

(案)

提言

「ひと」と「コミュニティ」の力を生  
かした復興まちづくりのプラットフ  
ォーム形成の緊急提言



平成24年(2012年)〇月〇日

日本学術会議

環境学委員会環境政策・環境計画分科会

この提言は、日本学術会議環境学委員会環境政策・環境計画分科会の審議結果を取りまとめ公表するものである。

### 日本学術会議環境学委員会環境政策・環境計画分科会

委員長	淡路 剛久	(連携会員)	早稲田大学法務教育研究センター招聘研究員
副委員長	花木 啓祐	(第三部会員)	東京大学大学院工学系研究科教授
幹事	羽藤 英二	(連携会員)	東京大学大学院工学研究科教授
幹事	横張 真	(連携会員)	東京大学大学院新領域創成科学研究科教授
	石川 幹子	(第三部会員)	東京大学大学院工学系研究科教授
	小幡 純子	(第一部会員)	上智大学大学院法学研究科教授・法科大学院長
	加藤 仁美	(連携会員)	東海大学工学部教授
	北澤 宏一	(連携会員)	科学技術振興機構顧問
	鬼頭 秀一	(連携会員)	東京大学大学院新領域創成科学研究科教授
	桑野 園子	(連携会員)	大阪大学名誉教授
	酒井 伸一	(連携会員)	京都大学環境安全保健機構附属環境科学センター長・教授
	高村 典子	(連携会員)	国立環境研究所生物・生態系環境研究センター長
	武内 和彦	(連携会員)	東京大学大学院農学生命科学研究科教授
	鳥越 けい子	(連携会員)	青山学院大学総合文化政策学部教授
	福井 弘道	(連携会員)	中部大学教授、中部高等学術研究所副所長・国際GISセンター長
	船水 尚行	(連携会員)	北海道大学大学院工学研究院教授
	村上 暁信	(連携会員)	筑波大学システム情報系准教授
	野城 智也	(連携会員)	東京大学生産技術研究所教授

本件の作成に当たっては、以下の職員が事務を担当した。

事務	石原 祐志	参事官(審議第二担当)
	齋田 豊	参事官(審議第二担当)付参事官補佐
	山田 裕香	参事官(審議第二担当)付専門職

## 背景

東日本大震災が発生して、1年8ヵ月が経過し、大きな被害を受けた東日本沿岸の41市町村では復興計画が2012年8月までに策定された。これに基づき、被災市町村は、40の基幹事業の中から、それぞれの実情に応じた事業を選択し、復興が進められている。しかしながら、現実の復興の歩みは遅々としており、なかでも最も立ち遅れているのが、地域コミュニティに関する復興である。

今回の震災で明らかになったことが、災害と復興に対するコミュニティの「力」の差である。今後、安全・安心なまちづくりを進めるためには、地域コミュニティが復興の主体となるようにすることが極めて重要であり、復興の展開においては、環境にかかわる「生きる力」を地域コミュニティの中に培っていくことが求められる。

## 現状と課題

地域コミュニティ復興の基本となる事業は、防災集団移転促進事業（公表箇所数276地区）、土地区画整理事業（同58地区）、漁業集落防災強化事業（同82地区）等であるが、合意形成、土地取得等が完了し、着工にこぎ着けた地区は、2012年9月現在、わずかに1地区にすぎない。阪神・淡路大震災における土地区画整理事業施工区域は20カ所であったことを考える時、東日本大震災の復興まちづくり箇所数は、その20倍にもものぼり、地域コミュニティの復興が鍵であることが分かる。

なかでも、複雑な権利調整を必要とする区画整理事業は、土地の区画そのものが津波被害によって判然としないという事情も加わり、遅々とした歩みである。一向に見えない将来に、元々高齢化が進み、人口流出が顕著であったコミュニティの中には、すでに離散をきめた集落、存亡の危機に直面している集落などもあり、復興の現実を直視する時期にきているといえる。

復興に関してはこれまで、国により様々な支援が行われてきた。津波シミュレーションの予測などに基づき、海岸防潮施設の水準が決定され、可住地・非可住地の選別など復興土地利用計画の骨子が定められた。しかしながら、震災後の混乱、仮設住宅への分散居住などによるコミュニティの意志疎通の困難さ等の状況から、被災者自身の意見が直接、反映された復興計画とはなっていない事例が多々存在している。

また、それぞれの地域には、自然とのかかわり、災害に対する対応のあり方、周辺地域との協働や共存のあり方に関する歴史的に蓄積してきた文化と伝統がある。そのような地域の文化・伝統により、各地の自然環境、生物多様性はこれまで維持保全され、同時に単に貨幣価値では測れない豊かな日常生活が担保されてきた。真の復興は、津波によって物的環境の多くが失われた後に残ったかけがえのない資産ともいえるべき、この地域の文化・伝統、すなわち地域コミュニティの力を如何に顕在化させていくかにあるといえる。今後のまちづくり

においては、復興と併せて地域環境の持続的維持に向けた取り組みが求められるが、地域に根差した自然とのかかわり方を持続し、発展させることは必須である。

しかし、地域の文化・伝統は口承で伝えられるだけでなく、遊びや生業などの自然との深いかかわりの中でも、身体に刻み込まれるような形で伝えられてきた暗黙知的な知識や知恵である。従って、復興まちづくりにおいて地域コミュニティの力を反映させるためには、まず、地域における「ひと」と自然との深いかかわりや、自然に根ざした生活のあり方、コミュニティの組み立て方、災害に対する対応の仕方、今後の自然との関係における生活の展望等を丁寧に掘り起していく必要がある。そして掘り起こしたものをコミュニティで共有し、地域の学びを進めていくことが重要である。地域の学びを進めることで、コミュニティがまちづくり計画の主体となることが可能となり、持続的な地域管理にまで責任を持つ新しいコミュニティの力を創り出していくことができる。いま、復興に求められているものは、このような地域の学びを基盤とし、「復興まちづくりの合意形成、そして地域コミュニティの持続的維持を行政と住民の共同の責任で実現していく場（プラットフォーム）の形成」にある。

## 提言

以上の背景を踏まえて、復興まちづくりにおいて、自助力・共助力を有する、「ひと」、「コミュニティの力」、「コミュニティのつながり」を再生していくために、以下の提言を行う。これらの提言は、コミュニティの復興に関して現時点で明らかになってきた問題に対して行うものであり、適時性と緊急性がある。

### **提言1：地域コミュニティの持続的維持を、行政と住民の共同の責任で実現していく場としての「復興まちづくりプラットフォーム」の形成**

被災地を特色づける長い歴史に裏打ちされた地域コミュニティの再生にあたっては、住民が自ら復興に責任を持ち、地域コミュニティの持続的維持に寄与しうる体制を作り出す必要がある。そのためには計画実現のプロセスを地域コミュニティレベルで行う必要がある。

ここでいう「コミュニティ」は地域ごとにその規模が異なる。地域の住民生活の繋がりや地域環境との関係、住民の生活圏等の実情に合わせて、決められるべきものである。自然と地域の人たちの深いかかわりを掘り起し、住民間で共有した上で、地域住民が自ら将来像を描き、周辺コミュニティとの連携を模索し、その実現に責任を持つような復興の実現プロセスを作り出す必要がある。

今後、復興を実現していくために、市町村は地域コミュニティの実情に応じた、きめの細かな支援を積極的に行う必要がある。さらに、市町村の境界に縛られずに、コミュニティが周辺コミュニティとの連携や広域圏での連携を議論

できるような舞台づくりも重要である。この実現に向けて、市長村は、現実の制約条件や実現性の課題を包み隠すことなく提示し、共有し、被災者と共に困難を克服していく必要がある、そのプラットフォームを創りだすことが早急に必要である。このためには、利害関係を有さず、適切な助言ができるまちづくりの専門家の支援も重要である。

復興庁は、このような東日本大震災復興における「地域コミュニティ」の真の役割を、十分に認識し、画一的ではない、地域特性に応じた復興予算の配分の検討を行うべきである。

## **提言 2：失われた自然と地域の人たちの関わりについての聴き取りによるアーカイブの作成と復興計画への展開**

現在、津波被害についてのアーカイブの構築が提言されているが、コミュニティの力を生かした復興を行っていくためには、かつて存在した自然と人のかかわりや、コミュニティが如何に持続的に運営されてきたかについて、認識することが何よりも重要である。

このためには、聴き取りによるアーカイブの作成が急務である。現在の復興は、物的環境の整備が中心であり、目に見えない文化・伝統といったコミュニティの力は、それぞれの被災者の心に眠ったままとなっている。このような質的記憶を顕在化させることは、時間がかかり困難な作業である。しかし記憶が風化する以前に、いまであるからこそ、学術、NPO、専門家、住民、行政の協力により、実現に移していく必要がある。得られた知見は、冊子や地図により共有化できるようにし、地域の人たちの思いを目に見える形にしていく必要がある。その上で、行政計画とすり合わせを行い、地域の復興計画を練り直していくことは、極めて重要な意義を持つと同時に、今だからこそできる方法であるといえる。

こうした様々な形での地域の自然や災害との関係における質的調査と地域住民の共有のプロセス形成を、今後は組織的に行い、復興まちづくりのプラットフォーム形成に生かしていくことが必要である。