

復興を 実装する

東日本大震災からの
建築・地域再生

小野田泰明
佃悠
鈴木さち

鹿島出版会

本書は、一般財団法人住総研の二〇一九年度出版助成を得て出版されたものである。

二〇一二年三月一日に発生した東日本大震災は、多くの人命や財産を奪い、生き残った人々にも言い尽くせない思いを残すことになった。そして、それは今も続いている。

この未曾有の災害については、これまでに多くの書物が出され、広範な事象を対象として様々な言説が示されている。けれども震災後の復興で、何が起こり、それがどこに向かっているのかを具体的かつ包括的に示したものは意外に少ない。

もちろん、力のある論者による価値の高い報告は多数存在する。しかしそれらは、深度を確保するために書き手が関わった地域を対象に論が提示されることが多く、全体像を得るには読者の想像力が要求されがちでもある。災害の科学は、ケースを積み上げていく学問ではあるのだが、それでも深さと広さの両立は難しい。

本書は、複数の被災自治体で建築を中心とする実際の復興計画に実務者として関わるとともに研究者としても探求を続けてきた筆者らが、現場で具体的に体験したこと、現場での信頼を基に入手したデータ、さらには先人が努力してまとめられた成果にも当たりながら組み上げている。対象地域をできるだけ固定せず、複数の地域を取り上げながら、この災害と復興の全体像を浮かび上がらせることを心掛けた。もちろん、ただ複数にするだけでは散漫になるだけなので、防災の過程の中でも「復興」に焦点を当て、キャッシュフロー、復興計画、被災者意向、建築、組織と、いくつかのレイヤーを並走させることで深さと広さの両立を図っている。

「復興」を分析するにあたって、次にあげる三つの視点から対象にアプローチする。

① 復興を結果として受け止めるのではなく、様々な関係者が関わる複雑な過程としてとらえ、そこにおける相互の関係性を明らかにする。

② 復興は無から生成するのではなく、そこにおいて散在する活用可能な資源と不可分であるという認識に立ち、既存の社会構造との関係を注視する。

③ 現場で起きている復興の現実を世界の復興の科学と関連づけながら分析することで、東日本大震災という事象を国際的な文脈で再定義する。

これらの視点を際立たせるため本書では、復興の計画が実際に具現化するポイントである、「実装」に着目する。

この実装とはどのような状況を指すのだろうか。

震災によって大きく傷ついてしまった環境の再編には、まとまった量の人的資源の投入が不可欠である。一方、復興の現場では、時間的、経済的な限定が厳しく課される。そのため、理念、戦略、ロジステイクス、設計、現場での作業などそれぞれをうまく調整しながら、統合を図っていかねばならない。しかし残念なことに、それが満たされることは驚くほど少ない。もし、我々が適切な復興計画の実現を見ることができているならそれは、誰かが限られた資源を巧みに組み合わせる裏方の作業（＝実装）を行ったということでもある。

この「実装」は、目立たないわりに難易度の高い活動が短期間に集中するフェーズでもあり、ボトルネックとなりやすい。けれども、そうした複雑さゆえに正面から語ることは忌避され、酷いときには、現場での葛藤や課題を口にするのが、専門家の甘えとして糾弾されることもある。専門家にとつても、守秘義務がかかっているだけでなく、自家薬籠中の技術であることから、実装の実態を開示する動機づけは起こりにくい。

東日本大震災からの復興においても、下部構造に面倒なことが押しつけられ、それが等閑視される状況は、そう変わっていない。むしろこれは、現代の我々の社会が共通して抱える問題

ともいえる。戦時や緊急時に発生する判断の偏りに着目する戦術の科学や、優れたコンセプトである Build Back Better に応える事例が復興の現場でなぜ少ないかを問う災害の科学、そして、感染症の流行の抑止の国ごとの巧拙にも関わる公衆衛生や政治・政策の科学などにも共通する。もちろんこれらのすべてを引き受けることはできない。しかしながら本書が、これから起こるかもしれない災害と復興に論理的な補助線を引く助けになればと思っている。

以上より、本書を構成する各章は以下のとおりとする。

第1章は復興の概念を世界の防災の科学の中で再整理する章である。

復興は被害と原因を同定することから始まり、いつまでにどのように再生するかを見通す、突然訪れた理解不能な出来事を自らの中に受け入れる作業でもある。国内外の研究成果などを参照しながら、防災の科学の中で、復興にどのような位置づけがなされてきたか、また、復旧と復興の違いは何か、平時においてそれらはどのように扱うべきかなどを見る。めったに起こることのない大災害は長い時間に関わる事象でありながらも作業は急ピッチで行われる。いわば長い時間と短い時間が出合う地点である。同じ投資であれば、以前よりよい環境を目指すのが当たり前だが、そうしたことが実現しないのは、この異なる時間の間の調整が難しいからでもある。

第2章から第3章は復興全体を概観する章であり、復興に用いられる金融資源の分配を国際的に整理した後に、日本における資源の動員の状況と関係者の関与を見る。

第2章では、近年海外で起こった大災害とその復興のデータを比較しながら、東日本大震災からの復興を相対化する。第1章で見たように、大きな災害は長いサイクルで起こるため、各当事者にとつては、初めての体験であることが多い。一方、世界全体ではどこかで起こっている。しかしながら、社会構造や文化的な背景が異なるために、そのままでは応用が難しい。

本章では、復興予算の分配データを基にして作成した「ファンドフロー図」などを活用して、支援をあらかじめ見込んだ柔軟な政府予算の仕組み（オブジェクト）をもつインドネシアのインド洋津波からの復興、NGOや企業を含む様々な関係者（マルチステークホルダー）の活動を有機的に組み込んだアメリカ合衆国におけるハリケーン・カトリーナからの復興、中央政府によりマツチングされた非被災自治体が被災自治体の復興を分担する対口支援による中国の四川大地震などの事例を見ていく。そのことを通して、防災大国を自称する日本における東日本大震災からの復興が、世界の中でどのような地点にあるのかを明らかにする。

第3章は、東日本大震災からの復興事業の仕組みをなぞりつつ、復興における空間の変容を理解する。東日本大震災では、津波シミュレーションを導入し、四〇〇年から千数百年周期のレベル2津波において、二メートル以上の浸水が想定される場所をできるだけ避けて復興する通称2-2ルールが適用された。一般的な土木構造物の寿命を超えるインターバルをもつ災害についても避難だけでなく具体的な対応を求めたこの設定が、現場においてどのような問題を引き起こしたかを問いながら、「安全」というスローガンが拡張された地平において、何がもたらされたかについて考えたい。さらに、今回の住まいの復興における典型的な土地利用のタイプについて整理し、復興という作業の多様性と複雑さについても整理する。

第4章と第5章は、最も重要な復興関係者である被災者やそれを支えるコミュニティといった地域資源の観点から考える章である。

第4章では、災害公営住宅を中心として、災害から復興における建築的対応とそこにおける人々の生活について見る。建築的な対応としては、関東大震災後の同潤会などがよく知られているが、東日本大震災においても阪神・淡路大震災で起こった孤独死の解消を目指したコミュニティ配慮型の集合住宅など、様々な試みがなされている。ここでは、こうした新しい形の住まいの事例を示しつつ、その可能性を議論する。

復興において重要な役割を与えられるコミュニティだが、実際は、多義的、多層的で、注意深い扱いが必要な概念である。第5章では、復興を通じて被災者の居住意向がどのように変化し、またその要因は何であったかを解き起こす。特に今回の東日本大震災からの復興では、大量の災害公営住宅や防災集団移転地などが、被災者の居住意向調査に基づいて建設されたが、そうした意向が移ろいやすい性質を有していることについては、被災者意向の尊重という理念に隠れて正面から議論される機会はほとんどなかったと思う。ここでは、被災前の状況、仮設住宅での暮らし、生活再建の実態、なども関連づけながら、居住意向に影響を与えた要因とその帰結を整理する。一連の整理を通じて、発災初期、数多く語られた「絆」や「コミュニティ」という言説とは異なった位相にある現実を示すとともに、そこに潜む問題を明らかにする。

第6章、第7章では、復興事業を実行する関係者の側から、彼らが実際にどのような資源を動員しながら復興の実装にあたったかを見る。

第6章は、建築家が関わり漁村の原風景に配慮した試みを紹介する。様々な可能性をもちながらも、建築家の参画した事例が復興の現場で実装に結びつきにくかった理由や、たとえ実現しても、最初の計画から離れてストイックな復旧に押し込まれたり、華美であると糾弾され変更されてしまった経緯など、生産資源の逼迫によってつくり出された困難が復興の実際にとどのような影響を与えたのかを整理する。後半では、そのように希少化する生産資源を調整することで復興の質を上げようとした生産協同組合の試みを見ながら、生産資源の再組織化による復興実装の試みについて見る。

第7章は、今回の復興において主体的に実装を担った自治体の負荷から復興を評価する。東日本大震災からの復興事業では基礎自治体が主体となって復興が行われているが、その作業と組織の関係を概説しつつ、復興を総合的に考察する。基礎自治体という単位において実装が必然的に扱うリスクとそれを解消するために採られた戦略を概観することを通じて、この作業の

本質に迫っていききたい。

第8章では、ここまでの作業を踏まえながら、東日本大震災からの復興が何を成し遂げ、何が課題として残されているかを整理する。この作業を通じて大災害からの復興において我々が、この復興の後に考えるべきことについて総括する。

東日本大震災における津波被害を受けた自治体を中心に論を構築する本書では、岩手県、宮城県、沿岸被災基礎自治体を対象としている。原発災害を受け、長期にわたる広域避難など、多くの課題を抱えている福島県の自治体を含むことをあえてしなかったのは、原発災害の本質に迫るにはさらに時間が必要であると判断したことに加えて、福島県内の復興事業に実際に関わった経験から、それらを取り扱うには、政治的な課題をも範疇に含めて、分析を徹底する強靱な知力が必要であると考えたためである。もちろん大切な問題であり、等閑視する気はないが、津波と復興を対象とするだけでも恐ろしく膨大な領域が広がっていることをご理解の上、この先の課題として、今回はお許し頂ければ幸いである。

はじめに

3

第1章

復旧と復興

15

1 災害科学における復旧と復興

16

1 災害科学の発展から

16

2 日本防災科学と災害管理サイクル

19

3 米国の事例に見る災害対応モデルの転換

20

4 能力モデルにおける復旧・復興

22

5 日本の近代防災における復旧・復興

25

6 関東大震災から現代まで

26

2 復興の現状とそれを巡る概念

30

1 阪神・淡路大震災と東日本大震災

30

2 行動枠組から防災枠組へ

32

3 Build Back Better

34

4 小括——東日本大震災における復興の位置づけ

35

第2章

世界から見た日本の災害復興

39

1 日本の復興を相対化する

40

1 計画を実装する主体

40

2 主体同士の関係性

41

3 マルチステークホルダーの定義

43

2 復興のファンドフロー

44

1 災害ごとのファンドフロー

44

2 国際援助の公的活用

44

——インド洋津波(インドネシア)

44

3 マルチステークホルダーとマーケットの活用——ハリケーン・カトリーナ(米国)

47

4 進化する対口支援——四川大地震(中国)

48

5 巨大な復興交付金——東日本大震災

49

6 四つの災害における

ステークホルダーの役割

50

3 政府以外の復興の担い手

——マルチステークホルダーの活用

1—マルチステークホルダーの分類

2—大型支援者主導の復興——インド洋津波

3—支援者の戦略と調整機構

——ハリケーン・カトリーナ

4—ファンドフローから見た復興の違い

4 マルチステークホルダーの困難性

1—マルチステークホルダーの特徴

2—被災者のニーズとマルチステークホルダーのスタイル——バンダアチエ市

3—復興のミッションと

マルチステークホルダーの棲み分け

——ニューオーリンズ市

4—マルチステークホルダーの戦略と

復興の実際

5 小括——日本の復興はどのような位置にあるか

1—災害復興の戦術

2—MSの関与がもたらす影響

3—外部資源が形づくる復興

第3章

東日本大震災からの復興

1 東日本大震災における復興の基本的な作業

1—地形と津波被害

2—法・提言・技術的枠組

3—都市局直轄調査

2 被災自治体の計画策定・事業化プロセス

1—復興交付金事業

2—復興初期の過程

3—災害危険区域の設定

3 住環境復興事業による自治体の類型

1—復興の方向性とその類型

2—類型ごとの評価と課題

4 典型的な自治体における復興

1—基礎自治体の復興事例

2—旧集落の単位を活用した迅速な合意形成

3—2—2ルールの厳しい条件の中での復興

52 52 53 61 62 62 62 62 65 71 72 72 73 76

83 84 84 86 89 94 94 97 102 105 105 106 109 109 110 119

第4章

災害公営住宅の整備

1 住宅被災規模と災害公営住宅

- 1 住宅復興の概要
- 2 岩手県の住宅復興
- 3 宮城県の住宅復興
- 4 福島県の住宅復興
- 5 自治体の特性と住宅復興

148 149 151 151 152

- 4 嵩上げを通じた地域構造の大規模な改編
- 5 津波シミュレーションの精査による嵩上げしない復興

126 134

5 小括——自治体ごとの復興計画からわかること

- 1 希求された厳しい原則とその結果
- 2 合意形成における中間単位（集落）の活用
- 3 学識経験者の活用と科学的アプローチの導入
- 4 基礎自治体の実装能力と真の復興主体

142 142 142 145 143

2 住まいの復興と災害公営住宅

——役割の変遷

- 1 関東大震災
 - 2 阪神・淡路大震災
 - 3 新潟県中越地震
 - 4 東日本大震災
- ## 3 コミュニティ配慮型の住宅整備へ
- 1 阪神・淡路大震災における対応
 - 2 孤独死という問題
 - 3 コミュニティ空間としての集会所
 - 4 住宅の周辺外部を活用したコミュニティ空間

158 158 159 159 161

4 リビングアクセスの展開

- 1 一気づぎとリビングアクセス
- 2 リビングアクセスの具体例
- 3 リビングアクセス型住宅での実際の住まい方

163 163 164 173

5 共助型住宅の展開

- 1 共助型住宅

179 179

153 153 153 157 157

- 2 一 相馬井戸端長屋
- 3 一 石巻市共助型住宅

6 小括——これからの災害公営住宅に必要とされるものは何か

188

- 7 一 世帯分離を決めるもの
- 8 一 仮設期の与える影響

212 207

3 災害公営住宅希望者の意向の変化

1 一 石巻市の概要

213 213

2 一 意向調査および事前登録の
対象・回答世帯の状況

3 一 整備戸数確定段階と
入居申し込み段階での再建意向変化

214

4 一 災害公営住宅希望者の
希望する地区の変化

216

5 一 災害公営住宅ごとの入居者の特性

218

6 一 災害公営住宅計画の際に配慮すべきこと

223

地域コミュニティの回復

224

4 地域コミュニティの回復

1 一 復興の基盤としての地域コミュニティ

226

2 一 地区組織の構成

227

3 一 大規模被災地区の震災前後の変化

232

4 一 地域コミュニティの復興

236

5 小括——コミュニティとは何だったのか

237

第5章 居住意向とまちづくり

1 被災者の住宅再建意向

192

- 1 一 被災者の住宅再建意向と復興事業
- 2 一 住宅再建意向調査

192 192

2 仮設住宅とその後の住宅復興

194

- 1 一 建設仮設と借り上げ仮設
- 2 一 七ヶ浜町の概要
- 3 一 家族のありよう
- 4 一 住宅再建意向の政策への反映と変化
- 5 一 住宅再建意向に影響する要因
- 6 一 仮設住宅の実態

194 198 198 200 205

第6章

浜の復興と住宅の供給

1	漁村の復興と災害公営住宅	242
1	1 漁村の復興における課題	242
2	2 建築関係者による調査支援	244
3	3 浜の公営住宅の実現	249
4	4 建設価格の上昇と華美論争	255
2	2 地域資源を活用した住宅供給	261
1	1 地域における住宅供給の課題	261
2	2 生産者協議会方式	264
3	3 小括——復興と地域の生産力	276

第7章

復興の主体としての自治体

1	東日本大震災からの復興における 負荷と組織	280
1	1 復興と組織	280
2	2 復興事業負荷の種類とその傾向	281
3	3 住環境復興担当組織類型	285
4	4 復興事業と負荷・組織類型	291
2	2 復興計画の実装と組織	296
1	1 復興計画策定前後の展開	296
2	2 計画事業化のプロセス	298
3	3 組織と会議	301
4	4 復興事業の実装と工程の管理	305
3	3 小括——計画実装には何が必要か	307
1	1 自治体の負荷類型	307
2	2 組織としての対応	308
3	3 意思決定のプロセス	309

第8章

東日本大震災からの復興とは 何であったか

1 東日本大震災からの復興を考える

キーワード

- 1 想定外を想定内に
- 2 有効な防災施設の実装困難性
- 3 住まいと業の分断と災害危険区域
- 4 地域のアイデンティティと商品化住宅
- 5 土木計画・都市計画・建築計画
- 6 家族の再生力
- 7 揺れ動く居住意向
- 8 「絆」の熱狂の後、取り残される人々
- 9 環境における気つき
- 10 情報の共有とその阻害要因
- 11 合意形成における中間単位（集落）の活用
- 12 復興マネジメントの
起点としての基礎自治体
- 13 人的資源の適切な管理

324 323 322 322 321 320 320 319 318 317 316 315 314 314

313

2

小括——今後に向けて (Lessons)

- 14 創意工夫を支える制度設計
- 15 リスクテーカーと復興の質
- 16 性別や年齢による変更の乗り越え
- 17 禁欲的復興の誘惑
- 18 人口減少は悪いことか
- 1 蟹は甲羅に似せて穴を掘る
- 2 短い時間と長い時間
- 3 単純化の誘引からの離隔
- 4 長い時間を担保するのは何か
- 5 マルチステークホルダーの参画
- 6 時間と空間の圧縮
- 7 信頼による複雑さの縮減

あとがき

謝辞

参考文献

342 339 336

332 332 331 330 330 329 329 329

328 327 326 325 325

第1章～第7章 省略

Behind
the Scenes

2011

Process
of Architecture Reconstruction
and Community Revitalization
after the 2011 Tohoku
Earthquake and Tsunami

2012

2013

2014

2015

2016

2017

2018

第8章

東日本大震災からの復興とは
何であったか

復興を考えるキーワード

ここまで述べてきたとおり東日本大震災からの復興は、様々な要素が絡み合う重層的な事象であり、かつ終わりを明確に定めることも難しい進行形の事柄でもある。そこでここでは、基本的な問い「どこに住むのか(Where)」「誰と住むのか(with Whom)」「何をよりよく行うかに復興するのか(on What)」「誰が復興を担うのか(by Whom)」「いかに暮らし得るのか(How)」といった論点に立ち戻りながら、全体を振り返ってみよう。

どこに住むのか

今回の復興においては、土地利用が大きく変化することになったために、どこに住むかがまず問われることになった。安全の概念(1)、防災施設(2)、土地利用(3)、産業構造(4)、専門領域(5)それぞれの側面で課題が存在した。

1 想定外を想定内に

復興においては、目標とする安全性を具体的に同定することが求められる。蓋然性の低い事象に厳しい要求を突きつける行為は、英雄的であり誘惑も大きい。現実には様々な課題を受け止めることになる。しかし大災害直後、それを精査する余裕は十分ではなかった。

二〇一一年三月一日、東日本地域、特に津波の発生した太平洋沿岸部に住む人たちは、何の予兆もなく厳しい状況に陥った。

この復興で、まず議論されたのが、こうした低頻度大規模自然災害に、我々は、どのように対応し得るのかということであった。リスクを完全になくすことに執着しても実りはないことは、リスクに関する科学によっても明らかである。そのため当初は、物理的な対応は周期の短いL1津波に限定して、四〇〇年から一〇〇〇年周期と言われる今次津波(L2津波)には、「避難」を中心とする抑制的な対応を取る考え方が優勢であった。

しかしながら、多くの人命や財産が失われたことに対する喪失感、さらには原発事故の経緯から人々が感じた「想定外は極力想定内化すべき」という時代的な空気感の中ではこの

穏当な判断は受け入れがたく、効用をもつとわかりやすく示す対応を迫られる。津波シミュレーション技術を活用して二メートル以上の浸水が想定されるエリアでは積極的復興は行わない方向性(2-2ルール)が、こうして共有されていく。この方向性は本書で示したようにある条件の中では合理性を有していたが、いくつかの場所では課題が生じるものであった。一方でこの枠組は、現実には柔軟に設定されており、エリアごとの調整が可能であった。すでに述べたように地域で粘り強く合意を形成した事例や優れた専門家と協同できた基礎自治体は、妥当な帰結に誘導することができている。しかし残念なことに、時間や人材といった資源が逼迫する復興の現場では、それらを余分に使つてこうした方向性を見出せる「能力」を備えた実装者は限られており、全体としては「安全」を重く受け止め、物理的には重装備の復興が展開された。蓋然性の低い事象に厳しい要求を突きつけるのは、勇ましいゆえに誘惑も大きい、その振る舞いが最終的にいかなる結果を召喚するのかを類推しつつ補完する、知的で粘り強い態度を、余裕のない復興の現場で保ち続けるのは難しいことであつた。

2 有効な防災施設の実装困難性

厳しい要求に対し具体的にどのように応えればいいのか。多重防御はこの難しい復興を成就する有効な方法のひとつであつた。しかし実現には「知恵」という希少財の追加供出が求められる厳しい道でもあつた。

第3章で紹介したように、津波に対する地勢的な防御力の弱い平野などを復興する方法として、多重防御の考え方が構想会議などを通じて早い段階で示されたことには意義があつた。しかし多重防御の設定は、山の近い平地では水はけの悪い土地をつくり出すリスクがあり、広い平野においては長大なエリアにわたつてインフラの付け替えが必要なために高コストになりがちでもある。ゆえにその実現には、津波以外の災害のリスクを適切に見積もる技術力や予算獲得のための交渉力など、多くの能力を必要とした。

そのため、これを目指す基礎自治体は、学識経験者やコンサルタントといった外部の知的資源と協働しながら、津波や降雨災害のシミュレーションや費用便益分析等を実施し、提案の科学的論拠を示す必要があつた。

大規模な多重防御の採用が、宮城県仙台市や岩沼市、岩手県釜石市、そして宮城県石巻市の一部といった一部の基礎自

治体に限られているのは、地形的な制約以外にそうした理由があった。

2-2 ルールの提示は科学的精査を通して復興計画を策定する道筋を開いたが、それが生み出した復興計画を地域に合わせた形で調整するには、科学的な説明を再度用意して復興庁や関係部局を説得しなければならぬ。しかも今度は自前で戦略を立てて知的資源の調達に挑むことになる。

「知恵を出したところは助けるけど、知恵を出さないところは助けない」という初代復興大臣の言葉は、知恵は様々な関係性を介してようやく使える形をなす希少財であり、多様な人間は出入りしているものの、信用における人材を見極めることの難しい被災地では、その構築は極めて困難である現実が等閑視されやすいことを示す出来事であった。

3-1 住まいと業の分断と災害危険区域

私有財産制度が広く保障されている我が国の体系の中、災害危険区域が大きな役割を發揮して土地利用の改変が促進された。その一方、この制度は発災前に一体となって暮らしを支えてきた「住まい」と「業」の関係を大きく変容させるとともに、使い方の難しい多くの土地を残すことになった。

「住まいの復興から」というスローガンのもと、防災集団移転促進事業や災害公営住宅といった新しい居住の場への誘導が進められた今回の復興において、土地利用の改変の原動力となったのが、建築基準法第三九条に基づいた災害危険区域の設定とそこからの移転を促進する買い上げであった。この運用は私有財産制度で強く守られていた被災地の土地利用を、短い時間の中で調整することを可能にした。

そしてこれら災害危険区域は海岸沿いに建設されるL1防潮堤の内側にあつて、L2津波で、ある程度の浸水が想定される地域での居住を禁止する。従つて、設定された領域では、住まいと業を分離する誘導がなされる。

両者の分離は、地元の事業者に、自らの住まいなどで商売を営んでいた従来型の業態から、職任分離の新たな業態への変更を要求する。これは、駐車場確保の問題などから経営に苦勞していた旧市街の店舗の店舗に転換の機会を提供する一方で、事業者には住居と店舗の分離による二重の投資を、買い物客には住居と買回りの近接により提供されていた利便性の書き換えを問うものであった。さらには、買い上げの範囲が宅地にしか認められていなかったため、粗放的な土地利用であった土地に対しては、基礎自治体がこの制度を使って買い上げた土地が虫食い状に点在することとなり、その後の活用が難しいという問題をその後に残すこととなった。

こうしたドラスティックな分断を軟着地させるひとつの手段として、建築規制と合わせた段階的災害危険区域の設定が挙げられる。伊勢湾台風からの復興の際に名古屋市の沿岸部で用いられたこの手法は、専門家の間でもある程度知られていたが、今回の復興での導入は、部分的なものにとどまっている。計画が複雑となるため事前の精査に負荷が掛かること、建築条件をつけると被災者にとって追加の費用が必要となりかねないため自力再建が阻害されるという懸念が含まれていたこと、^{注7}などがその理由である。これは、復興という影響が長期に渡る事柄においても、災害対応時の被災者支援が優先される傾向の一端を示している。

4-1 地域のアイデンティティと商品化住宅

土地の次は建築となるが、ここでも多くの問題が存在した。今回の復興では、関係者の注力で、土地利用や街区については様々なアイデアが生み出されたが、その敷地の上に建てられるのは多くの場合、一般的な商品化住宅であった。

東日本大震災からの復興において、土地利用の改変が大々的に導入されたことはすでに述べたとおりである。いくつかの限られた事例であるが、嵩上げする市街地において、防災

前の町の街路構造を取り入れたり、既存の樹木やランドスケープに配慮した実践が行われている。

しかしながら、そうして実現した宅盤の上に建設され、街並みを形成する住宅は、大手の住宅メーカーによる一般的な住宅であることがほとんどであった。現代的で補償も充実していることが多いこれらの住宅は、生活面では様々な利便をもたらしている。一方でこれは、地域における住宅の役割を、過去から継承されてきた景観を保つ基礎単位であり、地域コミュニティを維持する起点というものから、プライバシーを守る堅固な容器で世帯のアイデンティティを表出する手段へと変化させた。さらにこの転換は、地元の大工が担ってきた住宅のメンテナンスを地域外に外注する契機にもなり得るものであった。

こうした住宅建設者の変更は、小さな生産力しかもたない地元の建設業者では、集中する復興事業量に対応できないこと、大手住宅メーカーが、丁寧な営業に加えて再建支援の申請書類代行も行っていたことで多くの顧客を獲得したことといった、ビジネス的な理由によってもたらされたものであった。これが今後どのような変化をもたらすのかについては、多面的な評価が必要であろう。

例えば、東日本大震災の被災地には、江戸から明治にかけて各地で優れた建築を残している工人集団を生んだ気仙地区

も含まれているが、そうした遺産子がこの惨禍にどう対応したのかについては明らかにっていない部分も多い。

もちろん、第4章で見たように住宅メーカーが建築家と協同して優れた住宅ストックをつくり上げた事例や第6章で紹介したように地元の生産者による意義ある試みなど、両者を架橋する試みも始まっている。これらが、復興の質をどのようにに底支えたのかについては、引き続き注意深く見ていく必要がある。

5-1 土木計画・都市計画・建築計画

こうした状況に専門家はどのように対応したのだろうか。

例えば、2+2ルールは復興における土地利用を立体的に考える契機となり、土木計画・都市計画・建築計画の調整の必要性を顕在化させたが、実際には、それぞれ体系が異なるこれらを統合的に調整するには翻訳者や時間が必要となる。^{注8} 非常時下、そうした希少財の調達には困難であった。

津波シミュレーションを用いた復興のやり方は、津波リスクを意識化し、それを踏まえた土地利用を立体的に考える契機にもなっている。復興計画を立案する基礎自治体は、安全な土地利用を被災者に示すため、津波浸水リスクの低い斜面

地の活用を志向するなど、土木計画・都市計画・建築計画を統合する必要性が召喚された。

しかしながらそれらの間で丁寧な調整が実行されたケースは、本書でも紹介したように一部にとどまっている。これは、土木計画・都市計画・建築計画は、隣接する領域でありながら、それぞれの体系は異なるために相互の乗り入れには課題があつたこと、全体調整には相互の文法を理解できる人間が必要であるがその数は限られていたこと、調整には通常より時間が必要となること、「4一地域のアイデンティティと商品化住宅」で述べたように民業が多い建築と公共工事を主体とする土木の間で具体的なやり方が異なること、事業が複雑化することから合意形成が読みにくくなる可能性をはらむこと、などの理由が挙げられる。もちろん、行政所掌でもこれらは明確に区分され、取引コストが掛かる方法であつたことも理由のひとつである。

しかし何とんでもこの障害になつたのは、統合によって手に入る環境は豊かなものになり得るか、といった動機づけに関わる問題であつた。そのため、土木計画・都市計画・建築計画の統合は、釜石市や陸前高田市における学校の復興、さらには、宮城県女川町中心部、宮城県泉仙沼市内湾地区、岩手県釜石市、宮城県石巻市鮎川地区の商業拠点など、発注者の信頼を受け、ノウハウを有する外部支援者が粘り強く取

り組んだ地域に限られている。発注側が自らリスクを取って、優れた環境をつくり出すために、専門家にしかるべき位置を与えた事例のみが、それを成立させることができている。^{注9}

誰と住むのか

被災者の多くは仮設住宅での生活を経て、家族の再生をはかる。この時に仮設期の暮らしぶりや本来もっていた指向が顕在化し、家族再編の方向性が決まることも多い。基本となる家族(6)はもちろんのこと、その意志(7)、社会包摂(8)の領域に分けて概説する。

6-1 家族の再生力

被災後、家族間の凝集力を活用できた家族は再び同居し、そうでない家族は災害を契機に新しい方向を選択している。災害は発災前から家族が有していたポテンシャルが試される厳しい場でもあった。

復興の基本は被害にあつた被災者がもう一度生活を再建することにある。第5章で紹介したデータでも全体的には多くの世帯が維持されている。一方で世帯分離は、直系以外の兄弟などからなる世帯や三世代以上が同居する世帯に多く見られていた。これは、親から受け継いだ居住資産によってかろうじてつなぎとめられていた家族は再同居が難しく、みなし仮設などで基礎自治体の外にある住まいを選択した世帯も戻りたい傾向にあるなど、様々な影響が読み取れた。

今回の復興では、大々的に導入されたみなし仮設住宅の普及など、いくつかの成果も得られている。しかし、これら事実の積み重ねとその後の研究で、仮設期の生活が、復興後の生活に大きな影響を与えていることが明らかとなり、仮設期の居住の質の重要性が再確認^{注10}されつつある。

メンバーがもつ様々な社会資本^{注10}を活用してそれを凝集力に転換することのできた家族は計画を立てて災害を乗り越え、そうではない家族は災害を契機に新しい生活に移行していたという、当然であると同時に冷徹な事実がそこにはある。

このように震災からの復興は、それぞれの家族が発災前からもっていたポテンシャルが試された機会でもあった。そして、自力再建を選択した家族は、それ以外の家族に比べて早くに決定を行っていた。このことは家族の再生における環境の質と時間の関与を示している。

7-1 揺れ動く居留意向

住民の意向は復興の基本だが、実際の意向は揺れ動く。意向調査を絶対視するのではなく、被災者への丁寧な情報提供を前提に、変化の余地をもった計画が求められている。

第5章で見たとおり、震災直後には内陸に新設された居住地をいったん選んだ世帯が、次の調査では元の居住地に選択を変えるなど、居留意向は変化する性質を有している。一方、事業の実装には時間が掛かるため、事業側はできるだけ早い段階の意向調査の結果に基づいて事業内容を確定しようとする。その結果、復興において供給される居住環境とその時点の居留意向が必ずしも合致しない事象が発生している。

このことは「10 情報の共有とその阻害要因」でも示すように被災者への適切な情報提供をできるだけ早期に行うと同時に、ある程度の変化を前提として計画を進めることの重要性を物語っている。具体的には、居住者層から想定される必要戸数を仮説的に算出し、それを実際の意向と比較しながら計画戸数を設定するなど、居住者意向調査の結果を絶対的な前提としない方法などが必要とされるだろう。

8-1 「絆」の熱狂の後、取り残される人々

災害は、弱い人々を直撃するが、その対応は啓発だけでは支え切れない。拡大家族やコミュニティに内包され、守られていた人々たちを、はじき出す。復興においては、これらを持続可能な形で再包摂することが期待されている。

今回の復興においては震災直後から「絆」という言葉が盛んに用いられ、家族内外、コミュニティ内外での交流にスポットライトが当てられた。これ自体は大切なことであるが、それら目につきやすい交流行動の背後にいる、取り残された人々への配慮も忘れてはならない。早期に方向を定め、自力再建などに取り組む世帯と対照的に、最後まで決定できない仮設住宅にとどまり、その後の生活の構築に困難を抱えている層がいることが確認された。拡大家族やコミュニティに包まれ、守られていた層が災害を契機にはじき出されてしまったのである。これらの人々をもう一度社会が包摂するためには、絆の称揚だけでは十分でないことは明らかである。様々な知見を活用し、合理性の高い持続可能な仕組みをつくらなければならない。

第4章で紹介したように、こうした対応の一例として共助型と呼ばれる災害公営住宅がつけられている。阪神・淡路大

震災から続く共助型災害公営住宅は、居住と福祉の間にある施設型であるため、実際の運営においては様々な難しさが存在する。特に運営を担う組織の手配と、そのための財源サポートが用意されなければ、能力と意識のある居住者に負荷が集中し、コミュニティ自身が疲弊してしまうのである。

まじめで、公共性に溢れ、地域全体を見続けていて欲しい人から先に消耗して脱落し、コミュニティがさらに危機に瀕してしまふ、といった被災地で散見される悪循環の解消は喫緊の課題であろう。

何をよりどころとして復興すべきか

復興計画は無からつくり出されるわけではない。そこには地域や人々に関わる社会的な資源の存在が密接に関係している。ここでは、環境全体を支える無意識の気づき(9)、具体的なメッセージとして有用な情報(10)、そしてその帰結としての人々の意志の集合(11)について取り上げる。

9 環境における気づき

我々の日常生活においては、アウェアネス(Awareness、気づきと呼ばれるような環境)がもたらす日常生活におけるちよつとしたきっかけによって生起する弱い関係性が、コミュニティにとつては重要な意味をもつことも多い。

コミュニティから取り残される人々の多くは能動的にコミュニティに関わる人々とは少し異なる方向性を有していることも多い。阪神・淡路大震災における孤独死のデータによると、孤独死にみまわれる層はコミュニティへの積極的な参加が苦手であることが多く、積極的コミュニティ施策では限界がある^{注11}とされている。むしろ孤立を防止するような弱い^{注11}関係を環境が提供することが有効である場合も存在する(田中ほか、二〇二一)。

第4章で紹介したように、これらの先行研究に啓発されて、今回の復興では、岩手県釜石市、宮城県岩沼市、宮城県石巻市などにおいて、気づきを備えた居住環境であるリビングアクセスの住宅がいくつか実現している。

もちろん、これらは条件が設定されたということに過ぎず、今後さらにコミュニティ運営の方法論が開拓されていくことで、人々が安心して住める環境が獲得され、最終的には、高

齢社会に対応した新しい社会資本のありようを拓いていくことが期待されている。

10 情報の共有とその阻害要因

復興研究の多くが情報提供の重要性を述べている。しかし情報があるだけでは価値をもたない。平等に情報を届けられることはもちろん、多少不確定でも炎上しない「信頼」を有することで、時機を逸しない情報共有が可能となる。

正しい情報を提供することの重要性については、強調しすぎることはない。しかし、今回の東日本大震災では、被災を受けた土地の買取価格の基準を宮城県が決定したのが発災から一年以上経った後であったことなどが示しているように、被災者が望むタイミングで情報を出すことは難しい。復興に関わる優れた書物はそろって情報提供の重要性を述べているが、復興の現場はそれを妨げる障害に満ちていることを忘れてはならない。

そうした中でも早期に被災者全員への対面での個別説明会を実施し、復興計画とそこにおける生活再建のための方向を具体的に示しながら、多くの被災者に自力再建への誘導を行った自治体がいくつか存在する。適切なタイミングでの情報

共有には、情報が必ずしも確定していない段階における判断が必要となるが、そのためにはすべての対象者に同じく情報を提供し得るシステムの安定性だけでなく、ある程度の確度があれば提供に踏み切れる、「信頼」に裏打ちされた不確定要因への耐性が重要となる。

被災地域で最も自治体域が小さな宮城県七ヶ浜町が、住民に対する全数対面の情報提供に早い時期に踏み込んでいることが示すように（118頁、図3・27）、情報提供には意志決定単位の規模が効いていることは間違いない。これは、意思決定を行うスケールを小さくして迅速な判断を目指す復興の科学（24頁、図1・4）とも合致する。

11 合意形成における中間単位（集落）の活用

合意形成は復興において最も重要な起点であるが、その構築は困難な道でもある。東日本大震災からの復興では、中間的単位である集落を活用することで成果を上げた基礎自治体が存在した。

被災者として向き合うことは復興の基本であり、合意形成は復興の肝である。しかしながら、復興においては住民の復興を本来支援するはずの基礎自治体の方針が、被災者の

意向と対峙し、場合によっては対立にまで発展する事例も存在した。初期にボタンを掛け違ってしまった事例では、合意形成により多くの時間が費やされることになってしまった。

今回の復興で、合意形成を比較的うまく進められたと評価されている宮城県岩沼市などでは、信頼できる中間単位として既存集落のコミュニティが活用されていた。合意形成に必要な取引コストを節約し、より適切な形で人々が自らの意見を復興計画に反映させることができたことは成果であった。^{注13}

これは、住民参加の機会の確保といった権利の問題にとどまらない。第3章で示したように、参加者が緑地の実現には管理の問題があることを理解する機会となり、緑地の共同管理の提案が参加者からなされたことで、実現困難と思われていた豊かな緑地のアイデアが実装されるなど、復興後の管理や自治においても成果が得られている。

一方で、第5章の七ヶ浜町における祭りの復興の調査が示すように、各集落の自治組織は、それぞれに過去の集落から継承した構造を有しており、それがそれぞれの地域のレジリエンスとも深く関係している。こうした地域差にも配慮していくのは実際には至難の業といえる。

誰が復興を担うのか

復興を担う主体は重要な要素でありながら、見逃されやすい項目でもある。また復興後に牽引力となる主体を関与させることは短期的には非効率な側面も生み出すが、長期的には様々な可能性を担保する。復興というプロセスを特定の主体が独占する合理は、短期的なものである場合も多い。主体の問題は多岐にわたるが、ここでは復興業務の基礎単位⁽¹²⁾、人的資源管理⁽¹³⁾、制度設計⁽¹⁴⁾、リスクテーカー⁽¹⁵⁾について述べてみたい。

12-1 復興マネジメントの起点としての 基礎自治体

今回の復興を特徴づけるのが、被災者に最も近い基礎自治体が、復興マネジメントの起点に定められた点である。これでやり切れたことは多いが、同時にできなかつたこともある。

東日本大震災では基礎自治体が復興事業の起点として定められ、復興の制度なども自治体を重点的に支援する枠組が整

えられた。その一方、各基礎自治体は、甚大な被害を受けたものから軽微で済んだものまで多様な状況を示している。第7章で見たように、大きな被害を受けた自治体の中でも、既存の人的資源の精査を通じて、その活用によつて復興事業を貫徹しようとした岩手県宮古市、宮城県気仙沼市のようなタイプから、他の自治体から支援された人的資源を積極的に活用するために新たな横断的組織を構築して乗り切ろうとした宮城県女川町や岩手県釜石市のようなタイプまで、それぞれの条件に合わせた多様な対応が見られた。前者は懸念となる従来型組織が有する縦割りが、後者は組織立ち上げに掛かるコストや通常時への帰還が問題となる。

これらの課題に対して、各自治体は、属人的な努力を積み重ねて乗り越えてきたように見える。現場にこうした人材が存在したことは幸運ではあったが、今後も基礎自治体においてこれを期待し続けられるかについては、残念ながら予断を許さない。属人的以外の方法で縦割りや時間的調整をできるシステムを組織の中にいかに組み込めるかは重要な課題といえる。

復興のタイプにおいても、規模が小さいことを活用して的確な情報共有と合意形成を成立させた自治体から、能力ある専門家と協働してハードルの高い多重防御を成し遂げた自治体まで、もてる人的資源を活用しながら目標として定めた復

興計画の実装に取り組む状況は様々であった。

一方で、厳しい2・2ルールの適用で物理的に居住域が限定されてしまうなど難しい復興となっている地域も散見された。こうした復興の方法とその後環境に対する質的評価については、継続して研究を続けていく必要があるだろう。

13 人的資源の適切な管理

復興計画を実装する際にクリティカルパスとなることが多い人的資源であるが、自治体間の直接支援による専門職員派遣、国土交通省による政策や技術の情報提供、専門事業者のネットワークなど今回の復興では手厚い支援が行われた。

復興事業はそのインパクトから多くの人を引き寄せるが、実際には厄介な事業の複合体で丁寧にやり切ることが難しい苦行の束でもある。そうしたクリティカルパスを解消するために基礎自治体によつて様々な戦略が取られたのも今回の復興のひとつの特徴であった。特に、自治体同士の対口支援でもある派遣職員の仕組みを通じて、復興時に人的資源を相互に活用することが可能となったのは成果であったし、発災直後に行われた国土交通省都市局による体系的な情報提供も効果があった。このように、復興の実装にあたって課題となる

人的資源の供給については、広範に対策が講じられた。

一方、第2章で見たように他国では、行政以外の多様なステークホルダーが復興に参画し、様々な可能性を拓いている事例も多い。今回の復興における民間のステークホルダーの活用については、様々な課題も残されていることを勘案すると、実情のさらなる精査と改善に向けての枠組の提示が望まれる。

14 一 創意工夫を支える制度設計

有用な人材が存在しても、そのよりどころとなる制度設計が硬直的では意味がない。東日本大震災からの復興では、現場の能力を信頼した柔軟な制度が追加され、それを使いこなしたたかなな主体によって、活力ある環境の再生がなされている。

東日本大震災からの復興では、様々な復興制度が運用されたが、基礎自治体において復興の拠点となる市街地を用地買収方式で緊急に整備するための交付金事業として新たに設けられた津波復興拠点整備事業（96頁、図3・11）は、地域の自主性に基づいた復興を許し得る冗長性を組み込んだ仕組みであった。第3章で見たように釜石市東部地区ではこの制度の運

用によって、面整備事業を入れずに、既存市街地に公共施設を核とする拠点を素早く実現するとともに、見守り型災害公営住宅を組み合わせて、高齢社会に対応したコンパクトシティを実現している。

こうした実例は、現場の能力に信頼を寄せた柔軟な制度が、質の高い環境の整備に貢献した好例であろう。もちろん自由度が高いということは、実際の運用においては課題も多いことでもある。今後の展開にあたっては、他の地域も含んだ包括的な評価とそのフィードバックは必須であろう。^{註5}

15 一 リスクテーカーと復興の質

丸抱えの復興は被災者に依存（パターナリズム）を引き起こし、復興後の活力においてはマイナス要因ともなる。復興事業では復興後の地域経済を実際に牽引する事業者（リスクテーカー）の意見を計画に取り込み、協働や育成の機会として活用することが求められている。

第2章で見たように今回の復興は、行政が独占的に行う色合いが強かった。これは、決められた事業を効率よく実装するには適しているが、産業の六次化など、復興後に様々な活動を展開していくことを考えるとそれだけでは十分ではない。

発災によって大きく変化する商環境の中では、勇気をもって新しい商機を切り開いていくこうした人材が存在せずに地域が持続可能になることは決してないからである。もちろん、

事業者にはグループ補助金などのしつかりした支援が用意されていたが、事業の再生を主眼とする支援であり、環境の復興との連動という面では課題が存在した。

また、自治体から復興に必要な資源が一方的に供給されるアプローチは、外からのサービスに依存する心持ち、いわゆるパターナリズムを醸成する。そのため、自分たちの裁量で状況を切り拓く人々を復興プロセスの中に組み込むことは必然であり、こうしたもの言う人たちを復興プロセスにどの程度巻き込めたのが、復興後の社会の質を左右する。宮城県女川町、宮城県気仙沼市内湾地区など、事業者が積極的に復興に関わった地域において、魅力的な都市核が再生されているのはそういったことが関係している。

その一方、行政が中心となって環境の復興を担い、粛々と復興事業を進めることが前景化する際には、地域でリスクを自らが取ってビジネスをやり続けてきた商業主たちが、やりにくいタフ・ネゴシエーターと見なされることも多い。しかし、そうした人々こそが、復興後の地域社会における重要なステークホルダーであり、厳しい議論を経てできた環境は、結果的には強いものとなるはずである。

いかに暮らし得るのか

復興にあたってはその後の生活像、地域像を冷静に見通すことが欠かせない。それは夢のような話でも同情すべき対象でもない。大災害で変性した資源から、価値を取り出し、活用する現実的かつ創造的な過程である。人々の属性(16)、性向(17)、人口(18)といった基本要素から概観する。

16 性別や年齢による変更の乗り越え

復興後はすべての人がその可能性を発揮する環境でなければならぬ。ここではジェンダー・バイアス、エイジズムなど様々な区別の乗り越えは必須である。

最も早く完了した大型の集団移転である宮城県岩沼市玉浦地区まちづくり事業では、その検討のために立ち上げられた委員会メンバーとして、六つの被災集落にはそれぞれ三名の定員を割り振ることとしたが、市やアドバイザー、地域などの意見聴取を経て、そのうち一名以上を女性、一名を若手としてもらうことで、検討を活性化させることとした。実際の議

論においても自由で多面的な意見が出され、復興計画も発展させることができている。

ここでは、ジェンダー・バイアスに配慮した参加者の調整を行うことができたが、その一方、男性に出席者が偏るなど、そうしたアプローチが定着しにくい地域も多く存在した。「11一合意形成における中間単位（集落）の活用」でも述べたように、各地域には独自の出自があるため、地域資源を活用しようとするとその背景も受け入れざるを得ず、一律的な対応は難しい。

それでも確かなのは、大災害は地域社会を支えてきた条件自体を変え、地域の基本となる人口を減らす可能性が高いことである。性差や年齢差を超え、人々がそのポテンシャルを新しい形で社会に接続させていくことは、そうした難しい状況にある地域が生き延びるために必須の与件となる。そしてこれが、復興計画の策定と実装において創造性が求められる所以でもある。

17-1 禁欲的復興の誘惑

復興を説明することの困難さから、ややもすると感情的同調を得やすい禁欲的な態度が頭をもたげてくる。こうした短期の合理性だけを前景化させると、外部経済へのきつかけを

もたない、長期的には非経済な復興となりかねない。

第6章の「華美論争」の項で、復興が禁欲的方向を目指しがちな性質を有していることやその問題について論じたが、こうした見方は決して新しいものではない。関東大震災からの復興においても後藤新平らが掲げるビジョンが政争の対象となり、後に大幅に縮小されることになったが（山岡、二〇〇七）、これについて、禁欲を強調する判断が人間の生存権を脅かすだけでなく、経済的合理性も十分ではないと主張する経済学者も存在した（福田、一九二四）。

冗長性を過剰に削り取るとは、復興をシンプルなものとして予算的かつ技術的にその実現可能性を上昇させるとともに、復興事業の恩恵を受ける人への羨望を和らげ、事業に対する合意形成をしやすくする。しかしそれは、全国のどこにもある風景を現出させ、交流人口の可能性を減らすことにもつながる危険性を有している。もちろん、復興災害と呼ばれるような本来的な復興とは関係のない過大な事業は戒めるべきであるが（塩崎、二〇一四）、人々が、人口減少下、災害で大きく傷ついた地域に住み続けるためには、そこにある資源を活用しながら持続可能なライフスタイルを開発する必要性が高いということでもある。

そしてそれらは、必然的に地域ごとに異なる情景として現

れる。経済合理性に配慮することは当たり前だが、禁欲的な枠に必要以上に抑え込もうとする志向は、説明可能性を上昇させる以外に効用が少ない、意外と非効率な道でもある。

18-1 人口減少は悪いことか

東日本大震災からの復興において、いくつかの地域で目指すべきであったのは、過大な開発ではなく、人口減を前提とし、地域独自の資源を丁寧につくしみながら離散的に住み続ける新しい生活のための器であったかもしれない。

東日本大震災によって津波被害を受けた沿岸自治体の人口の動向を見ると仙台市や名取市といった仙台平野にある一部の自治体を除いて、かなりの人口減少に直面している。これらは、これからも改善の努力を続けていかなければならない難しい課題である。

しかしその一方で、各地域が本来保持することができる人口にはそもそも限りがある。むしろ発災は、適切な人口を検討する機縁となったという冷静な見方も必要なのではないだろうか。沿岸半島部の漁村などでは、そこにある地域資源と不可分な業を展開していた漁師のような世帯の数はある程度限られていたわけでもあるから。

従って復興において目指すべき生活のビジョンには、地域の基礎人口が減少してもそうした人々が、医療や教育などの基本的なサービスを享受しつつ豊かに生きるためには、どのような生活があり得るかを探り当てるという側面も存在していたはずである。地域独自の資源を丁寧にいくつしみながら、それぞれが離散的に生活する住まい方が可能となるようなインフラの開発を包含した復興もあべきではなかったのだろうか。

1 蟹は甲羅に似せて穴を掘る

「蟹は甲羅に似せて穴を掘る」という諺があるように、復興は、地理的な条件に加えて、そこに投入・配分される金融資源やその場所に蓄えられてきた社会資源、プロセスに関わる人的資源などをどこまで協調的に動員できたかを示す出来事でもある。

そしてそれは、投入された資源が少ない地域が寂しい復興しかできず、大きな復興予算を獲得した地域が豊かな復興を実現するというのではない。発災前からの資源をうまく活用できた地域では、復興を通じて適切な状況の具現化が進み、そうでない地域は発災前からの課題が加速する。その一方で、復興が適切に成し遂げられているところは、事態をことさらに説明するインセンティブをもたず、難しさを抱える地域では話題創出に前のめりになる傾向も存在する。そのため、実状は外からは見えにくい。

また、政府が決めた期限はあるものの、復興は明確な終わりを定義しづらい性質も有している。結果、評価も暫定的な

ものにならざるを得ず、復興地域のマネジメントを引き継いだ人々には、復興時の判断が正しかったことを各時点で示し続ける使命が与えられるという、何とも難しい仕事である。

2 短い時間と長い時間

そのようにインスタントな評価を寄せつけない復興であるが、本書で見たように復興の実装に焦点を当てることで見えてきたことも多い。そのひとつが時間の取り扱いである。

東日本大震災からの復興における作業の中で参照された2-12ルールは、四〇〇年から一〇〇〇年周期のL2津波に対して物理的に対応するひとつの方法であり、「超長時間」の中で発現するリスクの扱いとしては、ある種の合理性を備えている。一方で、時間や人材といった資源が希少化する中で展開される復興計画の現場は、将来のことや未来のことよりも、膨大な事業を期限内に終了できるか、決められた予算の中に取められるか、コンセンサスを得る見込みを立てられるかといった即物的事象を優先せざるを得ない「短い時間」が支配する世界である。この状況は、R・オルシヤンスキーが各国の復興の分析の中で析出したキーワード「時間の圧縮」(Time Compression)そのものでもある(Johnson and Olshansky, 2017)。言い換えれば、復興は、長い時間を前提としながらも短期

の帰結が前景化する特異な場所ともいえる。これら性質の異なる二つの時間の解釈と調整を現場の基礎自治体に委ねたことが、東日本大震災からの復興の特徴のひとつであった。

中央政府は、このミツシヨンの難しさを理解していたからこそ、復興に関するほぼすべての経費を国が負担する復興交付金の枠組を整えるとともに、基礎自治体間の対口支援によって、執行のための人的資源を供給する体制を組み立てた。

さらには、長い時間の間に起こり得るリスクを簡便な形で示す津波シミュレーションを導入し、2・2ルールというフィドルターで、それを計画に落とし込む手立て^{注16}をつくり出すなど、必要となる条件を丁寧^{注16}に設けたとも見て取れる。

一方、仕組みとしては秀逸なこの設定も、復興に関わる主体が「長い時間」と「短い時間」を調整する能力を有しているという前提に立たざるを得なかった点で、限界もあつた。

3 単純化の誘引からの離隔

二つの時間を調停することが期待された復興の現場ではあつたが、現実的には短い時間が支配的となるため、復興区画数や戸数の早期確保^{注17}といったわかりやすい目標の実現がどうしても前景化する。前節で見た禁欲的な復興による長期的な可能性の抑圧もそうした表れのひとつと言える。

そうした中で、単純化を回避し、良質な復興を実現できた基礎自治体も存在する。本書で何度か紹介した岩沼市や七ヶ浜町では、集落のコミュニティや専門家を活用することにより、取り引きコストを抑制しつつ、長い時間を取り込んだ複雑な復興を実現させている。さらには、人口も小さく、都市から遠いために注目されることは少なかった基礎自治体でも特筆できる復興が実現している。岩手県野田村では、防災緑地を広範に活用しながら津波への対応を強化しており、同田野畑村では優れた建築家の参画による丁寧な設計の災害公営住宅を地元の生産力を活用しながら建設している。これらの村の担当者とともに、「注目されていなかったもので、『早くたぐさん、災害公営住宅をつくれ』とか『もつと安全な高台を探せ』といった雑音が入らずに、専門家の協力を得ながら、村でやるべきことにじっくり取り組めた」と踏み込んだ判断^{注18}ができた理由について述べている。

4 長い時間を担保するのは何か

ヒステリックにならずに、長い時間を取り込むことができた基礎自治体には共通して、短い時間の暴走を留め置いて、長い時間の発動を担保するキーパーソンが存在する。具体的には、宮城県女川町や同気仙沼市において基礎自治

体が先導した復興事業に積極的に関わった商業主であり、宮城^{注19}七ヶ浜町や同岩沼市において部下の踏み込んだ判断を支援した首長であり、岩手県釜石市で新しい方向性に住民を勇気づけた地域の名士でもある。彼ら彼女らは施しを一方的に受ける人々ではなく、基礎自治体とともにその実装に責任をもつ者として、もてる意識と想像力を復興に振り向けるステークホルダーとして復興に関与する存在である。

こうした人々が防波堤となることで、時間の圧縮は一時的に緩和される。その結果、科学的かつ戦略的な枠組を活用して複雑さを縮減する道が開け、実行可能な選択肢の中に、踏み込んだ未来が示されるようになる。

ここでいう長い時間はただ時間を掛けることではなく、複雑さの縮減は安易な単純化を選ぶことでもない。複雑さを理解し、専門的な事象に敬意を払って、それぞれにおいて必要となる時間や資源を適切に配分する行為のことでもある。

これらが示しているのは、特定の主体が復興資源を独占するのではなく、様々な資源を有するマルチステークホルダーが、復興に多層的に関わる状態でもある。^{注20}

5-1 マルチステークホルダーの参画

多くのステークホルダーの参画は、理念的には正しいもの

の現実の運用においては、復興プロセスのコントロールが難しくなる方向性でもある。こうしたリスクを念頭に置いた方法論が、第1章でも紹介したBuild Back Better (BBB)における四つのタスクである(UNDRR、二〇一七)。^①共有のための包括的な枠組みの設定、^②災害前復興計画(PDRP)を通じてすべての利害関係者間のネットワーク、^③脆弱性の評価や回復のためのデータの取り扱いなど共通言語の提示、^④日常的に促進・支援され続けるための政策・法律・プログラムの制定と強化(34頁)、から構成されるこのタスクは、多くが参加しながら、実りある結果を得るための知恵でもある。

これは防災や復興に関わるステークホルダーを明示し、それぞれがもつべき能力を開発する方向性でもある。女川町や岩沼市の事例が優れていたのは、適切なステークホルダーが広く参加したということだけではない。重要な関係者が自らリスクを取り、当事者として復興に関わっていることであり、関係者のネットワークが明示・共有された上でタスクが振り分けられている点であった。こうした状況は、第1章で述べた能力モデルが示唆するところと一致する。

この対極にあるのが、復興サービスの受給者として振る舞い続ける消費者モデルである。人任せの潔い宣言は耳あたりがよく、感情も乗せやすいが、フリーライダーの存在がリスクとなるため、優れたマルチステークホルダーの関与を躊躇

させ、参加者の能力開発の可能性も低下させる。そして、これが支配する現場ではちよつとしたエラーも許さない非寛容な状況が生み出され、コンセプトと実装が乖離する。こうした状況下では、実装のリスクを取ってくれる主体を探すことは困難となる。

6-1 時間と空間の圧縮

長期にわたって津波被害に遭って来た地域にとつて、今回の復興は、懸案であつた低平地からの撤退を一举に展開する悲願の成就でもあつた。その半面、本来ならば地域の業態や人材創出の種となつたはずの冗長性を切り捨て、その先に様々な課題が生起する状況がつくり出されてしまった。

「長い時間」の中で発生するリスクを扱うために立ち上げられた「短い時間」の仕事である復興が、本来的に「長い時間」がもつべきである冗長性を減少させる現象は、資本主義の性質を述べた「時間による空間の絶滅」という言葉を想起させる(Marx, 1983)。時間の優位性を競い合う資本の活動が、結果として時間の圧縮を加速させ、それが空間の優位性を低下させることを説明したK・マルクスのこの提示は、空間と時間に関する歴史地理学を提唱したD・ハーヴェイによる紹介で、広く知られてゐる(Harvey, 1989)。

ハーヴェイは、この考えをさらに進めて、資本経済が余剰に生産する財の固定先として空間を指向することに注目し、「時間-空間の圧縮」(Time-Space Compression)と定義した。資本が空間に固定化され、地理的景観は蓄積に適應するために、繰り返し破壊され、のちに新たに建設されねばならない(Harvey, 1997, ペリナ, 二〇一三)という彼の説明は、ほとんど人が住まず、人工物も希薄な場所であつても大型の防災施設が延々と続く復興の風景を思い起こさせる。

7-1 信頼による複雑さの縮減

時間の圧縮が起こる中においても、比較的シンプルな計画に基づいた巨大な高上げや巨大な防潮堤による勇壮な復興ではなく、段階的災害危険区域と建築制限の組み合わせなど、丁寧に構築された仕組みによつて実現されているスマートな復興も存在する。そしてこれらを具現化するには、復興が抛つて立つ複雑さを、何らかの手段でわかりやすく縮減し、発災後で冷静さを保ちがたい状態にある人々に理解してもらふことが重要となる。ここで必要となる複雑さの縮減をもたらすものが、N・ルーマンが「信頼」と呼んだ概念であつた。^{注23}

この「信頼」は、マルチステークホルダーに復興プロセスへの参画を許しても混乱しないために必要な与件でもある。^{注24} 東

日本大震災からの復興の中に、我々が見ようとしているのは、単純化や短い時間の専横から離れ、複雑さを丁寧に受け止め、包摂的で寛容性に富んだ社会の萌芽かもしれない。

注1 本書では、今回の復興で大きな目安として扱われていた通称2・12ルールを若干記号的に用いているが、実際の津波シミュレーションの活用と復興計画の策定はより複雑である。具体的内容については、大槌赤浜における過程を示した報告(窪田ほか、二〇一八)などを参照されたい。

注2 多重防衛は復興会議の中で平野を復興する際に有用な方法であると位置づけられている。しかしながら、その実現には多くの知的資源の動員や各事業を統合するための管理など高度な実装技術が必要な方法であった。

注3 復興交付金は基幹事業、効果促進事業に分かれており、全体の三五%を上限として設定されている後者を活用して、事業の実施に必要な経費を調達することが可能となっていた。

注4 初代復興大臣松本龍が二〇一一年七月三日に岩手県知事達増拓也に対して述べた言葉。松本は一連の発言の責任を取って七月五日に復興相を辞任。

注5 発災直後は多くのボランティアや学識者が訪れ、表面的には活況を呈した。しかしながら、そのような条件を活かして、実際に協働できる体制をつくりだめた自治体は少ない。実際の調整には、自治体自身がそうした経験をもっているか、また行政以外の有能なステークホルダーが組織づくりを支援することが必要となる。

注6 二〇一一年六月、後に東北大学災害科学国際研究所の復興実践学分野となる実務教員(平野勝也、姥浦道生、小野田泰明)に、津波研究の第一人者首藤伸夫名誉教授が面談した際、最初に示された事例。氏は防災・復興において、都市計画、土木、建築が、真摯に協力することの重要性をすで見抜かれていた。

注7 浸水に対する建築側の対策は、基礎の高上げやピロティが中心であるが、

注8

これは建設費に影響する。一般的見解であるが、土木的対応を越えて迫るリスクを建築で段階的に調整することは難しい。
この数少ない事例のひとつが、東北大学に二〇一二年四月に設けられた災害科学国際研究所における災害研復興実践学分野の活動である。開所当初のメンバーは小野田泰明、浜辺隆博(建築)、平野勝也、松田達男(土木)、姥浦道生、小林徹平(都市計画)であり、大学と包括協定を結んだ石巻市において、建築・土木・都市計画を一体的に解く作業に取り組んだ。具体的には、半島部の拠点施設や駅前・かわまちなど街中の再生に貢献している。

注9

本書では学校の事例の詳細にまで触れる機会はなかったが、釜石市立唐丹小中学校(設計:乾久美子建築設計事務所+東京コンサルタント)、釜石立東中学校・鶴住居小学校(設計:小嶋浩十赤松佳珠子/CAT)、陸前高田市立高田東中学校(設計:サルハウス)など、学校建築には土木と建築を一体化した優れたものが存在する。また、ここで上げた事例は土木・建築・都市計画を出来るだけ連動させようとしたもので、通常の枠組みで著名建築家を招聘することで、記号的な価値を上げようとする戦略とは異なるものであることも述べておきたい。いずれにせよ現段階で何が優れているかを述べるのは難しい。

注10

各家族がどの程度の社会資本を有しているかが問われている。社会資本はR・パットナムの論でよく知られる概念である。災害復興との関係については、D・アルドリッチによる論考が詳しい(アルドリッチ、二〇一二)。

注11

社会学者のM・グラノヴェッターは、弱い結びつきがその人の重要な判断の中に大きな役割を果たすことを明らかにした(Granovetter, 1973)。気づきに満たした環境は弱い関係性のきっかけとなることが期待される。N・ルーマンが提示した信頼の概念は、人格的な信頼を越えて、システム信頼へと拡張され(ルーマン、一九九〇)、リスク論に発展している(ルーマン、二〇一四)。

注12

もちろんすべてが爾々と運んだわけではない。六集落のうち、最も歴史のあるとされている藤曽根では、多くが防災集団移転地を選ばずにそれぞれが自力再建の道を探るなど、多様な判断が行われている。

注13

注 14

既存組織を活用しながら巨大な復興事業を扱った宮古市や気仙沼市では、主となる部局の長が、横断的調整を積極的に担うことで統合を図っていた。岩沼市では、様々な部署を経験し、庁内の人的資源を熟知する担当課長が、個性的な首長の要請を丁寧に差配していた。七ヶ浜町では比較的若い複数の担当者がブレイキとアークセルの役割を果たしながら徹底した情報収集をもとに大胆な施策を導入した。釜石市では避難所の開設で混乱する中、担当の発意で復興室を立ち上げ、復興の技術的検討を始め、貴重な時間を担保し、専門家のネットワークを構築した。これらの事象は、ある条件下で現場が一次的に決定権を移譲されることでリスクを回避する高信頼度組織研究を想起させる(福島、二〇一〇)。一方、復興は複雑なシステムであり、移譲がいつもよい結果を生むわけではない。また状況を読み柔軟に判断するこれらの仕事を、常に基礎自治体職員に期待し続けることは、コンプライアンスが厳しくなる中、ますます難しくなっている。

注 15

本書では深く触れなかったが、中越地震からの復興において新潟県が主導した復興基金を中心とするシステムなど、今後さらに研究や開発を行う必要がある枠組は多い。

注 16

自治体によっては、2-2ルールよりも厳しい規定を当てはめているものも多い(103頁、図3・14のタイプB、Fなど)。

メディアと災害・復興は、大きな領域で、本書の範囲を超えているので詳細に述べることが出来ないが、ひとりでだけエピソードを紹介しておく。災害公営住宅が供給後、空き家を発生させず有用な社会資本になるよう、供給数を吟味して過剰な建設を抑制するとともに、孤独死の抑制のためにコミュニティを志向した丁寧な計画も必要であると説いて実践にあたった筆者らに対して、それは災害公営住宅の完成を心待ちにしている仮設住宅の被災者にとって裏切りであり、早く建設する方向に最大限注力すべきと主張した記者が、空き家問題が発生した後で、これを断罪する意見をお願いしますと言ってきたときには、流石に開いた口が塞がらなかった。しかしながら、消費者の嗜好を見ながら適切な量のニュースを生産する圧力が掛かっているメディアにとっては、短い時間の中で最適なイシューを探り当て、それを消費していく圧力が掛か

注 18

注 19

注 20

注 21

っているので致しかたない部分もある。けれども、普通の製品と違って、政府の意思決定やコミュニティの合意形成に力をもっているため、長期的なフイードバックをどのように埋め込むか重要な論点となる。聞き取り調査は、文献(小野田ほか、二〇一二)による。女川の事例については第3章参照。こうした事象は優れた復興を成し遂げた他の自治体でも起こっていたはずである。筆者(小野田)が体験したのは、周辺の基礎自治体が、情報の不十分さから踏み出しかねている施策に対して、そのリスクを理解し、対策を丁寧に準備した上で、「私が責任を取るからやりましよう」と職員を勇気づける首長の姿であった。この場合、首長が介入することによって長い時間について検討する機会が職員に与えられた。1-1防潮堤を建設せずに自然の傾斜を活用して集落を後退させた釜石市花露辺集落では、当時の町内会長や漁協の中心メンバーの調整が大きな役割を果たしている。同市鶴住居地区のまちづくりでは、津波の記憶から学校を内陸に移転する意見に多くの人が傾く中で、専門家の意見に耳を傾け、まちづくりと一体化した学校づくりの可能性を潰してはならないと論じた長老の一言が、硬直した意見交換現場の雰囲気を変え、学校と地域が一体で復興を目指す現在の姿(137頁、図3・44)につながっている。

注 22

第2章で見たように復興を支援するNGOはそれぞれのドナーの意向を強く受け、復興の大きな方向性とは必ずしも合致しない志向をもつ。これを受け入れつつ、大きな成果を実現するためには、明快なビジョンの提示と相互の調整を担うマネジメントが必要となる。

注 23

信頼による複雑さの縮減は、難解なルーマンの論者の中でもその中核をなす概念であり、安易な引用は禁物であるが、「信頼は決して過去からの帰結ではない。そうではなく、信頼は、過去からの入手しうる情報を過剰利用して将来を規定するというリスクを冒すのである。信頼の、この心的行為によって、将来の世界の複雑性が縮減されるのである(ルーマン、一九九〇、三三頁)」という解説は、復興の現場で起こっていることと親和性が高いようにも思われる。

注 24

U・ベックは後期の著作の中で、自然と社会の二元論を越えることを主

張し、その手掛かりとしてB・ラトウール、D・ハラウェイの仕事を上
げている。特に前者による「虚構の近代」（一九九五）を、「科学技術の社
会学においてみられたような（中略）もつとも挑戦的な著作である」と評
価し、アクターネットワーク理論の可能性に言及している（ベック、二〇
一四）。