の議論のなかでも、原発事故の問題をどう位置づけるかが論点になっているようだが、いまの状況を考えるなら、「東日本大震災・福島第一原発事故」からの復旧・復興・再生を一体のものとして考えざるを得ないだろう。

つまり、「終わっていない」状況について、きちんと状況把握をした上で当面の見通しを示し、その期間に即した具体策を示していくことが何よりも重要となる。いま、被災住民たちにとって不安なのは、放射線被曝の安全基準や安全圏の問題もさることながら、今の状況が続く見通しが短期なのか長期なのか、それがまったく示されていないことだからである。

また、今後の中長期的なエネルギー政策の方向については、場当たりの対応ではなく、国民合意に向けた総合的な議論が開始されていく必要がある。

たしかに、「終わっていない」状況のもとで、補償問題の解決や電力会社の経営形態の問題なども見とおせないことは事実であるが、大方向の議論は今からでも開始できるはずである。

これまで示してきた「自然との協同」や「まちづくり」という視点からすれば、原子力発電に依存する方向は、抜本的に見直される必要があるだろう。今回の事故を通じて、「想定外」とされる事態が発生する可能性は否定できないこと（とくに地震と津波については、想定可能であったという指摘もある）、原発で働く労働者たちの被曝は、「事故が起きたら」という非日常的なことではなく日常的にその対策が必要とされるということ、大量の放射性廃棄物については、いまだその最終処分の方法が確立していないこと、といったことが明らかになった。

今後のエネルギー供給について、段階的にどう切り替えていくかについては、さまざまな検討が必要になると思われるが、基本的には、依存度を徐々に減らしていくという意味での「脱原発」の方向にシフトしていかざるを得ないだろう

う。

なお、日本政府の「公約」ともいえるCO₂削減問題について、例えば橘川教授が提起しているように、日本一国における排出量が当初の目標値を上回るとしても、日本の技術貢献によって、その他の国や地域におけるCO₂排出量を削減させ、トータルとしての削減に日本が役割を発揮する、という考え方も選択肢としてはあり得よう。

5. ヒューマン・アプローチへの財源保障

5-1. 「下から上へ」の補完的財源保障

公共施設の復旧、再配置については、市町村の体制が整わないうちは国や県が担うべきである。しかし、地域再開発（耐震構造の学校・保育所、医療・福祉施設等を含む）については、地元市町村のランドデザインを尊重すべきである。仮設住宅等の建設にあたっては、それを阻害しないようにすべきである。また、すべての災害に対する完全な予防策を立てるのは無理であるが、ランドデザインの策定もしくは見直しにあたっては、過去の地震・津波の歴史に学ぶ地域ごとの工夫が重要である。

なお、国の事業官庁が所管する「交付金」（たとえば社会資本整備総合交付金）は、従来の国庫補助事業をメニュー化する、地方団体の事業計画を事業官庁が評価する、という面で集権的システムを脱しきれていないものであり、池上岳彦教授が指摘するように、むしろそれらは一般財源化すべきである。

社会保障としての生活支援（医療、生活保護、雇用保険等）や学童・幼児のメンタルケアについて、国税または社会保険料を投入する場合、国が資金配分の指針を出すことはあり得る。しかし、官庁は自らの所管事業を優先するため、復興のために何が最優先か、苦しんでいる人が何を望んでいるかの把握は困難である。また、被災者の求めるものも、立場によって異なる。地域によって事情が異なるので、生活支援の仕方も異なる。地方団体の一般財源を拡充し、県と市町村が協力して事業を進めることが大切である。

私有財産である住宅については、被災者生活再建支援制度により、最高 300 万円（全壊住宅について、再び建設もしくは購入する場合）まで支援金を支給することがある。しかし、その金額では不十分である。また造成された宅地の地滑り・地割れについては、改修・復旧への公的支援が欠けている。住宅と宅地は一体であり、公的支援は不可欠である。なお、被災者生活再建支援基金の残高は 500 億円程度であり、国が同額の負担金を出しても 1,000 億円程度しか支給できない。増税による資金確保が必要である。

住宅再建の「二重ローン」問題を緩和するためには、支援金の拡充と並んで、債権放棄、信用保証協会による債務保証、公的低利融資、利子補給の組み合わせが必要である。

被災企業が同じ地域で操業再開できるとは限らず、中長期的な産業再生は市町村では困難である。しかし、津波や地滑り・地割れ、建物倒壊の被災地及び放射能汚染による退避地域では、いつ家に帰れるか、作付けが可能か、家畜を飼えるか、漁や養殖を始められるか、工場・商店を再開できるか、が大事である。中小企業・農林漁業への融資についても、債権放棄、債務保証、公的低利

融資、利子補給の組み合わせが必要である。

5-2. 復興財源のシナリオ

公債の負担は将来世代に転嫁されるという考えと、公債の負担は将来世代に転嫁されないという考えがある。公債負担が将来世代に転嫁されるという立場からの起債原則に、建設公債原則がある。

この建設公債原則によれば、臨時的経費や資本的経費は公債で、経常的経費は租税でまかなうのが起債原則となる。こうした原則に立てば、戦費や大災害の経費は公債で調達してもよいことになる。大災害の負担はたまたま巡り合わせた世代だけではなく、将来世代にも負担を求めても正当化されるからである。公債負担は将来世代に転嫁されないという立場からの起債原則では、不況の時には公債による調達が正当化される。そうだとすれば、現在のような不況のもとでは、公債による財源調達が正当化されることになる。

関東大震災の時には、復興財源をすべて公債に求めた。そのため為替は暴落し、金利は上昇して、外債は国辱国債とすら呼ばれた。そのためかえって、復興事業規模を縮小せざるをえなくなり、金融恐慌を招く結果となった。

現在では、金利上昇が生じていないことから、公債による復興財源調達が困難な状態にはない。しかし、不安定で移り気なグローバル化した金融市場に振り回されないためにも、復興財源は公債のみに依存するのではなく、今回は増税にも依拠すべきだと考える。

5-3. 連帯復興基金と連帯復興税

東日本大震災への復興は、ヒューマン・アプローチともいべき分権型生活復興を目指さなければならないとしても、復興財源は中央政府の責任とならざるをえない。被災地は減免税や徴収猶予こそが必要であり、そのため財政収入は急減することにならざるをえないからである。

しかし、東日本大震災からの復興が「下からの復興」として、地域社会が主導する「分権型生活復興」である必要があるとすると、中央政府からの被災地への財政支援も被災地が自由に使用できる一般財源が重要となる。こうした一般財源を保障する財政調整制度として、日本には交付税制度がある。ところが、交付税のルールをそのまま適用すると、被災地域への財源の再分配には限界がある。

そこで東西ドイツ統一の際に、東ドイツの財政支援のために設置した「統一基金」に学ぶべきである。それまでの財政調整のルールを東ドイツにもそのまま適用すると、財源はすべて東ドイツにいつてしまい、西ドイツで財政調整交

付金が交付されていた地方政府には財源が交付されなくなってしまう。

そこで5年間の年限を区切って「統一基金」を設置し、この基金から東ドイツの地方政府に支援する。東ドイツの地方政府も5年後には、政府の財政調整ルールのもとに参加できるように努力するという構想である。

この「統一基金」の財源として、ドイツでは所得税と法人税に7.5%の付加税率を課税する「連帯付加税」を設定している。そこで東日本大震災でも時限的に「連帯復興基金特別会計」を設置し、「連帯復興税」を課税すべきである。

「連帯復興基金特別会計」は「連帯復興税」とともに、この特別会計が起債する「連帯復興債」と、経費節約で財源を調達し、中央政府の復興事業だけではなく、地方政府の復興事業への財政支援を実施する。

時限的増税である「連帯復興税」の対象は、被災地への負担増を回避するためにも、所得税や法人税などの直接税が中心とならざるをえない。ドイツの連帯付加税でも所得税と法人税の税率が引き上げられている。

この大震災でも復興需要が生じ、景気が回復する。その景気回復は必ず跛行的となる。しかも、阪神・淡路大震災でも被災地に「復興格差」が生じている。こうした不均衡や格差を是正するためにも、所得税や法人税の増税は欠かせない。同時に所得税や法人税は景気回復とともに、自然増収が生じる。

消費税では被災地の生活必需品にも重く課税されるし、不均衡や格差も是正できず、自然増収も生じない。間接税を増税するのであれば、この非常時に控えるべき行為に課税する消費行為税を創設してもよい。節電のために電力使用量やネオン・サインなどの広告、あるいは遊興・娯楽への課税などが考えられる。あるいは貴金属や装飾品などの奢侈品に小売段階で課税してもよい。

復興財源のすべてを国債に求めた関東大震災では、かえって緊縮財政への転換を余儀なくされ、デフレを深刻化させて、金融恐慌を招いている。こうした歴史的教訓に学んでも、今回は復興財源を国債にのみ依存するのではなく、増税と組み合わせた財源調達を選択すべきである。

6. 未来への旅立ち—分権型生活復興を—

6-1. 事前責任と事後責任

大災害は自然の鉄則である。必ず襲われる大災害で問われるのは、事後責任だけでなく、事前責任である。

物理学者であり、随筆家の寺田寅彦は、関東大震災後に「悪い年回りは、むしろいつかは回って来るのが自然の鉄則であると覚悟を定めて、良い年回りの間に十分の用意をして置かなければならない」と、大災害における事前責任の重要性を指摘している。

しかも、寺田寅彦は事前責任を果すためには、祖先から何とは無しに伝えられている暗黙知の大切さをも明言している。寺田寅彦は「二十世紀の文明という空虚な名にたのんで、安政の昔の経験を馬鹿にした東京は大正十二年の地震で焼き払われたのである」と過激に述べているからである。

奇妙なことに歴史的危機と大災害は、同時に生ずる。安政元年（1854年）はペリー（M. C. Perry）に、日米和親条約の締結を強制されるという危機が生じた年である。この安政元年には11月4日に、安政東海地震が生じるとともに、11月5日には安政南海地震に襲われている。つまり、東海地震と南海地震が連続して発生してしまったのである。

しかも、翌年の安政2年（1855年）11月11日には、東京湾北部を震源地とする安政江戸地震という直下型地震に、江戸が直撃されることになる。マグニチュードは7。地盤の弱い江戸の下町では、震度6強であった。こうした歴史の教訓に学び歴史的責任を果さなかったと、寺田寅彦は主張したのである。

今回の東日本大震災でも過去の教訓に学び、事前責任を果したかが問われなければならない。というよりも、この東日本大震災の事後責任は、事後責任を果すことで、事前責任つまり未来に生ずるであろう大災害に対する事前責任をも果す必要がある。

6-2. 集権型開発復興から分権型生活復興へ

歴史の教訓に学びながら、東日本大震災の事後責任を果そうとすれば、東日本大震災からの復興は、分権型復興でなくてはならない。確かに、関東大震災も阪神・淡路大震災も、集権的復興という形態が採られた。関東大震災では中央政府に復興院が設置され、震災復興が実施された。阪神・淡路大震災の復興も、「陳情復興」と呼ばれるほど、地方自治体の首長が中央政府に陳情し、地域

社会の望む復興事業が実現しなかったといってもよい。

しかし、関東大震災も阪神・淡路大震災も、大都市という同質の地域社会を襲った大災害であることを忘れてはならない。ところが、今回の東日本大震災では、大都市から地方中小都市にとどまらず、農村から漁村まで、大地の上に付着する人間の多様な地域社会が広域に巻き込まれている。

しかも、関東大震災が火災、阪神・淡路大震災が倒壊を特色とした災害なのに対し、東日本大震災の特色は津波にある。そのため東日本大震災では、沿岸に展開する仙台以北では漁業が、仙台以南では漁業に加えて、農業を巻き込む広範な大震災になっている。

大都市という商工業を中心とする同質の地域社会であれば、集権的復興も可能である。基本的に都市計画の遂行だといっても言い過ぎではないからである。したがって、関東大震災でも阪神・淡路大震災でも集権型復興の限界が露呈しているけれども、多様な地域社会が被災している東日本大震災では集権型復興はそもそも不可能であるといってもよい。

関東大震災も阪神・淡路大震災も「開発復興」と呼ばれる。阪神・淡路大震災から2年8カ月後に、EUのジャーナリストが集まり、神戸新聞が基調報告をした会議が開催された。その会議でEUのジャーナリスト達は街並みや道路の復興の見事さに驚き、フランスの記者はフランスなら10年かかると讚美したという。しかし、そうした裏側で、仮設住宅が3万近くも残り、被災者の生活が好転していないことに驚いていたのである。

こうした阪神・淡路大震災からの歴史の教訓に学べば、今回の東日本大震災からの復興プロセスは「開発復興」と「陳情復興」とを繰り返してはならないことになる。しかも、とりわけ東日本大震災では、そうしてはならない理由がある。

それは日本の農業の荒廃は中国地方の中山間地域から進んでいるけれども、被災地である東北地方は、これを維持拡大している地方だということである。これを別言すれば、日本で消滅しつつあるコミュニティが存在している地方だということである。

コミュニティには、個性的な自然環境のもとで生活していくために、何とかなしに祖先から伝わる「暗黙知」と呼ばれる知恵がある。今回の大震災でも津波は神社を濡らすことはあっても、破壊されていないはずである。浅間神社は溶岩が止まったところに建立されている。

暗黙知を開花させ、コミュニティが地域固有の復興ヴィジョンを創り、上位政府はそれを補完するにとどめるべきである。コミュニティが共同作業をしてヴィジョン創りを実施すると、そのプロセス自身がコミュニティの結集力をも強めることになる。

東日本大震災の復興では大地の上に、「生活の場」を再創造することが求められている。そのためには集権的開発復興ではなく、分権型生活復興が必要なのである。