

東日本大震災からの復旧・復興と近年の公共性研究

— 市町村の復興基本計画と住民の再建行動を中心にして —

山 田 誠

キーワード：

法的正義、公共的理由、計画作成者
復興基本計画、土地利用計画図、地区の合意

目次

1. 序
2. 震災復興にとっての市町村と公共性世界の構造
 - 1) 沿岸漁業に依存する被災地と公共性研究のフレームワーク整理
 - 2) 市町村復興基本計画の構成と日本型の善玉公権力
3. 市町村の復興基本計画づくりと公共的空間創出の現場
 - 1) 岩手県の被災市町村における経済と復興基本計画の理念・運用原則
 - 2) 土地利用計画図と被災地の善玉公権力
 - 3) 公共的理由と復興を牽引する地区の内生的エネルギー
 - (1) 市民による討議と自主的な住民組織
 - (2) 計画専門家と公共的空間への仲介者
 - (3) 正義論・運命論と悔悟から再建行動への転化
4. 結び

1. 序

東日本大震災から1年。この1年の内に復興は次第に難しさの度を増してきている。ここでは調査の進展に応じて膨れ上がる被害総額をいつているのではない。人々の同情する能力が小さくなり、負担を引き受ける感情が低下していることを問題にしている。確定された金額という事実からは切り離されて変動する感性や感情は、長い苦難の道のりとなる復興を促進したり後退させることはないのか。資金・資源の投入量とは異質な復興道程への影響要因の抽出や困難を緩和する方策について、経験科学はうまく扱えるのか。規範科学の一つ公共性研究は、こう問いかける。

2011年の後半に、福島県下の市町村を除き大部分の市町村が復興基本計画を公的に決定した。投入の遅れが批判され続けてきた政府の一連の決定と併せて、ようやく本格的な復旧・復興事業のスタートが切られた時点で、政策分野をはじめとする経験科学は規範科学が突きつける懐疑に説得的に答えられるかを点検しなくてよいのだろうか。双方の学問界の間で、必ずしも進展してこなかった「合意形成の理性化」（加藤尚武）を求める対話は、この種の基礎作業から始めるべきではなからうか。そうはいうものの、経験科学が規範科学の視角に立脚して研究のあり様の再点検を決意するや否や、大きな壁が立

かかる。

公共性研究の場合、国・県・市町村という編成をとる現実の公権力とは切り離された理念社会を扱うことが多い。それゆえ、日本の公共性研究は、現代日本において公共的空間の実現を希求しながらも、その社会に接近する手法や実践活動に関する発言はほとんどなく、結果として、現実社会を一般的に評価する態度が支配的であったといえる。それに対して、国の第三次補正予算の成立、県の復興計画と連動して作成される市町村の復興基本計画は、被災地の人々の生活再建を方向づける。この公共的な計画は、公共性研究の観点から見て、いかに評価されるのであろうか。この問いに回答を与える数少ない研究者の一人が法哲学の森際康友氏である。

「正義論は権力論の文脈でまず語るべき」と主張する森際氏は、国際的に称賛を浴びた被災者たちのふるまい、秩序だった行動も、そこには「正義の要素が相対的に少な」く、「慎慮・賢明な計算に裏打ちされた、いわば美学の伝統の要素が大きい」とみなす。また、公共性の実現は、『各人に彼のものを与えんと不断に努力する』との決意を表明する善玉権力のもとで、公共的理由により公共的決定を下せばよい、となる。この枠組みのもとで決定を下す公権力の場合には、法的正義（手続的正義）と社会的正義（実質的正義）がともに満たされて、「個別意思の総和に過ぎない全体意思しか存在しない世界を」、ルソーのいう意味での誤りを犯さない「一般意思が存在する世界へと変貌させ、発展させる」ことができる¹⁾。

この文脈に、国・県・市町村といった公権力の重層構造は登場しないものの、公共性に支えられた一般意思と公権力の理念的な整合性は確保される。この時、公共性は「近代的個人と欲望肯定論的道德」の土台上に成立してはいても、峻別された＜公私＞の世界のうちの＜公＞にとどまるため、＜私＞は分離されて視野の外に置かれている（第8回、3ページ）。そして、ハンナ・アーレントによれば、＜私＞とは人々の目から意識的に隠され、許された人々以外の目には触れない状態を意味し、個人のプライバシー世界のみならず、民間の経済活動もこの＜私＞属するという点は留意を要する。

実は、＜公＞のあり方に関心を集中させてきた公共性研究は、沿岸漁業と深く結びついた集落を扱うのが苦手である。というのは、これまでの公共性研究が都会に住み、＜公私＞の間に一線を画して、＜公＞、言いかえれば開かれた市民社会をメインの舞台としてきたからである。その経緯もあり、今日でもこうした集落タイプをどう位置付けるかをめぐっては、関係する研究者たちの中で対抗的といえるほど意見が分かれている。

2002年夏に開かれたある討論会の席上では、珍しく双方の意見がぶつかり合っている。非都市域は戦後の民主的改革を経ても、近世からの共同体的な生活構造を長らく保持し続けてきた。討論会において農村社会学を中心に高度成長期の終了ころまで追跡されてきた見方を引き継いで、公共哲学の研究者の側から見解の表明がなされた。それを一言にまとめれば、異質な他者の自由なふるまいの受容に関して、都市空

¹⁾ ここでの引用はそれぞれ、森際、2011年、第1回、4ページ、第2回3ページ、第8回3ページ、第8回、6ページである。なお、同一シリーズからの引用による森際説明は本稿では繰り返し登場するため、以後、本文中に回数とページ数のみを記すことにする。

間と農村空間の間には、今日でも類型的な相違があるのではないかと、なる。金泰昌氏の問題提起に対する住民・市民活動派からの批判は手厳しい。そのいくつかを取り上げると、金氏の見方は「ほとんど差別」だとの発言に始まり、「農村の方がコミュニティができる」。「新しくまとまりを作るとするのはすごく難し」くて、大都市、とりわけ「郊外では、絶望に近い」。さらに、非都市域には現代における「地方自治の純粹型」を再生できるとの発言まで飛び出す²⁾。

激しい反発に対して、公共哲学の側は十分にかみ合った内容の反論をできていないが、非都市域においては集落意識が人々の行動を規制する事例に枚挙のいとまがない。さらにいえば、漁業に依存する集落は産業活動において公有水面の総合的利用を調整する強い規制が存在するだけ、＜公私＞の未分離度が高い。およそ公共的な世界から遠い性格の漁業集落は、公共性研究の対象になりにくい。かくのごとき集落を公共性研究の観点に依拠して救い出してくれるのは、斎藤純一氏の親密圏の位置づけである。

閉じた領域をつくる共同体は、「本質的とされる価値を成員が共有すること」を求める³⁾。それに対し、親密圏の場合は、家族とは区別されるものの、「他者の生命・身体への配慮が人びとを繋ぐメディア」となる世界であり、具体的には、生活場面における「苦境を打開するために形成する集団」などが該当するとされる（セルフ・ヘルプなど）。その半面、抗争を欠き、具体的な人稱を身につけた他者への配慮によって維持される。また、親密圏が単純に拡張され

ても公共的空間になりはしないという見方に関しては、斎藤氏はアーレントと共有する。

だが、斎藤氏は、そこから進んで、両者が「分析的に区別可能ということは、実態として重なりうる」点にまで考察を押し進める。それどころか、共同体と公共的空間の要素をともに抱え込んでいる両義的な親密圏に対するアーレントの消極的な位置づけに対抗して、彼は「新たに創出される公共圏のほとんどは親密圏が転化する形で生まれる」とまで述べて、積極的な位置を与える。もっとも、その斎藤氏にあっても、親密圏からいかにして公共的空間が生まれるのかに関しては一切言及していない⁴⁾。ところで、本稿の主要な対象空間である漁業集落はここで描かれた親密圏の性格とどの程度合重なり合うのであろうか。簡単に、一般的な地域特性に触れておこう。

津波被害にあった地域のうちで、沿岸漁業に依存した集落は、非都市域の大部分、つまり沿岸地域の大半を占める。それを市町村の区分でいえば、町村はもちろんのこと、市にあっても市街地から外れた沿岸集落はたいてい該当するといえよう。世帯規模で見れば、密集地区をもつ町村の中心部で2千世帯ほど、それ以外だと約千世帯ほどで、多くの場合、小学校だけでなく中学校も建っている。町内会・自治会を越える規模の集落ではあるが、たいていの人々が共通の知人などを介して知り合い関係にあって、見知らぬ他人の関係は稀であろう。

これらの類型に該当する集落は、昭和の時代には半漁半農の人々が主勢力をなしていた。だが、現在ではもっぱら漁業で生計を立てている

²⁾ 西尾勝・小林正弥・金泰昌編、2004年11巻、120～135ページ。

³⁾ 斎藤純一、2000年、5ページ。

⁴⁾ 斎藤純一、2000年、91～95ページ。

人々は集落の少数派に転落している。多くの現役世代は、市街地にある多様な働き口や内陸部にある誘致企業に就業している。集落住民は日常的な買い物も集落外にある大型スーパーや、ショッピングセンターに出かけることが多い。つまり、家庭レベルでとらえる生活は、集落外の比重が高まっている。その一方、各種の集落事業や地域行事、とりわけ防災取り組みなどを通して形成される「対話の親密性」は、「排除されていないという感情」を共有させる⁵⁾。表面上は都市化した生活スタイルが身に付いているかに見えるものの、それらの集落に暮らす人々は「市民的公共性」に立脚したコミュニケーションがうまくとれない。大々的な避難を含む今次震災の研究で親密圏を重要視する一端がここに見える。

法学や行政学は<公私>の区別を重視はしても、親密圏を組み込んだ概念構成には関心がない。また、<公私>の区別された世界をいかにして生み出すかを論ずるのも、あまり得意でないように見える。しかしながら、復興を扱う本稿にとっては、復旧・復興事業の担い手、その原動力の吟味も避けて通れない。

2) 市町村復興基本計画の構成と日本型の善玉公権力

(i)

制度論的な観点に立てば、現代日本は「公共性を実現し発展させることを存在理由」とし、『各人に彼のものを与えんと不断に努力する』という正義を標榜する善玉公権力としての制度環境を満たす（第8回、2、3ページ）。この

法制と現実運用のギャップに関して、世論はしばしば「個別意思の総和にすぎない全体意思」（第8回、6ページ）が支配する悪玉公権力に理由を求める。仮にその説明が的をえている場合も、善玉公権力に置き換えれば復旧・復興が順調に進み、望ましい目標に近づいていくとの短絡的な見解はあきらかに誤りである。

法哲学が提示する善玉公権力論を復旧・復興の検討概念まで具体化するとすれば、上述した親密圏の概念とは別にいくつもの補強が必要となる。なによりも市町村の復興基本計画が包摂する事業範囲は、公共性研究の公共的空間よりも格段に広い。公共性研究はこの乖離にどう対処することになるのであろうか。

公共性研究を、1つの研究グループが主張するように、「現下の緊急な公共的課題を市民と共に考える学際的・実践的学問」と定義づけると、大震災の復興のあり方を吟味するのに適している⁶⁾。その一方、市町村の復興計画は、基本的に現代日本の公権力が保持するすべての権能を盛り込む。同時に、今次震災の計画は、意見反映の濃淡や用いた手法の多様性が論点となるにしても、一般住民の意見を組み込んでいる。公共性研究の関心は望ましい社会のあり方に向いており、復興計画に織り込まれている複雑な性格を帯びた諸事業の重なりを切りさき、組み替えるだけのメスを具備しているわけではない。逆に、学問的に中核となるグループの関心は、ルソーのいう一般意思にいたる公共性の実現に自己の学問焦点を合わせてきたように見える。研究者の関心方向から切り離せば、公共性研究

⁵⁾ 斎藤純一、2000年、96、99ページ。

⁶⁾ 山脇直司氏らによる「ポスト3・11の公共哲学シンポジウム」への呼びかけ文

の現実的な魅力は、他の専門研究にほとんど登場しない「異質な他者」を取り込む態度にある。そして、この態度は、非都市域の再建にとってのカギの所在を明らかにする。市町村の復興計画という実践的政策を公共性研究と交差させるために、復興基本計画の形態から検討しよう。

緊急的災害対応に目途がついた段階で公式に決定される市町村の復興基本計画は、当面する復旧事業から復興後の市町村像までを包摂する長いタイムスパンの計画である。市町村によりマチマチの復興計画にあたかも標準編成があるかのごとく組み立てれば、三部構成となる。今次大震災の当該市町村における位置づけ、将来の復興した時点での市民生活像、目標を目指す市町村の姿勢と住民参加、これらを取り上げる総論の部が最初の第一部に来る。第二部は、行政分野ごとあるいは、まちづくりプロジェクトごとに実施される事業項目を掲載する。第三部には、これら諸事業を地図上に落とし込むと同時に、住民の居住や産業活動を地区ごとに割り当てる土地利用計画の図面がくる。この時、市町村は、公共性研究が割り当てる<公>の世界よりも格段に広い計画世界に対して権限を行使する。

復興計画の扱う内容は、大きく次のように区分できる。

A. 公権力体自身が直接に目的を達成できる活動：

- 1) 自己の活動拠点の確保（狭義の公共施設の建設）
- 2) 人々の移動、産業活動の促進さらには社会的安全のための条件整備（インフラストラクチャーの建設）

B. 自己の外部にいる人々への働きかけを通して達成を企図する活動：

- 3) 税制・補助金を利用しての住宅建設、企業

活動に対する誘導

- 4) 私有地に対する特定利用の規制、制限、禁止措置

現代の公権力は、これほど広い範囲に対して自己の影響力を発揮する。この時、B領域は公共性研究の対象から除外されるはずである。だが、復興基本計画では安全性を根拠にして民間人の保有する土地の利用権を制限し、さらに奪うケースまである。

公共性研究がB領域を開かれた場での公共的決定になじまないとして除外してきた背後には、<私>に属するB領域の事項は市場で自由に処分する私人たちに任せた方が社会全体の富・福祉の増大にとってより効果的だという基本発想がある。ここで、公共性研究は実践的な選択を迫られる。1つには、ルソーのいう誤りなき一般意思に適合的な領域に自己を限定する路線であり、もう1つには、誤りを犯す危険を承知したうえで、すべての領域を対象にして、より公共的決定に近づける方式を探求する路線である。

被災した沿岸地域は、今次震災のずっと以前から水産業の衰退が顕在化し、過疎が進んでいる。したがって、前者の選択は、事実上、震災前からの趨勢が一段と加速するという高い蓋然性に沿った復興路線の選択を意味している。後者を選択した場合、誤りを含む政策までを公共的に検討する積極的な意義は、どこから出てくるのだろうか。住民の居住選択や現下の市場選好のあり様を転換させる試みへと行き着くことになる。つまり、市町村の復興計画を前にして、公共性研究は「学際実践的学問」であろうとすると、悩ましい選択の前に立たされる。

(ii)

東日本大震災とその後の動きに関して、世論

は、東京電力が引き起こした人災および国を中心とする公権力・政治のまずい対応に批判の目を集中させる。これに対して、森際氏の見方はずいぶん違っている。彼は被災地の「一連の行動や秩序正しさ」を生み出す事態を、「正義の要素が相対的に少ない」社会とみなし、善玉公権力にふさわしい「秩序の正しさを問い、立法論に踏み込むことをいとわない」正義論が当たり前となる社会を求める（第2回、3、4ページ）。

同じ法学界にあっても、法哲学の森際氏と行政学の真淵勝氏とでは、社会と法に関する見方が著しく違っている。どちらも市民社会と親密圏という複合的な社会構成の見方はとらないものの、森際氏が半ば歴史的な特性に重きを置くのに対し、真淵氏は公権力と社会がとり結ぶ関係の構造変容ぶりに着目する。その大枠局面における変容は、これまで親密圏として機能してきた被災集落にとって外枠の変容として作用しそうである。

森際氏は、制度化された人民主権と立法的正義を直結させる。その観点から見ると、日本の公共性は、月光仮面に対する期待に見られるごとく、むしろ「影の部分」に頼る手法が「正義の基本形」となる社会特性を保持している。この定性的な見方からは、重要なものの例として挙げられる復興計画を取りあげても、具体的な土地利用について「判断が異なった場合に住民の立場、その権利主張の正しさを判断することが国に要求される」という上位権力の決定任せに行き着くしかない（第2回、6、5ページ）。

実際の復興基本計画の場合、事態はもっと錯綜している。まず、日本の政治行政的な編成に

即してみれば、国レベルで公共的な決定がなされても、現場レベルに一義的な一般意思が定まる制度構造になっていない。というのも、現実の公権力は、国、県、市町村レベルと3層に分かれていて、各レベルにおいても公権力は行政と議会に分割されている。このため、第3層に当たる市町村は、第1層および第2層の方針や規制を踏まえて復興計画を策定する際に、同一レベルにいくつもの一般意思が併存する状況が生まれる。さらに、市町村は復興計画を策定するにあたって、住民意見の聴取を求められるが、その聞き方や程度は市町村の手に委ねられ、制度として決まっていない。

ところで、この制度編成を前提にして、テキストにおいて行政主導の日本的統治について述べる真淵勝氏は、森際氏とは別の見方を提出する。真淵氏はこれまで強固な構造とみなされてきた日本行政システムの特徴を、融合的中央地方関係と最大動員に見出す。それによって生み出されてきた20世紀型の行政・社会間秩序に関しては、国家が社会に浸透する行政国家と社会が国家に浸透する多元主義国家という2つの見方が生まれている。真淵氏は、実は両者が相互浸透している状態が実相であろうとする。その上で、「20世紀に全開した『国家と社会の自同化』という秩序」が現在では大きな曲がり角にあるとの認識をしめす。つまり、この間の分権改革の流れをも含めて「国家の領域を限定的にとらえよう」とする思潮のもとで、官僚が「社会と密接な協調関係を築き、維持することを慎重になって」きたと判断している⁷⁾。もし彼の認識が当たっていれば、被災地の住民と市町村は、従前のように国を当てにできないことになる。

⁷⁾ 真淵勝，2009年，585，584ページ。

上述したように、親密圏の両義性に着目する斎藤氏には、いかにして公共的空間が生まれるかの関心は見られない。その一方、河沿いにある2村の間での架橋ケースを使用する森際氏の一般意思の導出は、公共的空間創出のモデル論的な説明となっている。彼によれば、双方の村民にとってより高い経済力をもたらす橋の架橋場所は、〈私〉ではなく〈私たち〉の共通利害を公共的なるものとして承認して、公共的理由により、公共的決定をすれば唯一の解に到達する（第8回、5、6ページの要約）。このモデル設定は、市町村の復興計画が掲げる理念および被災地の住民が置かれた客観的な環境と大きくオーバーラップする。斎藤氏や森際氏の言説を重ね合わせると、公共性研究が用いる概念は、沿岸部市町村の復興計画づくりを吟味する際の有用な考察概念として用いてもよさそうである。

3. 市町村の復興基本計画づくりと公共的空間創出の現場

1) 岩手県の被災市町村における経済と復興基本計画の理念・運用原則

(i)

下位公権力の市町村が決定する復興基本計画は多様な作用因子が入り込む文字通りの総合的なプランでありプログラムである。その計画への見方は、経験科学と規範科学でどう違うのであろうか。本章では、現場での計画づくりの実情とそれぞれのアプローチが突き合わされ、評価の台に載せられる。経験科学の1部門である経済学は、経済全体と地域経済・社会の緊張関係に着目し、マクロな諸指標をより高い水準に回復させるという目標に向けて復興計画像をつくるであろう。森際正義論からは、その計画が

公共的理由に基づいて公共的決定を下せるか、それがどこまで一般意思に近い計画になるかに、評価基準が置かれる。公権力をもち込まない河野・金氏からは、支援する側も受ける側も同情する能力を高めないかぎり、長期に及ぶ復興事業は成果をあげないのではないかという論点が出てくる。

災害を研究する都市計画家は、これらの専門分野に依拠した研究者たちとは復興計画の取り上げ方が基本的に違っている。現場に近い都市計画家は、復興計画のもつ総合性に着目し、それぞれの部分目標について評価する手法をもちいる。そうではあるが、彼らは自らを経験科学の陣営に配置する。その結果、検証関心はやはり復興事業のスムーズな遂行と復興達成のメルクマールにとどまり、その射程は復興の成果を左右する内生的な力にまで届かない。

復興基本計画は、一般に目標としてインフラストラクチャーを中心とした物理的な空間の再建、経済の再建、市民生活の再建の3つの柱を設定する。公共性研究は、目標の内容や水準の是非を判断する能力はもたない。そうではなくて、総合的な目標の策定プロセスや決定のあり方に関心を寄せる。とはいえ、復興計画における市民・住民の参加は法制度的には決定権ではなく、意見を聞かれる広聴の権利に過ぎない。ここから、復興計画の住民参加は、市町村側の方針に応じて大きな幅が生じる。裏からみれば、住民参加の内容や決定度が市町村に委ねられているため、事情しだいで住民は潜在的な決定の機会を入手できるわけである。それゆえ、具体的な事例の吟味が大切になるが、この場面になると検討素材の多くは個人の入手しえた資料という制約をまぬがれない。

3・11の津波により町長や多くの職員が死去した大槌町は、その復興基本計画を12月26日に議決した。これにより、岩手県下の沿岸12市町村すべてが震災の起きた年に復興計画を策定し終えた。市町村の復興計画は、大槌町のケースは極端としても、全体として阪神淡路大震災と比べ目立って遅れてきた。その原因として、一

方において、政治の混迷や政府の職務怠慢を、他方では原発事故という特殊要因、被害の甚大さ、市町村の機能喪失などを指摘する声が相次いでいる。

他方、策定された数多くの市町村復興計画は、異質な他者が参集する開かれた公共的空間を経由して公権力の決定がなされている。また、前

表1 岩手県内市町村における人的被害の概要と復興基本計画策定状況

市町村名	人口	人的被害の状況(平成23年7月25日現在)					復興計画策定状況 (平成23年12月26日現在)	
		死者数 (人)	行方 不明者数 (人)	負傷者 (人)	合計 (人)	対人口 割合 (%)	復興方針案の提示日	復興計画の策定日
岩手県計	1,330,147	4,611	2,081	186	6,878	0.5		
陸前高田市	23,300	1,538	392	不明	1,930	8.3	陸前高田市震災復興計画 策定方針 5月16日	陸前高田市震災復興計画 12月21日
大船渡市	40,737	330	122	不明	452	1.1	大船渡市復興基本方針 4月20日	大船渡市復興計画 10月31日
釜石市	39,574	879	349	不明	1,228	3.1	釜石市復興まちづくり基本計画 一復興プラン(骨子) 7月11日 一中間案 10月26日	釜石市復興まちづくり基本計画 12月22日
大槌町	15,276	790	773	不明	1,563	10.2	大槌町震災復興基本方針 6月9日	大槌町震災復興計画 12月26日
山田町	18,617	593	261	不明	854	4.6	山田町復興ビジョン 6月30日 山田町復興計画(行政素案) 9月29日	山田町復興計画 12月22日
宮古市	59,430	420	158	33	611	1.0	宮古市震災復興基本方針 6月1日	宮古市東日本大震災復興計画 (基本計画) 10月31日
岩泉町	10,804	7	0	0	7	0.1	岩泉町震災復興計画(骨子) 5月20日	
田野畑村	3,843	14	19	8	41	1.1	田野畑村災害復興計画 (復興基本計画) 9月29日	岩泉町震災復興計画 9月16日
普代村	3,088	0	1	1	2	0.1	普代村災害復興計画基本方針 6月1日	普代村災害復興計画 9月29日
野田村	4,632	38	0	17	55	1.2	野田村復興基本方針 5月27日	野田村東日本大震災 津波復興計画 11月7日
久慈市	36,872	2	2	8	12	0.0	久慈市復興ビジョン 5月2日	久慈市復興計画 7月22日
洋野町	17,913	0	0	0	0	0.0	洋野町復興ビジョン 6月1日	洋野町震災復興計画 7月28日
沿岸小計	274,086	4,611	2,077	67	6,755	2.5		
内陸小計	1,056,061	0	4	119	123	0.0		

出所：『岩手県東日本大震災津波復興計画一復興基本計画』、岩手県、平成23年8月、7ページ。岩手県 Iwate Prefecture Web Site「岩手県内市町村における復興計画策定状況」、を基に独自に作成。

段で土地利用計画図を構成する最小単位の地区の合意を取り付けている。これらのプロセスにまで立ち入って、遅れを伝統色の強い非都市域の沿岸部における公共的空間の創出と重ね合わせる業績は、管見のかぎり、まだ現われていない。逆に従前の議論を延長させれば、沿岸部は公共的決定の方式でもって復興計画を策定する条件がもっとも未成熟な地域と位置付けられる。

伝統的な日本の正義感の病理を「秤よりも花」の価値観に見出す森際氏だけでなく公共哲学のグループからも、非都市域では公共的空間の成立条件が未成熟だと指摘されている。他方、市民の暮らしの再建を最終的な目標とする総合的な復興計画を作り、推進する力を備えているのは、大都市の行政組織とそこに集う人々だと都市計画の研究者が報告している。これらの諸見解に従うかぎり、沿岸部の非都市域は公共的空間の創出要件を満たさない空間といえる。それでは、非都市域における復興を目指す地域的な取り組みはいかなる性格をもつのであろうか。回り道になるけれども、今次震災の復興をめぐっていかなる政策展開、どのような路線の対立が起きたのかを確認しよう。この点を素通りすると、沿岸部の地域に現れている魅力ある公共的な取り組みを浮き彫りにできないからである。検討の1番手は、岩手県の沿岸12市町村における人的被害と基本計画策定に関連した日時の一覧表である(表1)。

福島県、宮城県、岩手県の沿岸はのきなみ津波に見舞われたが、市町村ごとの被災状況は、地形の特質や行政区域構造によりまちまちである。3県のいちばん北に位置する岩手県の沿岸に大都市はなく、4市町村の合併でもっとも大きな市になった新・宮古市でも6万人強に過ぎない。それら12市町村における人的被害は、絶

対値でも人口比率でも著しい格差が生じている。

人的被害を被害の規模指標として利用すれば、より甚大な被害は南側にある6市町村に起きている。復興計画の決定日は、確かに南側の市町村が北側の市町村よりも遅い。したがって、復興計画の作成は被害の度合いに強く支配されるという見方は、一見、支持されるように見える。その一方、計画作成の開始日に着目すると、もっとも遅いのは山田町と釜石市であり、他の4市町村は、北側の市町村と変わらない。この2つは、町長などの死去で役場機能が事実上マヒしたと見なされた大槌町よりも遅いだけに、内部的な特殊事情をうかがわせるケースである。大船渡市は、12市町村中でどこよりも早く計画づくりに着手しながら、その決定日は北側の市町村よりも遅い。つまり、これらの策定に関係する日時からは、より被害の大きい市町村では住民の側から旺盛な意見表明がなされていると推測される。

復興基本計画づくりを開始した日と決定した日の関係から見て、市町村ごとで復興計画への住民参加に明白な違いがありそうである。ところで、復興計画は阪神淡路大震災ではじめて本格的に採用されたまだ若い手法であり、近年、神戸市のケースを中心に検証がようやく進んでいる段階である。大都市神戸の経験がどこまで規模の大きくない市町村と共通するかに疑問はあるだろうと、神戸市の復興計画が貴重な先例であることは間違いない。

(ii)

本稿の主たる対象は、神戸市、仙台市のような大都市と質的に格差がある非都市域である。地域の編成秩序が違っている地域において、大都市で適用された計画が同じ結果を得られるの

であろうか。法的正義の世界の外に足を踏み出さない森際氏の場合、1つしかない誤りなき一般意思は環境設定に応じて変わるので、いくつかの異なる計画論になっても不都合でない。その一方、復興計画の一般理論を打ちたてようとする都市計画家の林春男氏は、どの都市、地域にも適用できる計画理論の構築をめざす。彼が構築できると判断する根拠は、複雑な都市を全体として包摂する復興計画の総合性にある。しかしながら、ハードを中心に据えた都市空間の復旧優先を引きずっている彼の復興計画論は、非都市域の抱える課題にうまく対処できるかどうかよりも前に、都市理解に誤りを含んでいるように思われる。

都市は異質性の集合体であり、それは公共的空間の存立基盤となっている。この時、種々の異質性が対等な関係にあるわけではない。神戸市の例のように、復興計画において都市空間の効率性と安全性を扱う際に、都市計画の専門家は無意識に、従前の機能の維持・改善を最優先させている。その発想の背後には、都市の物理的な空間から最大限の利益を引き出せる企業に与する価値観が横たわっている。これと対比させて東北沿岸部の復興を描けば、生業に近い沿岸漁業の復活と現代的生活を確保できるだけの集落の再興である。ここでは、経済と社会生活の双方に足を踏み込んで立ち尽くす、しかもお互いに顔が見える住民たちが主人公である。大都市ではこうはならない。だからこそ、計画運営の原則に住民参加を取り入れ、市民生活の再建を最終目標から降ろさない専門家は、復興計画ジレンマ論に陥っていく。

岩手県下で甚大な被害が出た6市町村は、復興計画の決定までに7カ月以上を要し、4市町

村にいたっては9カ月を超えている。決定にいたる期間が長くなった要因には、困難な被害調査、担当職員の人数、能力不足、国・県の方針決定の遅れなど種々の要因が影響しているのは間違いない。同時に、見落とせないのが計画作成の難しさである。これに引き付けていえば、今回の大震災ではさまざまな専門家グループが地域外から多く支援に駆けつけている。手さぐりの復興計画の作成に関しては、神戸市の事例があちこちで成功体験として語られている。だが、神戸市の復興計画はほんとうに復興の目的を果たしたのであろうか。また、専門家や計画作成者たちが望ましい手法とする二段階の復興計画は、計画の本質を的確にとらえたものであろうか。

復興計画は、種々の分野の復興活動が組み合わさった総合的な計画である。一般に計画の策定と推進の両プロセスにおいて住民参加や外部からの企業進出、市民による応援が組み込まれている。それらがあまりにも複雑になりすぎて、担当者たちにも相互関連がよく見えないほどになる。神戸市の事例とそれ以外の事例研究をも踏まえて、復興計画の一般理論を志向するのは、林春男氏である。

復興計画の目標が本格的なものであれば、その復興目標はハード中心の都市空間の再建、経済の再建、生活再建の3本柱となると、林氏は主張する。復興活動の中で新たに生まれた3本目の柱は、さまざまな状況のもとで暮らす被災者の生活実態に合わせて、再建のあり様を提案する活動である。これらの目標の相互関係をみれば、最終目標である生活再建に安定的な基盤を提供するのが経済の再建である。その一方、物理的な都市空間の再建は、経済再建にとって不可欠な条件整備と位置付けられる。そして、

これら3目標のうちで「もっとも優先されるべきものは経済再建」となる⁸⁾。

「復興の重要な担い手である」住民の計画策定への参加は不可欠だとされる。それが求められる根拠は、大災害における被害が多くの関係者を生み出している、参加がなければ復興事業がスムーズに推進されないことにある⁹⁾。さらに、原形復旧ではなく将来を見据えた復興となると、かつてに個別の再建が進められる前に迅速に復興計画を策定しなければならない。しかるに、被災した市民の多くは被災地から離れていて不在のケースが多いし、計画づくりにも習熟していない。つまり、迅速な計画策定と住民の積極的な参加は、復興計画の策定において「常に存在する二律背反」と理解されている¹⁰⁾。

神戸市の場合は、これに対処して二段階の復興計画づくりがとられた。第1段階では、都市計画法に基づくフレームの決定である。震災2週間後に重点区域を定めて建築規制を実施し、2か月後には復興区画整理事業と復興市街地再開発事業を決定した。第2段階は、住民の協議会から出される「まちづくり提案」を受けて具体的な事業を組み立てて実行していく¹¹⁾。これでは、復興のフレームワークは市職員や専門家たちが決定し、住民たちは与えられた事業をどう進めるかについて発言権を得ていたに過ぎない。神戸市の住民参加とはこのスタイルであった。

この限定された住民参加は、従前の都市が抱えていた安全面での脆弱性の除去、また、最優先におかれた経済再建の確保という理由で正当化される。この方式によって、重点地区の都市

構造的な脆弱性が除去されたが、多くの住民たちはその地区から去った。そのうえ、「もっとも優先されるべき」とされた経済再建は、さまざまな分野で問題を積み残し、神戸経済が相対的な地盤沈下に悩んでいることは、林氏自身が認めている。

都市計画の専門家による計画検証の基準は、総合計画に移行した復興計画に対しても以前の復旧計画の時代から引き継がれたプランニング・テクノクラートの合理的な合理性にある。その際、「もっとも優先されるべき」経済再建のための諸手段の相互調整や優先順位などの検討はなく、事実上、物理的な都市空間の再建と等置されている。また、住民の計画参加が組み込まれてはいても、フレームワークの決定に際しては除外されている。一方、東日本大震災の復興計画が迅速な決定を見ないのは、この2点が大きな争点となっているためである。とすれば、プランニング・テクノクラートの合理的な合理性に基づいて計画・推進された神戸方式の踏襲は、開かれた公共的な場での理性的な合意形成を前進させる公共性研究の基準では支持できないように思われる。

(iii)

公共性研究において、経済はもともと典型的な<私>に属することがらである。他方、公権力の定める復興計画にあって経済再建は主要な目標の1つとされる。さらに、経済の再建方式をめぐって、同じ公権力レベルの宮城県と岩手県が対立している（創造的復興と日常の復興）。

⁸⁾ 林春男，2010年，315ページ。

⁹⁾ この点について率直に語るものとして、当時、職員として策定を担当した太田敏一氏の講演がある。太田敏一，2011年，44ページ。

¹⁰⁾ 林春男，2010年，305ページ。

¹¹⁾ 太田敏一，2011年，45ページ。

市町村の復興計画は、県の復興計画を与件と位置付けて策定される。しかるに、両県の復興計画が違った復興の進め方を指し示す。公共性研究を導きの糸とした考察にとっては、判断停止に追い込まれる事態といえよう。

独自の観点を加えつつロールズの『正義論』を読み込む塩野谷祐一氏の見方は、この窮地を救えるように思われる。ロールズは人々の資金配分をより有利にするシステムとして市場経済を是認する。もっとも、道徳的に公正な社会が競争から生じる経済的な格差を許容できるのは、正義の2原理（基本的な諸自由と公正な機会）を土台に据える社会においてのみである。この限定を付しているとはいえ経済再建が正義の2原理と整合的である場合には、リベラルな公共性研究は自己の検討対象としてそれを取り上げてよいことになる。いいかえれば、両県の路線対立は、公共性研究に対して正義に反しない経済復興とはいかなるものかを問いかけているわけである。

市町村の復興計画において、経済の再建はあまり具体像が見えない。たいていの市町村の計画では、復興後の市町村像や安全なまちづくりに多くのページが割かれていて、産業や経済に関しては漠然とした表現しか見られない。これと対照的に、直近上位の県復興計画には、基本方針から数多くのプロジェクトまで豊富な記述が計画を埋めている。ここで、三層に分かれている公権力間の計画関係に着目すれば、政府の復興構想（「復興への提言」）、東日本大震災復興基本法を踏まえて、各県の復興計画が策定される¹²⁾。それぞれの市町村は、県の復興計画に含

まれている種々の政策枠組み、作業基準を前提にしながら、自己にとって望ましい復興像、それに向けての作業工程を描くことになる。この相互関係にあつて、上位計画となる県復興計画に示された復興戦略が宮城県と岩手県で違うという事態が発生している。沿岸被災地の代表的な産業である水産業を中心に対比しよう。

宮城県は、壊滅的な被害を受けた被災地の復興に当たって、「法制度や経営形態、漁港のあり方等を見直し、新しい水産業の創造と水産都市の再構築」をめざす。その際、関連産業が集積する主要漁港を優先整備し、積極的に特区を設けたり外部資本を導入するなどして、新しい経営方式への移行を積極的に進める（創造的復興）。それに対して、岩手県の場合、「なりわい」の再生に含まれる水産業に関しては、①漁業協同組合を核とした漁業、養殖業の構築、②産地魚市場を核とした流通・加工体制の構築、③漁港等の整備を掲げる。岩手県の計画では、従前から地元の漁業を取り仕切ってきたおり、地域コミュニティにも強い影響力を与えている漁業協同組合を中心に据えて、大震災前の漁業再建に必要な諸手段を整備し、共同利用システムを構築する（日常の復興）。このいずれの路線が、より公共的空間と合致する経済活動といえるのであろうか。

一般に公共性研究では、経済を含む〈私〉とそれ以外の〈公〉という区分をするにもかわからず、森際モデルでは経済が〈公私〉を峻別する説明の〈公〉事例に登場する。また、議論を拡張すれば、森際モデルは対象の環境に応じて複数の一般意思（＝この場合には、計画理論）の存在を許容する。とはいえ、そのモデルであつ

¹²⁾ 水産関連産業の主要な被害集中県である宮城県、岩手県、福島県の取り組み比較に関しては、出村雅晴、2011年8月号、を参照。

でも、同じ環境の下でいくつもの一般意思を認めたりはしない。さらに、そこでの公権力は単一であって、公権力の分立は想定されていない。とすれば、「何時でもどこでも通用する」科学的知識に基づく公共的理由に頼る場面となる。そこで、経済再建について発言する経済学者たちの見解に着目しよう。

伊藤隆敏・伊藤元重氏が代表を務める経済学者グループによれば、今回の被災地における「昔の生活の継続は、震災・津波がなかったとしても、長期的には維持不可能」なのである。また、「都市の集積の利益を実現すべく、ある程度の人口集中が必要だ」と説く。そういう認識に基づいて、資源を効率的に使う「コンパクトシティー」などの街づくりへと大転換していく復興の推進を主張する¹³⁾。

そのグループの一人である斎藤誠氏は、石巻の現場を確かめたうえで、より明確に、震災前から起きている事態を加速させている現実に対して、「震災だから」にすり替えてはいけなさと発言する。すでにダウンサイジングの過程に入っている地域に、巨額のマネーを投入してダウンサイジングを食い止めようとするのは、「是が非でも避けるべきこと」である。そして、「身の丈に合った」、創造的な復興にむけての合意形成を提案する¹⁴⁾。

経済の復興にとって重大な足かせとなっている二重債務問題を吟味した内田浩史氏らグループの実証分析は、上記の論理の延長線上に位置

づけられよう。福島、宮城、岩手3県に立地する企業についてたんねんにデータを収集し統計的に吟味する。それによると、明らかに3県の企業は、被災するずっと以前から、阪神・淡路大震災や中越大地震の被災地企業と比べても、下位のグループの業績が劣位である。とりわけ下位1割に分類される企業群の売上高営業利益率は、2000年ころから一段階落ち込んでいるうえに、震災直前の2009・10年度にはもう一段階落ち込んでいる（ただし、上位75パーセントレベルの企業群にあまり顕著な相違はない）。そして、政府・中央銀行の金融的な対応策を重ね合わせると、供給されるべき借手に新規ローンが供給されない問題よりも、供給されるべきでない借手に新規ローンが供給されてしまう問題が、より深刻になろうとの結論を導いている¹⁵⁾。

結局、経済の再建に関する経済学者たちの見解は、いずれも宮城県の路線に軍配をあげている。それでは、「産地魚市場を核とした流通・加工体制」を掲げる岩手県の「なりわいの再建」は、パイの縮小という現実を無視し、「巨額の財政負担と遊休資源・用地」を将来に残す路線なのであろうか。そして、もしダウンサイジングが起きている地域では「住民や企業の流出が不可避的」だとして、それはいつ、いかなる条件で底に到達するのであろうか。この政策論、理論上の疑問とは別に、被災地の大部分にとって主力の漁業・水産業の実情に踏み込まないで、産業部門全体あるいは経済をひとくくりにした

¹³⁾ 伊藤隆敏・伊藤元重、2011年9月。この論文の短縮版を、『日本経済新聞』2011年5月23日号が「震災復興政策——経済学者が共同提言」として掲載している。新聞の記事では、3原則のうち第1原則の世代間公平が落ちている。ただし、「将来世代にツケ回すな」という文言見出しとしては入っている。

¹⁴⁾ 斎藤誠、2011年8・9月号。斎藤氏は、2011年5月26日の「一橋大学公開討論会」において同じタイトルの発表をしており、そのパワーポイントは主張がより鮮明である。この時、事例とされている石巻は、伊藤・伊藤論文における「都市の集積利益を実現」すべき空間に該当する。

¹⁵⁾ 内田浩史・植杉威一郎・小野有人・細野薫・宮川大介、2011年、付表および23ページ。

発言が多いように思われる。もっとも逆に、個別分野の実情に踏み込んだからといって再建のあり方は変わるのであろうか。

(iv)

森際説明においては、個別意思は一般意思の発見を阻害する位置づけになっている。しかしながら、さまざまな理由から自尊の念を保持できる歴史的な存在としてのコミュニティ（公共性研究に即していえば親密圏）の個々人の意志は、復興の原動力ではなからうか。置かれた境遇が異なる復興主体の相互関係を欠落させたまま、社会を集計値でとらえる復興計画が定められたとしても、果たしてそれは一般意思になるのであろうか。

ここでは、計画に取りこむ復興主体の問題が浮かび上がる。一方には、異質な他者の前でお互いに個別意思をぶつけ合う公共的空間を担う自由な市民という想定があり、他方には、「自己が排除されていない」という安心感に依存しつつも、できる範囲で互いに支えあう親密圏の人々がいる。このねじれを無視して、法的正義としての復興計画をつくれれば、経済学的に合理的な計画が大きな浪費を生むというリスクを内包することにならないだろうか。とりわけ、復興計画が同じ公権力内で県のレベルから市町村レベルに降ると、策定プロセスに住民参加という手順が入る。そこには、当然、異なる感性、感情を抱えて参加する住民の複雑な利害が反映せざるを得ない。この狭い社会空間のあり様は議論の土台といえよう。

被災地は漁業・水産業が中心産業だといって

も、都市部と漁村集落タイプでは漁業へのかかわりも生活環境も違っている。その生活環境は、震災前に典型的な相違を示すだけでなく、震災後の暮らしの差異ともなっている。つまり、仮設住宅暮らしを含めた地域生活が復興への意志・意欲を生み、強めていくかどうかは、復興を左右する条件である。

非都市域の沿岸部では、生計を立てる漁業と集落における日常の暮らしが深く絡み合っている。それを承知したうえで、漁業・水産業から検討していく。というのも、宮城県、岩手県の間に生じた復興計画路線の違いは、この部門の扱いが焦点だからである。まず山川卓氏の観察に依拠して、被災地の漁業・水産業と地域類型の対応関係に着目すれば、沿岸部を漁港都市と漁業を生業とする漁村地域の2類型に分けることができる。漁港都市とは、港の分類でいえば特定第3種漁港、第3種漁港・港湾を背景とする諸都市である。ここは、外来漁船の入港も含めて沖合・遠洋漁業による大量の水揚げがあり、入港船の補給基地ともなっている。加工から流通までを扱おう関連産業群が密接に展開している。もう一つの漁村類型には第2種漁港、第1種漁港、第4種漁港などが属し、産地市場機能を担っている。地先の海では漁業協同組合が主導権をもち、入会方式を含めた地元優先の利用がなされている。規模の大きな加工業や流通業はあまり発達していない。出荷形態は生鮮出荷か自家加工が主になっていて、地元には漁業以外の就業機会は見出しにくい¹⁶⁾。

この都市・漁村類型を念頭に置いて宮城県と岩手県の復興方式の違いを鮮明に取り出せば、次のようになる。大震災を契機に、水産資源の

¹⁶⁾ 山川卓，2011年8月号，23ページ。

持続性が課題となっている漁業・水産業に関して、地元優先で規制の多い沿岸漁業を政策的にテコ入れして、一挙に市場経済タイプに移行させるのか。それとも、従前からの利用実態を尊重しつつ、できるところから漁業・水産業の合理化を進め津波防災をも強化するか、である¹⁷⁾。どの路線を選択するかにより、当然のことながら財政上の帰結のみならず、復興される地域社会像に相違が生じるのは避けられない。同時に、そこにはシステム選択という価値判断が横たわっている。この点で、経済合理的な選択に根拠づけられた経済学が一義的な解を出せる世界ではない。もちろん、価値判断の存在を認めるからといって、経済学が口を挟んでいけないわけではない。将来世代の負担、効果的な資源投入、政策金融によるモラルハザードの危険などを視野に入れるかぎり、専門家の判断として合理的な合意の内容は決まってこよう。

漁業・水産業を核とする復興計画路線の違いが明瞭な復興成果の格差として表面化するまでにはかなりの時間を要する。一見それとは別次元のテーマの如く見えながら、復興計画の成否を現実的に左右するのは、当面する日々の生計の確保である。この生活の糧の探し方も都市と非都市域では違っている。寒い冬を迎えるころに失業保険の期限切れを迎える人の増大懸念がひんぱんに報じられた。この心配は、海岸近く

に水産関連の事業者が集積する水産都市において深刻になる。ところが、沿岸漁業に従事している人たちの多くには、そもそも失業保険がない。このため、短期策としてガレキ処理に日当を出す施策が高い優先順位を占めていたが、早い地区では秋ごろから底をつきはじめていた。その後、男性たちは動き出した復旧がらみの工事をつなぎ仕事として手掛けられるようになっている。

ところで、震災前の漁村的な集落において、女性たちは浜や川、後背地としての丘、集落内の空き地の清掃や環境美化といった諸活動の主役であった。同時に、漁業・水産業の面でも、一部の女性は海上の作業にも従事する。そうはいっても、主要な活躍の場は、やはり陸揚げされた漁獲物の選別、箱詰め、加工や販売などの陸上作業である。それらの仕事により、不安定になりがちな漁家経営を安定させてきた。しかるに、当面する復旧などの収入機会はほとんどが筋力を伴う肉体労働であり、女性に回ってくる仕事は限られたものになっている¹⁸⁾。彼女らに生き生きとできる活躍の場を提供できるかどうかは、被災から復興への道を連続的につなげるカギとなっている。

2) 土地利用計画図と被災地の善玉公権力

(i)

市町村の復興基本計画は、当面する復旧事業

¹⁷⁾ 海面利用について見れば、大きくは漁業種類・区域・期間ごとに漁船の総トン数別の許可隻数が定められている沖合・遠洋漁業と、漁業法ごとに免許の優先順位が決まっている沿岸漁業に分けられる。沿岸漁業は、漁業種類ごとの特性に応じて細かく定められている。Ⅰ. 定置網漁業は、特定の属性を有する経営者が優先的に免許され、組合管理が認められていない経営者免許漁業権となっていて、地元漁民の団体自営・法人を優先する。Ⅱ. 真珠養殖、特定区画漁業を除いた区画漁業は、同じく、経営者免許漁業権とされる。Ⅲ. 真珠養殖も、経営者免許漁業権となっている。Ⅳ. 漁業協同組合が優先的に免許を受け組合員にその行使を行わせる特定区画漁業権は、養殖業のうちで多数の漁業者が参入しやすく、また、限定すべきでもないものが該当する。Ⅴ. 地先漁場を地元民が入会方式で利用する共同漁業権は、漁協のみに管理権が認められている。この時、明確な入会方式のⅤのみならず、Ⅳでも地元優先の考え方がベースにあるとされる。(山川、同上、25、26ページ。)とはいえ、すでに銀鮭やクロマグロなどに、企業参入の実績がある分野である。

¹⁸⁾ 関いずみ、2011年8月号、19～20ページ。

からはじまり復興後の将来像にいたるまでの総合的な取り組みを法的正義として決定する。その復興計画は、異質な他者から構成される開かれた場で討議され、議会で決定される。とはいえ、討議の場に占める被災者の数は多くない。また、被災者内部も被災の程度や生活条件はバラバラである。計画目標は被災者の生活再建だとされるにもかかわらず、現実には被災を深刻に経験した者の私的な権利（財産権）が制限される。その計画がいかにして当事者の了解を取り付け、復興を促進するプログラムとなるのか。

奇妙なことに、経験科学と規範科学のどちらの研究もこの難題の事例解明には立ち入らない。だから両者は同じ位置にあるかといえば、そうではない。規範科学はこの局面の分析を導くことのできる考察概念を提供する。それゆえ、この点で、異質な力が作用する場面を分析せず、諸力の入り混じった集計値に信を置く経験科学の基礎が不確かだとする規範科学の批判は、的をえているように思われる。本稿は復興計画のなかみ、とりわけ土地利用計画図そのものに即して、私的利害と公的関心の交差を事例に沿って摘出することから、計画作成に働く複雑な諸力の分析をはじめ。

復興基本計画は一般に、将来像やまちづくりの進め方などを示す文章部分、対象となる復興事業の一覧、そして、それら事業の空間配置および土地の利用規制を含む土地利用計画図の3点セットとなる。そのうちの土地利用計画図は、一方で国・県が定めた復興のための基本骨格が縛りとなっており、他方では地元の住民から持ち出される諸要求にも配慮するという複雑な制

約条件を織り込んで、公権力者としての意思を定めている。種々の作成制約や諸利害が平面図に可視化される土地利用計画図は、関係者の関心の的であり、ここでの検討でも中心の素材となる。公共的理由に基づく公共的決定は唯一の一般意思に結実するという森際モデルの論理脈絡が妥当かどうかを実例に即して検証する段階になる。

土地利用計画図は一体性のある空間ごとに作成される。このため、周辺部では大きな集落（地区）が作図単位になることが多い。作成に当たって、市町村は下位公権力という法的な地位からも、復旧・復興に要する巨額の費用を自己では賄えないという財政上の必要からも、上位の国・県が定める復興骨格の決定に従わざるをえない。世論は骨格決定の遅れの原因をもらばら政治の混迷にあるとするが、安全対策1つとっても設定水準、手法に関して学界からは認められる決定をしようとするれば、現場調査・検討に時間を要する。同様なことが市町村にも当てはまる。限られた数の職員が避難所暮らしへの対応、大量の仮設住宅の建設場所探し、建設・入居といった一連の作業と並行しながら、復興計画を策定する。その計画づくりの作業を困難にする要因として対象地域の被災度合いが深く関係する。したがって、事例となる4地区の被災度合いを入手できる資料に基づいて概観しておこう。

岩手県沿岸では南部に位置し隣接する大船渡市と釜石市は、全人口に対する浸水水域の人口比をみれば、高い水準ではない(38.0%, 23.6%)¹⁹⁾。たくさんの死者・行方不明者の数(452人, 1,228人)も人口比で見れば際立って高くはな

¹⁹⁾ 山口邦雄, 291号, 2011年, 27ページ。

い。家屋倒壊は、それぞれ3,717件、3,627件となっている。本稿が取り上げる4地区の主要な選出基準は、復興基本計画に対する住民動向を入手できるかどうかである。具体的にいえば、大船渡市の市街地部（盛町地区と大船渡町地区を一体表示）、同市の越喜来地区、釜石市の鶴住居地区、箱崎地区である。

大船渡市の市街地部は、死者・行方不明者162人、全壊1,039件、総被災家屋1,672件。釜石市に近い越喜来地域は、市の被害状況文書においては隣接する3地区の合計値しか出ていない。市街地部と同じ順番で表記すれば、96人、264件、321件である。ただし、別資料に地域拠点である越喜来地区のみのデータが記載されている。人口1,831人、倒壊・流出家屋126件、漁業世帯56戸となっている。仮設住宅については越喜来地区に94戸分が建設されている。釜石市の事例についても個別地区の詳しい被災状況を示すデータは入手できないものの、浸水面積だけは区別されていて、箱崎地区33ha、鶴住居地区266haに及ぶ（市街地部の東部地区は168haにとどまる）。7つの漁港と鶴住居地区を合わせた鶴住居地域は、人口6,630人、死者・行方不明者が釜石市全体の半分近い586人、総被災家屋1,670件は全住居の66%を占める。鶴住居地区では、小・中学校が海岸に接していて津波をまともに受けたにもかかわらず、学校管理下にいた生徒たち570人は助け合って山方向に逃げ、全員無事であった。それとは逆に、平場にあった市防災センター（もともと避難所ではない）に付近の大勢の人たちが逃げ込み、60人以上の死者が出ている。箱崎については、総戸数240

戸のうち180戸が全半壊したという記事がある個人のブログに出てくる。また、市長の記者会見資料には、39世帯残ったとの発言が記録されている。被災の甚大さは仮設住宅の数からも読み取れる。箱崎地区には3カ所108戸、鶴住居地区には8カ所612戸が設置されている（仮設住宅は当該地区の人だけが入居するわけではない。また鶴住居地域の人が大勢、市中心部の仮設住宅に入居している）²⁰⁾。

図面を描くにあたって、対象空間の地形や経済社会的な機能は重要な考慮要件であるため、これについても簡単に一瞥しておこう。大船渡市街地は、重要港湾の港と結びついて臨界工業群が立地しており、複数の商業集積地が形成されている。今回の津波は中央部を流れる盛川を遡上し、市街地の奥部にまで達している。一方、港より少し上流部にはいけば盛り土の上を鉄道が走る。越喜来地区は平成の合併以前に三陸町の役場があったため、周辺地域の拠点となっている。漁家の比率は付近で一番低い。鶴住居地区は、鶴住居川の海辺に広がる低地のうち、市街地寄りの小支流に挟まれた低地が中心部をなす。海への接続もよくないことから漁家はあまりない。ここには昭和の合併まで役場があり、越喜来地区と同じく周辺地域の拠点となってきた。箱崎地区は後ろに山が迫り前は海に向かって開けていて、もっぱら漁業で生きる人たちの集落である。

(ii)

公共性研究のメリットは、必要に応じて異質な世界を使いわけて暮らす人々に着目し、対等

²⁰⁾ ほとんどのデータは公的な機関の発表によるものである。ただし、越喜来地区については神奈川大学工学部建築学科重村・三笠研究室『大船渡市越喜来地区津波災害復興の計画支援と調査』より引用した。

な市民として出会う公共的空間を限定することである。他方、これまでの公共性研究は、〈私〉、親密圏といった非公共的な世界にあまり照明を当ててこなかった。しかるに、震災からの復興に際して人々は、3つの異なる世界を使い分けながら生活の再建を目指すことになる。当然、復興計画はこの3つの異なる空間すべてに関係している。

〈公〉と〈私〉からは乗離した位置関係に親密圏があるわけだが、土地利用計画図の上では、ある程度可視化されることになる。また、人々の演じる役割に明瞭な境界線を引くのは事実上、無理であるが、幸いにも、制度化されている復興基本計画の作成局面の側から見れば、人々が演じる異なる役割をはっきり描ける。本稿では、多様な人々の手を経て決定された復興計画に対して角度を変えて照射し、その背後に隠れている人々の異なる利害、感性・感情の絡み合いのあり様を取り出すアプローチを用いる。まずは、復興計画の一部を構成する土地利用計画図が検討舞台に引き出される。

阪神淡路大震災から本格的に採用された市町村の復興計画に定まった策定規定はない。したがって、計画内容も手順も市町村ごとに異なるのは当然であり、当面は事例研究が中心になる。とはいえ、公共性研究から見れば、土地利用計画図と復興基本計画の他の構成要素との間ではレベル上の相違が存在する。復興基本計画は法的正義としてどれだけ開かれた発言機会を公的に取り入れるかに関して工夫が凝らされる。これに対して、土地利用計画図は復興計画の一部であるものの、個別住民が作成に直接、深く関与する。

個別利害と全体目標のすり合わせという本質

的な困難を度外視した場合にも、土地利用計画図は格段に作成が難しい。復興基本計画そのものも、下位の公権力として上位の決定に合致させるという拘束を受ける。また、種々の制約を組み込んだ事業プログラムは正確な位置や周囲に与える影響などもよく分からない。それに対して、土地利用計画図は、基本的にいえば復興にかかわるあらゆる種類の活動が1枚の平面図に可視化されている。しかも、その内容範囲は広い意味での公権力の活動のみならず、民間の経済を含めた諸活動、そして、個人の財産処分権をも規制する。つまり、土地利用計画図は地元の関係する人々がそれに無関心でいられない計画図なのである。

その一方で、森際説明にも斎藤純一説明にも非公共的な世界（斎藤氏の場合は両義的な親密圏）から公共的空間への転換に関する言及はまったくない。内容の面でいえば、土地利用計画図は、中心地財の性質を備えた公的施設の配置、社会生活のベースとなる基盤設備の建設（今回の津波の場合には特に防災関係が重視されるが、一般には道路や港湾といった経済発展につながる諸設備が多い）、市民・企業などに対する建築活動の制限＝土地利用の規制という性格の異なる活動を1枚の図面上に統合する。他方で、下位の公権力として上位の決定に拘束されとはいえ、すでに言及したごとく、直接上位の県レベルをとれば復興の戦略は別々の方向を向くことも可能である。

それでは土地利用計画図を取りまく顧慮要因を慎重に落とし込めば、最善の図面が出来上がるのであろうか。具体案の作成者としては、それだけだと十分ではない。いかにして将来像にたどり着くのかに関する市町村の意思を描きこまなければならない。すでに言及した経済学者

たちによれば、経済社会は復興過程でダウンサイジングが避けられない。これに個々の市としてどう挑むのか。その戦略的決意を1枚の図面が表現するように求められている。これがなければ、戦後復興期に投げかけられた「金太郎あめ」タイプの都市計画という批判が再現することになろう。さらに、専門家としての計画作成者は、これらの顧慮要因を代表する多くの関係者に対する高い調整能力が要求される。その成果を4地区の土地利用計画図で確かめてみよう(図1, 図2, 図3, 図4)。

大船渡の市街地図は、行政区域内の安全に責任を負う市町村として最優先される防災面でいえば、海岸から少し下がったところに防潮堤、その内側に防災機能を持たせた盛り土方式の道路が市街地を横断していて、多段階の減災方式がはっきりと読み取れる。また、低地の土地利用は、防潮堤でも防ぎきれない最大級津波による浸水を想定して、3段階に分けられている。住宅等の建築を許さない工業専用地域と津波対応の安全策を講じる条件で住宅等の建築を認める準工業地域の区分基準は、想定浸水が2メートルの線である。工業専用地域は、川を遡上する津波シュミレーションに基づいて市街地内部に深く入り込んでいる。準工業地域よりも少し高くなった山側に住宅地域が長く伸びていて、JR盛駅、JR大船渡駅の周辺には商業地域が張り付いている。準工業地域、住宅地域からはかなりの数の避難路が計画されている。そして、一段と高くなった高台に、工業専用地域に住んでいた人々のための移転用団地が大きいもので4か所計画されている。この空間パターンは国・県の復興骨格に沿う構成といえる。そして、重要港湾としての機能を落とすことなく、商業・サービス産業の集積度を従前よりも強化して、

産業中心の経済復興、さらに都市の中心地機能をより高めたいとする意欲が見て取れる。

越喜来地区の土地利用計画は、当然、同じ発想で作成されていても、地区が備える機能が少ないため見通ししやすい。津波対策は同じく、防潮堤と防災機能を持たせた道路整備の2段階になっている。浸水想定区域は一律に住居等の建築を認めないが、その土地利用は細い川を挟んで二分されている。向かって左手は公園などの緑地、農地に割り当てられ(そこにあった小学校は高台に移転)、右側部分には漁港水産系の利用が計画されている。周囲の高台に5カ所の移転区画が計画されている。中央部の上方部分に機能拠点としての整備が掲げられている。その構成要素として商業の集約化が記されているが、商業地域の設定はない。

釜石市の鶴住居地区の場合、土地利用計画図はシンプルである。鶴住居川の海側沿いの以前に小学校・中学校があった場所は公園系エリアを計画している。鶴住居川の支流と三陸鉄道の間は産業系エリアとし、三陸鉄道と国道45号線の間には商業系エリアが来て、それらのエリアの外側で次第に高くなる空間は、低地部も含めて住居系エリアとなっている。さらに、小高い丘陵地には公共・公益関連施設による拠点形成が計画されている。実は、公園系エリアは、想定浸水が2メートルを超える空間であり、産業系と商業系のエリアとのエリアは、2メートル未満の想定浸水となっている空間である。計画されている避難路は2本であり、他地域との連絡・組織的移動などに用いる連携用の道路も、現在すでにある支流沿い道路に防災機能をもたせて強化する1本と、新設1本が計画されている。

箱崎地区の土地利用計画図は機能面ではシン

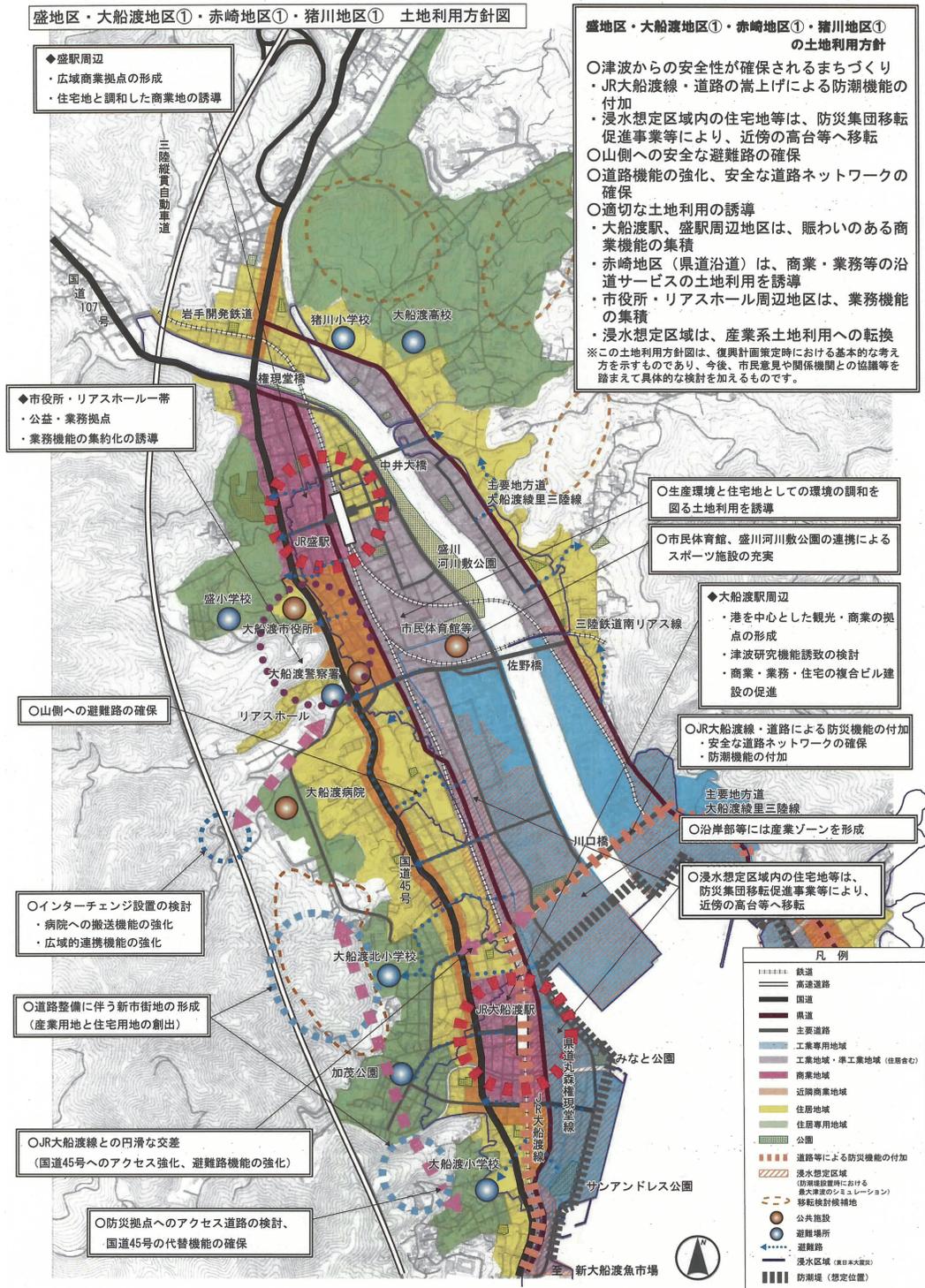


図1 大船渡市中心市街地

越喜来地区① 土地利用方針図

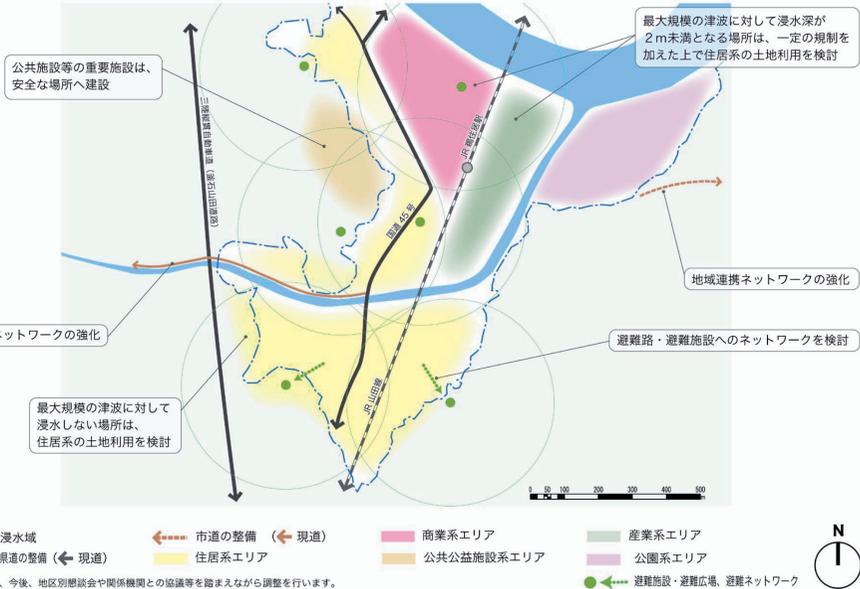
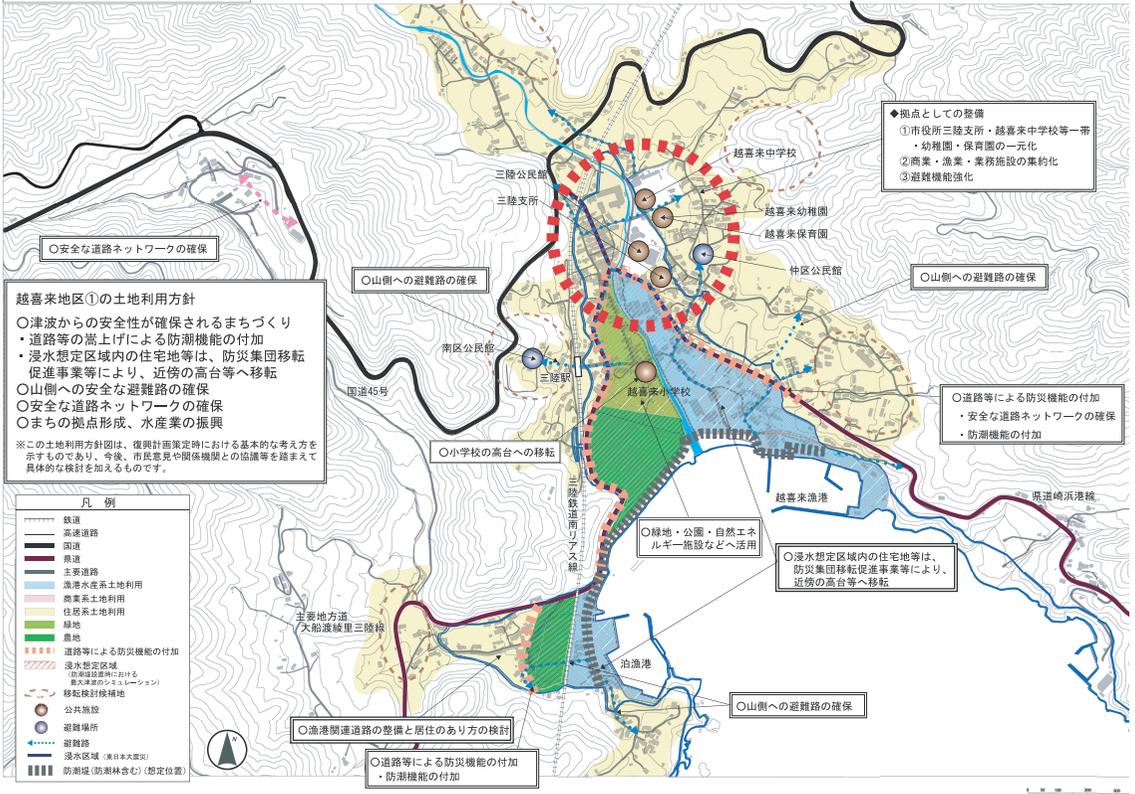




図4 箱崎地区

プルであるが、図説明が詳しい。既存の防浪堤防を改良する一方、想定浸水の2メートル線と、それよりも低い浸水レベルでの浸水を防ぐために、防浪機能を備えた道路を2本新設する。そして、もう1本を海岸から山の上に向けて新設して避難路の役割をもたせる。海岸堤防と内側道路の間の空間は漁業・水産加工のみの専用エリアとし、新設される2本の道路の間の空間は、防災機能の整備を条件にした住宅建築を認める。2本目の道路の外側が住居系エリアである。ここにも明瞭に、大船渡市の場合と同様に、多段階的な減災の手法が採用されている。ただし、想定浸水2メートルの線に道路を新設している点は、箱崎地区の特徴といえる。

それでは、基本的に共通する手法を用いる両市の土地利用計画図は、同じ内容といえるだろうか。まず気づくのは釜石市の図面には集団移転先の明示がないことである。提示されたエリアも川・鉄道・道路の外は境界線のはっきりし

ない図が描かれている。鵜住居地区のケースでは、防潮堤の機能強化さえも記入されていない。一見不明瞭な図面は、作成者の業務が多くて詰め作業ができなかった結果であろうか。あるいは、作成者が自分たちの案について押し切る強い意志を、大船渡市ほどには持たないためであろうか。実は、両市の土地利用計画図は、基本的な性格が違っている。釜石市では、土地利用計画図を含めた復興基本計画を議決対象にしている。これに対して、大船渡市は、3点セットのうち理念などをまとめた文章部分だけを議決し、復興事業、土地利用計画図は付属資料として添付されているに過ぎない。このため、大船渡市は作成段階で出そろっている案を事業計画、土地利用計画図とも詳しく表現できる。それに対し、後の段階における再議決をできるだけ避けようとする釜石市は、まず変更しなくてよいと予想される範囲を議決の対象にする。正式決定に向けて選び取られた手段は違って

も、どちらも復興基本計画の決定後もかなりの土地利用計画図の変更可能性を想定することに変わりはない。

実際、住民合意が得られなければ計画の詰めは進まない。2012年2月27日付の『河北新聞』によると、鶯住居地区にある鶯住居小学校と釜石東中学校は、震災から1年経った2月27日と3月25日になって、ようやく仮設の学校が地元が開かれる。しかも、この時点で、本格校舎の移転先はまだ決まっていない。

(iii)

決定された土地利用計画図から作成の局面に目を転じると、計画作成者たちは2つの異なる顔をもつ。1つは開かれた討議の場に素案を出す公行政の代表者の顔である。討議で持ち出される質問には、計画テクノクラートとしていくつもある技術合理性＝公共的理由のうちで効果的な回答を選択すればよい。もう1つは、計画図の最小単位である地区空間について地区住民から地区の図案に対する同意を取り付ける交渉者としての顔である。もちろん、その際にもテクノクラートの合理性は用意される。その半面、地区との話し合いは利害関係者からなる閉じられた世界であり、内容的には彼らの私権制限と絡み合っている。

非都市域にあっては、作成される図の空間的な自立度が高いこともあり、市街地のように大空間としての都市的機能の確保という理由は強い説得力をもたない。種々の計画関連の要件に加えてというべきか、最大の難問が目に見える形で突きつけられる。ダウンサイジングが進行している地域をどこまで復興させることができ

るかである。図案の作成がそれに直接的なインパクトを与える作業であることは、彼らも十分に承知している。作成側にとっての困難と復興を目指す住民側の積極的な行動とが会う局面に、復興計画を遅れさせた原因があるのではなからうか。

阪神淡路大震災では、すでに言及したごとく二段階都市計画決定方式が採られた。そして、東北沿岸を見た都市計画の専門家は、今次震災でも市町村が二段階目になって一段階目の決定を変更できる柔軟性をもつという条件を付したうえで、同様な手法を取り入れることを勧めている²¹⁾。実際に、市町村はどのようなプロセスにより復興基本計画を決定したのであろうか。市町村ごとに手続きの順序や内容に相違はあれ、基本的な流れは類似しているので、ここでは釜石市のケースを取り上げよう。

この市の復興基本計画は、4月11日に基本方針が定まり、7月11日復興プラン骨子が出ている。10月26日に中間案が発表され、12月22日決定という道程をたどった。その間、何度か市議会に対する説明は行われているものの、市議会が自分たちの責任で開く会議は、全員協議会が2回、対策特別委員会が4回あるに過ぎない。行政が担う災害復興プロジェクト推進本部のもとには4つの検討組織が置かれている。復興プロジェクト会議は外部の学識経験者やコンサルタントなどを含む助言組織である。この会議は9月21日までに6回の会合をもっている。各界の市民代表50人および6人のアドバイザーで構成される復興まちづくり委員会は、6回の全体会と2回の部会を開いている。これらは、市全

²¹⁾ 山口邦雄，291号，2011年，29ページ。

体を代表する市民参加の討議機会であり、開かれた公共的空間として機能する。

一方、市内8カ所の生活応援センターごとに設置される復興地域会議は、より狭域の町内会や各種団体の代表からなる。この組織および復興まちづくり懇談会が市役所と地区の被災者たちとの中心的な話し合いの場である。とはいえ、公式の記録で見ると、後者の会合は多くないし、市当局と地区住民とのやり取りの実態は見てこない。インターネットなどに出ている議事録や住民・市民発信の情報をも利用して、市全体の計画作成と鶴住居地区、箱崎地区の住民動向の絡み合いを具体的に取り出そう。

釜石市長の5月23日記者会見資料を見ると、復興計画スケジュールが記入されている。そこには、5月に復興計画骨子作成し、6月提示。9月には計画を決定し、10月から始動する、となっている。その予定に沿って6月11～13日には、住民との対話を踏まえて骨子案を作るべく集中まちづくりワークショップが開かれている。鶴住居地域住民の参加したワークショップの結果をまとめたものでは、大規模な浸水を受けた海岸近くの利用は手がついていない。その一方、津波対策の面から冠水しない道路の重要性が指摘され、山の中腹を走って箱崎半島の各集落に入る道路案が出ている。また、河原を利用したピオトープやいくつかの避難広場の配置など具体的な提案はあるものの、市側の土地利用骨子案は示されていない。

拠点となる鶴住居地区の土地利用をイメージした図面が最初に登場するのは、予定から1カ

月遅れた7月11日である。その骨子案には、新防潮堤を築いても浸水する事態が想定されている。それとは別に、箱崎半島に立地する各集落には浸水エリアよりも高いルートの道路が登場し、住民の要求が受け入れられている。次に8月7日のまちづくり懇談会で示された案は、浸水深さに応じた土地利用の3区分を踏襲したうえで、いくつかの選択肢を示す。その骨子には、生命の危険は避けつつも賑わいのある空間にこだわる計画作成者の強い意志が見える。まず危険な地区を非可住地にする姿勢が前回よりもはっきり明示されている。そのうえで、可能な限り商業・業務地域を生み出そうとする。この点のポイントは2つあって、1つは盛り土と鉄道軌道の部分的な移設により利用地を拡大する。もう1つは、鉄道駅の効果的な利用を企図している。すでに、学校を中心とする公共施設の位置案が描かれている。

10月26日の中間案では、鶴住居地区も箱崎地区も、12月22日に決定された図と同じ内容が登場している。8月7日の図との明瞭な違いは、盛り土が明記されないままに、対岸の片岸地区まで含めて沿道サービス系、商業系エリアが相当拡張されていることであろう。その変化をもたらした理由は確かめられない²²⁾。この点を別にすれば、当初の方針において、一日も早い復興をめざし、さみだれ式の実施も視野に入るとしながら、2カ月も決定を遅らせたのはなぜであろうか。大きな理由は計画作成者たちの住民との向き合い方が阪神淡路大震災の当時と変

²²⁾ 箱崎地区を支援する竹沢氏のブログによると、箱崎地区の代表がまだ住民の同意をえていない竹沢案をもって市当局と話し合ったのは11月7日である。それより早い10月29日に釜石市の第2回説明会が開かれている。もし仮に説明会で竹沢構想が示され、その後の修正に際して地元の意向を取り入れた案づくりがなされたとしても、29日以前の10月26日の時点ですでに12月の決定と同じ図が掲載されているのは奇妙である。

化したことにありそうである。この点を明瞭に取り出せるのは箱崎地区の土地利用計画図の策定経過であろう²³⁾。

10月2日の第1回復興説明会で、釜石市は大槌湾の防潮堤高さを14.5メートルにするという岩手県の決定を受けて、2つの提案をしている。

1. 岩手県の決定に基づけば今次並みの津波が来た場合に防潮堤を超えるので、陸側に高さ3メートルの道路をつくる。防潮堤と道路の間には住宅を建築しない。
2. 住民が了承すれば、防潮堤と道路の位置を決めて用地買収に入る。

この方針提示の会合を皮切りに、釜石市は10月29日と12月19日に復興説明会を開催している。その一方、竹沢氏は9月29日にボランティアNPOを介して、まちづくりのアドバイザーを探していた地区町内会長と意見交換している。それ以降、都市計画の専門家ではない竹沢氏が地区側の案の担い手となる。

10月中に住民の要望を聞きながら土地利用の構想をしだいに固めた竹沢氏は、11月6日に箱崎復興まちづくり委員会に自己の案を示し基本的な同意をえる。翌11月7日は釜石市の担当者と会って竹沢案を提示し、市側はそれを検討素

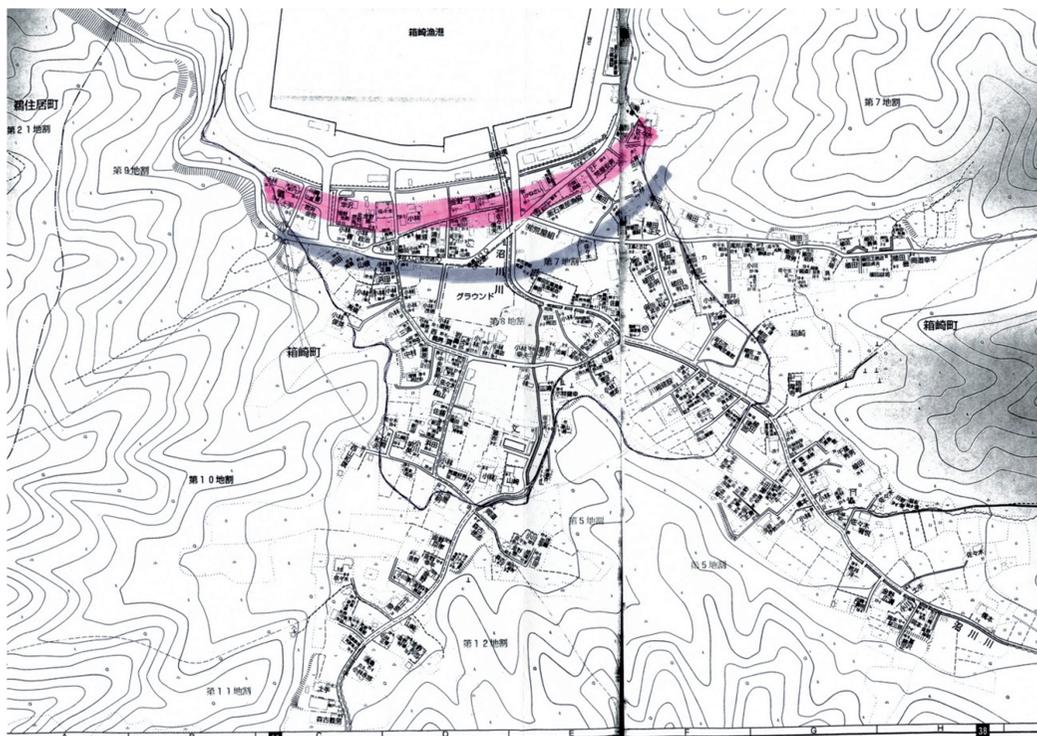


図5 釜石市の初期素案

(出所) 釜石市箱崎地区の復興まちづくり案(竹沢案と釜石案)。

²³⁾ 中心人物である竹沢氏のブログには、上述のごとく前後関係などに不明な部分が含まれている。他にも、『釜石新聞』のブログなどに箱崎の記事が掲載されており、できるだけ裏付けのある部分を中心に用いる。



図6 箱崎地区対案(竹沢構想)

(出所) 釜石市箱崎地区の復興まちづくり案(竹沢案と釜石案)。

材として扱うことを表明した。地区のまちづくり委員会は11月17日に2回に分けて住民を集め、竹沢氏が作成した案を検討した。種々の反対意見も出たものの、高台移転に賛成する意見が多く出て、大筋として了承され、これ以降も修正しながら実行に移すことが確認された。

土地利用の構想上から見て、当初の釜石市案(図5)と箱崎地区対案(図6)の最大の違いは、住宅の建築を断念する空間の広さにある。竹沢氏は住宅を断念すべき空間を大きくとる。そして、現行堤防を活用する。津波対策の中心は、標高10メートルの等高線上に築く4.5メートルの堤であり、それと一体となった3.5メートル高の盛り土道路(山側)である。道路よりも山手の道路に近い部分に一定の盛り土をして住宅群を張り巡らす構想である²⁴⁾。竹沢氏の話によれば、この対案に含まれている復興コンセ

プトは、利用制限を受ける人数を相当に増大させるとはいえ、3つの住民要求をかなえる性格をもつ。

1. 津波や台風でも冠水しない道路を一刻も早く建設する(外に出ている人を呼び戻す前提)。
2. 長い期間を要する巨大な防潮堤の建設よりも、高台移転を優先させる(漁業活動に必要な諸設備を早期に再整備できる)。
3. 箱崎半島の全集落が利用できる公共的な施設の設置場所を確保する。

12月22日に決定された、二本の湾沿い道路付きの土地利用計画図は、対案や住民の要望意図に配慮した内容といえよう。防災面で見れば、海岸の防潮堤は既存のものを利用した改良復旧型で、その奥には、漁業・水産加工専用の空間が広く設定されている。新設される2本の道路には防浪機能が持たされている。他の集落へつ

²⁴⁾ 地区住民にとって竹沢構想は有名な先行事例に近くイメージしやすい。大船渡市の北外縁部に位置する吉浜地区は、明治三陸大津波から地区民が高台移転に継続して取り組んできたケースとして、三陸沿岸の集落では広く知れ渡っている。2度の大津波を経験する中で、十数メートル高い等高線上に湾を囲む形で道路を設置し、それより高い場所に住宅を建てる不文律を堅守してきた。低地部は田畑を開き、居住地とは反対側に漁港を配置した。この空間構成のため、今次震災では行方不明者1人、流出家屋が数軒という被害状況で済んだ。

なげる主要道路は冠水を避ける意図が込められている。専門部署としての作成担当者たちには、資金的な限界や安全技術的な難易度などの制約を受けている下で、眼前にある事態の早期改善を強く望む生活現場の切実さと向き合う態度が見られる。

(本稿を脱稿した後の2012年2月28・29日に現地調査の機会を得た。基本計画策定のプロセスでいえば、箱崎地区の土地利用計画図は10月26日付の中間案と12月22日の決定図が同一だと確認された。ただし、公式決定直前の12月19日に、市による地区懇談会がもたれている。当日の会合では詳細な図案が提示されており、それを踏まえた2012年2月26日の懇談会において、釜石市は12月19日の図案に対する箱崎地区からの基本同意をえたと判断している。そこには、岩手県の方針である大槌湾14.5メートルの防潮堤が復活しており、外側道路も竹沢構想よりもかなり内側になっている。それでは、竹沢案は無視されたのか。そうではない。計画作成者は浸水シミュレーションを実施し、被害状況を吟味している。また、竹沢案の場合に、道路外側に獲得できる居住地面積が明らかに小さくなることを計算や図で示し、説明している。

一方、まちづくり委員会の事務局長によると、市が提案するハード中心の土地利用計画図案については、住民合意がすでに得られている。基本はより安心な高台移転である〔竹沢案の一側面〕。直接の防御策に関しては、県が湾全体を14.5メートルで囲むのならば、箱崎地区もそれに合わせる。海水の塊が移動し陸にあふれ出る津波は、海水表面が高波となって襲うケースと根本的に違う。もし堤の低いところがあれば、そこに他のすべての水が流れ込むとの見方で、皆一致している。堤をいくらか高くしても津波

が越えてくる危険は十分承知している。誰も防潮堤の裏には住みたくないし、防浪機能をもたせた第2、第3の道路を築き、避難時間を稼ぐという基本アイデアに対して住民総意としての同意ができています。今後、地権者との土地の交渉などになれば不満や反発が出ることは十分に予想されると、彼は回答した。)

こうした経緯で作成され、法的正義に則して定められた土地利用計画図、復興基本計画を、最近の公共性研究はどのように説明するのだろうか。

3) 公共的理由と復興を牽引する地区の内生的エネルギー

(1) 市民による討議と自主的な住民組織

(i)

正義の社会の追求と震災復興の実現は、常に直接的な脈絡が見いだせるものではない。とくに本稿にとっては、正義・不正義と運・不運の区別が明瞭でないという1つの規範科学の立論は、復興の内生的なエネルギーと深く関係する重要な論点をなす。とはいえ、今次の大震災の場合、市町村の復興計画は、公共的空間で公共的理由に基づいてなされる公共的決定という要件を満たしている。この森際モデルにかなう復興計画は、一般意思として定まり、正義の世界を実現し、被災地を復興へと導くのであろうか。もし正義への接近が復興につながらなければ、何ゆえであらうか。この問いに公共性研究は答える義務があるように思われる。

復興計画は、下位の公権力である市町村が開かれた場で広く市民の声を聞くプロセスを含んでいる。この過程を経て出来上がった土地利用計画図は、大船渡市と釜石市の事例で見ると、少なくない未決定の部分を含んでいる。そ

の一方で、親密圏の性格をもつ地区レベルの意見を積極的に取り込んでいる（あるいは、そこでの変更を想定して議決の対象から外してしまう）。一般意思の概念からみて小さくない弱点に思える手法に、実は親密圏の合意を公共的空間へとつなぐ通路が存在しているのではないか。それは、復興を推進する内生的エネルギーと深く関係するのではないだろうか。

この疑問に答えるための最初の検討素材は、町全域が原発事故で警戒区域に指定され役場が福島県郡山市に移された富岡町の災害復興ビジョンづくりである。事務局から初めてビジョン素案が提示された第五回策定委員会（11月11日）と連続して開かれる作業部会は、各課の課長たちも傍聴している。委員会の正式メンバーは、全員が被災者といえる状況にあって町民代表と役場職員から構成される。その周りを、各種団体から専門知識を提供するオブザーバーがとり囲む形式になっている。

今次震災において各地で開催される復興に向けた種々の委員会、とりわけワークショップ型の作業部会を伴う会合は、以前のどちらかといえば形式的な会議と大きく性格を変えている。一見バラバラな住民の意見を集約する専門職（例えばファシリテーター）を配置して、討議をへるなかで次第にイメージ図へとまとめあげていく。富岡町のケースでは、委員全員が参加する作業部会での討議により、基本計画作成に方向性を与えるビジョンが定まりつつあった。8月26日に始まり前回までに出された意見を整

理するスタイルでまとめられた素案に目を通した委員たちは、しばしば白熱した議論をたたかわす。これから先の展開も読めず、自分たちを取り巻く枠組みも流動的な中で、各委員から種々の論点を持ち出される。

メンバーたちにとって共通の気がかりは、この場にはない町民たちが作られたビジョンにどう反応するかであった。直前の11月9日には、双葉郡8町村住民に対する福島大学による実態調査の結果が発表されていて、多くの住民が戻らないとの意向を表明していた。若い世代ほど戻らないとの割合が高く、とりわけ、富岡町では3割の人が居住条件が改善されたとしても帰る気はないと答えていた²⁵⁾。

冊子になったビジョン案は、これまでに自分たちが発表した意見の集約である。それにもかかわらず、冊子を前にした彼らは、このビジョンでは元の街に帰る気持ちが湧かない、帰町的前提である生活できる見込みが見えてこない、などなどの不満を訴える。彼らの不満と不安の裏には次の2点の認識が見られる。1つには、防災部会、産業部会、医療・教育・福祉部会で持ち出された個別案件を積み上げても、帰町の決意を喚起する磁場は生まれない。2つ目としては、作成に携わっていない人々にとっては、ある日、唐突に検討結果だけが送り届けられる。それが帰町を呼びかける規制力のある合図と受け止められるという懸念である。この事態は、自分たちがこの委員会に参加する意図と明らかに乖離している。この不安を突きつめると、復興ビジョンはだれを対象にして作るのかという

²⁵⁾ 『福島民報』、2011年11月9日号。ただし、政府が富岡町の警戒区域を解除する方針だというニュースが伝わった後に、富岡町が行った全世帯対象の意向調査では、戻りたいとする人が64%の達したと報道されている。その場合でも、戻らない人は34パーセントを占め、とりわけ49歳未満では4割を超えている。『福島民報』、2012年1月24日号の記事。

疑問に行き着く。かなり交錯した議論がたたかわされた後、帰町する意思のある人々が直接の対象ではあるが、帰りたいと思えばいつでも帰れる町づくりがビジョンの目標だという結論に到達する。この討議から生まれるビジョンは、メンバーの主観的な見解の点から見れば森際モデルの一般意思といえよう。これは、復興基本計画の案づくりに携わる専門職員にとっての方向付け段階における市民・住民参加の実情である。次はその反対側からの計画参加の実情である。

(ii)

復興計画の作成者たちは、一方の公開された場においてテクノクラートの合理性を押し出す半面で、計画知識をほとんど持たない地区住民にはむしろ肯定的な聞き役にまわる。図面を描く権能を付与されている公権力の一員が対照的な役回りを演じる。その根底には、自分たちにはすべての関係者と向き合うだけの人的パワーがないという実務的な限界とは別に、親密圏の重なりとして成立している地区の復興にむけた潜在力への高い評価があるように思われる。地区の住民は、土地利用計画図の対案や復興にむけた取り組みを、実際はどのように展開しているのであるか。これについては、あちこちに立ち上がっている復興委員会などの名称をもつ自主的組織の活動を取り上げよう。

新聞報道によると、自主的な住民組織は大船渡市で11地区・地域にみられる。釜石市の場合には21地区のうち漁村集落を中心に10地区ほどで

立ち上がっている。広く普及した住民組織ではあるが、自主的な動きだけに編成様式、掲げる課題などは組織ごとに違いがみられる。先述した箱崎地区の場合は、町内会や釜石東部漁協、各種団体の代表ら約20人で構成されている²⁶⁾。大船渡市の周辺に位置する越喜来地域をりとまとめた復興委員会は、地元の各種団体をすべて網羅していて、5月31日に準備会をもち、6月5日に設立総会を開いている。

4集落を統合する越喜来地区震災復興委員会は、8月2日に第1次提言書、10月17日に第2次提言書を市に提出している。第2次での目立った変更は、海岸の防潮堤を道路一体型にする、および、湾を取り囲む主要道路に防潮機能をもたせる、この2点である。地元紙が報ずるように、地域の諸課題をすべて詰め込んでいる提言書は、市の復興計画案においてほとんどを盛り込まれていると、第2提言書の謝辞で言及されている。

地元委員会作成の土地利用計画案のうち越喜来地区の部分を取り上げると、骨格的な土地編成は、市の決定した土地利用図と共通している。目立つ図面上の相違は、委員会の描く防潮堤が大きく湾奥に入り込んでいる点である。委員会の要求上位にある砂浜を残す復興工事の具体化である。この点へのこだわりは強く、11月10日にも県、市、住民代表で話し合うなど精力的に活動している。加えて、防潮堤の内側には松林の設置を求めている。さらに、11.5メートルの防潮堤高さについても、インタビュー当時、委員会としては最終的な同意に達していなかった。湾奥の周回道路を市の案よりも1メートル高く

²⁶⁾ 「重み増す地区・地域の動き」『東海新報』2011年10月29日号。釜石市については、2011年11月9日の都市計画課長へのインタビュー。箱崎地区に関しては、『釜石新聞』12月6日と付されたインターネット上の新聞紹介記事が資料源である。

してくれれば、堤の高さをもっと下げた方がよいとの意見が根強いとのことであった²⁷⁾。竹沢氏が箱崎地区の案づくりに際して顧慮したように、海文化への住民のこだわりは強い。この地域の場合、神奈川大学建築学科の研究者たちが調査に入り、自分たちなりの計画案を提示している。しかしながら、住民が河口に水門はつくらないとしているのに対し設置を予定する。また、被災低地の中央部に15メートル高さの湾横断道路を新設するなど、住民の意向とのすり合わせをしないまま、大きく食い違う案がインターネット上に発表されている²⁸⁾。外部の専門家集団と被災地の結びつき方の1例といえる。

この委員会は、区长等地域代表17人、産業団体4人をはじめとして総勢33人からなる。これでは柔軟に動けないので、メンバー10人の幹事会と5人の事務局が設けられるというかっちりした組織構成をとる。この種のフォーマルな組織が主導権を発揮する地域・地区は、しばしば古い共同体的な規制が強い。ここの事例でも、地域全体が集まるには人数が多すぎることもあって、個別住民や若い層の意見を吸い上げるための独自の施策は講じられていない。もっとも、最大の住民を擁する地区の区長役でもある事務局長は、週に一度は役員会を開催し、委員会の議論状況を伝えるし各人の意見を出させている。さらに、幹事会レベルでは、市の復興基本計画が決まったらできるだけ早く組織改革して、若者層が参加できるまちづくり実行委員会に衣替えすべきだという声が高まりつつある。

外観からは大震災前と変わらない漁村、海岸近くの地区であっても、多くの人々が地元を離

れて長期にわたる避難所・仮設住宅の生活を続けており、一部は、若い人を中心に遠方へ避難している。避難していても人々は生計を確立しないと暮らせない。避難先の大きな都市経済に被災者が例外者として参入するのは比較的容易くても、破壊された経済が大勢の被災者を吸収するのは至難の技である。その上、都市部は今までよりも生活が便利である。一方、漁業や関連産業では肉体力労働も多い。若い働き手が一度に居なくなると集落の存続にかかわる。いかにして若者を呼び戻すか、あるいは地元にとどまらせるかは、復興にとって最上位の課題である。つまり、現在、若者は生活の場の選択を迫られている。その時に、若者の発言権を抑制する集落は存続の見込みを失うことが目に見えている。つまり、被災地は基本的に外にも内にも開かれた社会で、開かれてなければ復興がかなわない構造にある。

もう一つ異なるタイプの事例は、壊滅的に被災した鶴住居地区に生計の場を再建することをめざした住民組織である。7町内会と10ほどの地区関連団体が構成される鶴住居地区復興協議会は震災以前から存在した。6月10日に代表者たちが集まり、復興の旗振り役になることで合意した。7月11日、7月23日、8月10日、8月31日と懇談会をもち、まちづくりの検討を進めてきた。9月20日に市の土地利用計画素案が示されたことを受けて、26日に自分たちのまちづくり提案を発表している。それには市素案にない大がかりな盛り土により安全な住宅空間を生み出す案（国道を含めて山寄りの左側を6.7メートルだけかさ上げする）が描かれている。さら

²⁷⁾ 2011年11月8日の復興委員会事務局長へのインタビュー。

²⁸⁾ 神奈川大学工学部建築学科重村・三笠研究室『大船渡市越喜来地区津波災害復興の計画支援と調査』2011年9月12日。

に、国道よりも海側と鵜住居川沿いには新産業の工場や事業所などの空間を割り当てる。この地区の場合、漁業には頼れず、しかも国道沿いの商店が震災前から相次いで店を閉じつつあった現実がある。したがって、他地区との競合などで実現見込みがどれだけあるかは別にして、住民を呼び戻すには新しい雇用機会の創出が不可欠となっている。これが課題であるとしても、いつ来るかわからない新規事業所を待つだけでは、明日からの暮らしが成り立たない。そこから、この地区振興協議会は復興事業をスピーディに推進する復興まちづくり会社の設置を打ち出す。複雑な利害がからまる土地などの権利関係を取りまとめたり、復興事業そのものも手がける構想である。経営ノウハウを持たない人々の運営能力は未知数である²⁹⁾。

鵜住居地区の事例は、低地部がほぼ全面的に津波にのまれた地区が地区外に避難した人々を呼び戻すためには、目に見える暮らしと結びついた事業計画が不可欠なことを教えている（2月29日の現地調査において、まちづくり会社は若い層が担い手となり、活動範囲を当初の構想よりも限定して、3月5日に発足予定だと分かった。また、喫緊の課題である雇用については、隣接する大槌町の埋め立て地にあった水産加工団地の再開めどが立たないという事情から影響を受けている。鵜住居地区で、大槌町にあった事業所のうち1社がすでに操業を開始し、他の1社も建設中である。さらに、他の事業所からも立地の相談が寄せられているそうである。）。

被災地の復興とは、こうした複合的な困難を打破する活動に他ならない。各地で住民の自主

的な組織活動が盛んに立ち上がっている事態は、今次震災からの復興が地区存廃の岐路になるという深い危機意識が突き動かしている。計画作成者たちは、その地区意識を抱えた住民たちと向き合っている。

（2）計画専門家と公共的空間への仲介者

（i）

復興基本計画づくりの事例検討は、開かれた市民レベル、地区住民レベルとも、元の住民が再び戻ってくるような復興計画を打ち出そうとすることを明らかにした。同時に、個別に出された地区の意見・提言をまとめ、組み替えて、市の素案にする計画作成者の存在を印象付ける。

ところで、規範科学は、もっぱら匿名化され、均質化された集計値を扱う経験科学が正義・不正義の問題局面を捨象し、復興を生み出す力や支援する感情に無頓着であると批判する。とはいえ、規範科学に目を向ければ、公権力の生み出す正義と運・不運から区別される正義の間には対話が成立していない。この学問界の事情とは関係なく、地域の復興を現実政治の課題として掲げる市町村は、法的正義の善玉権力でありつつ、同時に、被災住民たちの復興意欲という感情を喚起する任務を遂行しなければならない。つまり、復興に挑む市町村は、規範科学が手をつけない対話を実践的に果たさなければならない。

計画作成者たちはその任務の中心に位置する。これほど重大なポジションであるにもかかわらず、計画作成者が果たすべき複合的機能に秘められている対話回路の可能性については、これ

²⁹⁾ 高いリスクを伴う大規模な事業を内容とする事例についていえば、宮城県の主張や前出の経済学者の危惧は現実味をもっているように思われる。この時、都市的な性格の空間ほど類似した他地域との競争が深刻なテーマとなろう。

まで学問的な考察の対象となっていない。結果的に、二つの正義は、震災後の政治的な事情に委ねられて、しばしば一方の機能のみに照明があてられる事態に遭遇しているのが実情であろう。

市町村復興計画の作成者たちは、都市計画のテクノクラートであり、同時に下位公権力内にあって、被災地の客観的な条件を組み入れて復興の理念に合致する復興案を提示する権能を与えられている。従前の都市計画研究が着目してきたのは前者の役割である。阪神淡路大震災の復興においても、計画作成者たちは高度な都市機能の早期復旧に応える合理性と多様で複雑な都市生活から発生する相互に絡み合った住民利害の同時的な調整という両局面の統一性を求められた。その対応として、二段階の都市計画決定方式が生まれたわけである。ここには、現場の綿密な実態調査に依拠して復興目的を追求していく計画合理性に焦点が当たっている。大都市の専門的分業が確立した部署にいる計画作成者にとって、被災後の現実を復興理念に向けて立ち上がらせる最善の経路を描けるかどうかという技術合理性面の能力が勝負と映ることであろう。その際、計画作成者たちは公権力による決定の形象化を担当する行政職員、つまり公権力を行使する一員の側面をあまり意識しない。

一方、都市計画家の林氏は、いくつかの大規模災害の復興取り組みを比較分析して、復興を取り仕切る公権力のタイプ、プラン作成機関、事業実施の担い手の性格が違っていても適用可能な復興の一般理論を築こうとする³⁰⁾。その際、最終ゴールとされる生活再建そのものが、もっ

ぱら法的な正義が優先規範となる社会でこそ達成されるのか、同情に支えられた復興エネルギーがより重要か、という問題関心はまったく見られない。言葉として都市再建、経済再建、生活再建の3目標の間における相互関連が語られてはいるものの、実際には物理的な都市再建に関連する機能調整が中心になっている。他の2目標では、目標追求に必要な条件の整備と空間的な復興の共鳴・衝突などの絡み合いを取り上げることもなく、測定指標が紹介されているに過ぎない。つまり、都市計画の専門家から見た総合的な復興の測定が理論の枠組みといえる。したがって、復興に対する政治・行政的な責任の一端を担う行政職員としての位置の難しさは視野に入らない。とりわけ沿岸部の規模があまり大きくない市町村に勤務する彼らは、職務として不安定であるうえに、大都市の計画作成者の何倍もの困難な任務を背負っている。これを摘出しよう。

出発点は、地区住民から出される要求・提言は可能なかぎり受け入れると、計画作成者たちが異口同音に答える事態である。地元からの要望・提言は、神戸でいえば第二段階のまちづくりを越えて、しばしば骨格の変更に及ぶ。提言受容の態度は一見、作成者たちが自己の専門的な技能に自信を持たないがゆえに生じるように見える。あるいは、復興にとって骨格的なインフラストラクチャーは重要でないと判断するからだろうか。そうでなくて、復興の難しさを打破する最善の道と熟知するが故の態度であることを順次明らかにしよう。

第1に、たいていの復興計画は、海沿いの空間における住宅の実質的な建築禁止、そこから

³⁰⁾ 林春男, 2010年, 314, 315ページ。

高台への移転を含んでいる。神戸の街づくり段階で紛糾したのは、復興計画の実務を担当した太田氏の説明によれば、重大な被災地における土地区画整理事業に伴う換地での減歩にあった（「被災した者から土地まで取り上げるのか」³¹⁾）。東北の沿岸では、利用価値の極端に低くなった土地を手放して、集団移転する事業を予定する。その高台に移って住宅を建築する資金は海辺の土地の処分では賄えない。高齢者はローンを組む気力もない。漁師として働く現役世代の多くはまず収入を稼ぐ手段からして失っている。それでも、危険な空間からは全員に移ってもらわねばならない。

（2012年2月28日付の『河北新聞』には、市町村が地区合意に高い優先順位を与えている記事が2個掲載されている。1つ目は、石巻市の飛び地となっている雄勝町・名振地区における高台移転である。地区住民がイニシアティブをとって迅速に事業計画を具体化し、移転先の地権者とも交渉・用地譲渡の内諾を得た。素早い取り組みは、市中心部へ移住予定だった人々に、元の地区に戻る決意を呼び起こし、被災77戸のうち移転希望者は、当初の29戸から42戸に増えた。

2つ目は、集団移転に際しての被災住宅地の買い取り価格に関する記事である。野田村は、岩手県内で初めて標準価格を設定したが、それは被災前の7割水準とされた。また、同時に提案された高台造成地の売却価格は、買い取り額と同程度に設定されている。これらは被災者を優遇する政策価格といえるが、その高台集団移転事業は、地区の合意が成立しているケースだ

けが対象である。なお、岩手県内には110カ所の集団移転が予定されており、県は一括鑑定を実施中で、まだ数値を発表していない。だが、この野田村の数値が1つの重要な参考値になることは間違いないであろう。）

第2に、関係者には総合的な復興計画は目標間の衝突が避けられないと、当初から分かっている。林氏によれば、復興計画の目的は都市再建、経済再建、生活再建の3つとされている。今次震災の場合には、これに生命や家屋を守る安全性が最優先で重くのしかかる。林氏は生活再建を最終ゴールに設定したうえで、生活を支える経済再建を最優先すべきだとの判断を示し、それを担う物理的な都市の再建に早い段階で着手する重要性を強調する³²⁾。そこには、3つの目的の相補関係が描かれている。ところが、今次震災からの復興では、津波被害を防止する安全策と生活再建がしばしば対立をきたす。実際、安全性に基づいて上位の公権力から提示される巨大な防潮堤は、海と結びついた生活スタイルを住民から奪う。それに対する11月段階の箱崎地区からの提言は、海を見ながら暮らす生活文化の維持であり、より早く護岸工事を完了させ、漁業に依拠した経済活動の早期整備にも結び付く。しかしながら、下位公権力の職員として積極的にこの種の案を提起することはありえない。強い住民の意向を受け身的にくみ上げることは、組織内部の調整を経て、上位権力を説得できればかなりの程度可能になる。

第3に、市町村の計画作成者は、一般に異質な機能を相補的に使いこなす立場にある。だが本来的には、計画のテクノクラートであるより

³¹⁾ 太田敏一，2011年，48ページ。

³²⁾ 林春男，2010年，315ページ。

も、公権力の公共的決定が円滑になされるよう条件整備する交渉者・仲介者としての任務が主である。規模の大きくない市町村では、当人たちは誤解の余地なくこの点を了解している。逆に、大都市の大がかりな行政体の場合は、内部での部署の自立化が進展し、行政体組織の階層的な構成がすすむ結果、その複眼的な立場は見えなくなる。図体の大きな行政体はある種大企業類似の組織と化し、そこでの計画作成者は経営管理者として自己を位置づける。大企業においては、日常業務レベルから出てくる現場的な管理要請と外部の環境変化を織り込んだ上位の戦略的管理はしばしば対抗的な性格をもつ。経営管理者はこの対立的な管理をうまく調整し、持続的な経営を追求していく役割を演じる³³⁾。大都市の計画作成者は、行政トップや外部委員を加えた復興会議が定めた方針・将来像と日々の生活の迅速な再建を願う住民の要望との双方をできるだけよく満たす方策を探求し、解決策を見出すテクノクラートとして自己を見出す。林氏が実行過程で重要性を指摘するPDCAを担うのが計画担当者であるが、それは、経営管理のクローズド・システムそのものである³⁴⁾。計画作成の高度な専門性と復興の閉じられた遂行態勢という基盤の上に、計画作成者のテクノクラート像が確立する。そこから導き出される処方箋が森際説明における公共的理由となる。

これによって、公権力の権能の一部を行使する計画作成者の側面はすっかり見えなくなり、価値中立的な専門家が出来上がる。しかしながら、それは大都市など大きな行政体に特有の政治・行政の安定した役割分担と行政内部の管理

編成が造り上げた状況構造にすぎない。小規模自治体において行政体内の任務分担が安定していないうえに、大震災という非常事態と出くわせば、計画作成者の不安定さは一挙に表出する。その具体例は前町長をはじめ大勢の役場職員を失い、1万6千人の住民のうち1割ほどの人々が亡くなった大槌町である。

(ii)

2002年夏に公共性の研究者と住民運動に携わってきた研究者の間で交わされた熱い討議は、本稿に引き付けられれば、開かれた公共的空間と親密圏の重なりとして形成された地区という異なる世界を同一位相のごとく扱っていた。復興基本計画作成の立ち入った考察は、この位相の段階的差異を明らかにすると同時に、両世界をつなぐ存在としての計画作成者を舞台に引き出した。

しかるに、現実社会では彼らの代替性のない役割の重要性に気付かない世論も政治も、計画作成者の複合的な機能を分解する立場に与する。この場合には、個別意思の総和を公共的空間へつなぐ役割と、それを果たすために磨かれるべき感性も消失してしまうであろう。ところで、この回路喪失という事態がなくて、仲介者たちが立派に計画を作成すれば、果たして復興計画は森際モデルの一般意志に到達するのであろうか。ここに至って復興基本計画の根本性格が問われることになる。

法的正義を具現化する立場の下位公的権力は、政治的な理由や個別的な事由により、開かれた公共的討議を実質的にカットするケースが出て

³³⁾ 米国の Robert N. Anthony の考えに基づくマネジメント・コントロールの理解については、宮廻甫允、1996年、を参照のこと。

³⁴⁾ 林春男、2010年、306ページ。

くる。岩手県内でもっとも遅れて12月26日に復興計画を議決した大槌町もその例である。町長不在が長く続き、復興基本計画の作成が本格的にスタートしたのはようやく9月のことである。年内決定の期限をもうけた町長が採ったのは、町内を10地区に分け住民協議会を設置する。コンサルタントに委託して地区ごとに複数のたたき台を作成し、地区住民はそれをもとに合意点を見出すべく議論を重ねる。新聞報道によれば、「町の原案に住民の同意を求める手法ではなく、町民に決めてもらう。そのため、町職員は発言せず、大学教授ら第三者が進行役を務めた」とある³⁵⁾。そうして得られた各地区の合意点が寄せ集められて、12月4日の大槌町地域復興協議会全体会に出された後、各地区の案を全面的に受け入れた内容で議会に上程されて議決された。各地区で防潮堤と安全性とのとらえ方が違って、そこに盛られた防潮堤の高さは、3つの地区で上位公権力の岩手県が示した決定（大槌湾14.5メートル、船越湾12.8メートル）と異なっている。町長は、これを町の復興計画として、国・県と協議・折衝するという。

国の予算編成との絡みで決まる作成期限が先にあって、それに間に合わせることを最優先にして、町内合意の獲得が政治的命題として先に設定される。それを実現する確実な道として、地区ごとに作成される地区の再建案をそのまま大槌町の復興計画にする路線が採用されたわけである。ここには、いくつもの論点が含まれている。湾ごとに設定された防潮堤の高さは公共的理由としてどの程度の信頼をおけるのか。財政的に依存している下位の公権力が上位の実施する工事基準にどこまで異を唱えることが許さ

れるのか。許されるとして、その場合にどのような負担をしょい込むのか。しかしながら、今はそれらの論点に立ちいることなく、行政内部の計画作成者に着目しよう。

大都市の事例とは違って、テクノクラートとしての機能はコンサルタント会社の技術者が担う。行政職員としての役割はこの町では町長が自ら引き受ける。その結果、行政の計画作成者は居なくても町の復興基本計画は作成される。だが、果たしてそれは、森際モデルにおける一般意思に相当するものといえるであろうか。目指すべき町の復興像についての共通のイメージを構築する外にも内にも開かれた討議を経ることなしに、地区の案づくりがいきなり着手される。各地区で合意された案が統一的な公共的理由によって吟味を受けたり調整されたりするプロセスを経ることなく、形式的な手続きとして町議会を通過する。この大槌町の作成実情は森際説明における個別意思の総計そのものである。

ここで振り返れば、数字の明示こそないが、先の箱崎地区の土地利用計画図案も11月の住民対案そのままだと、県の決定した14.5メートルとは異なる防潮堤の高さが採用されることになろう。しかしながら、その場合には、市の計画作成者たちとの話し合いがなされ、作成者が地元の側から持ち出される公共的理由の合理性に納得したがゆえに、ある局面では提案されたアイデアをかなりの程度組み込んだ図案が生まれたのである。そうした経緯をたどり、12月19日以降は、14.5メートルの案が復活してくる。作成者は勝手な独断で決めたのではなく、市の復興ビジョンとの整合性と安全の確保が判断基準としてある。また、公開された討議の場を通過

³⁵⁾ 社説「自治—自分たちで決めるが原点」『朝日新聞』2011年12月4日号。

させることは、作成の際に前提されている。

これらを踏まえて、大槌町と箱崎地区の相違をどう見るか。世論の一角を形成する新聞の社説は、大槌町の作成実情を住民主導ととらえ、「復興に出遅れた町が行き着いたのが、拙速を避け『自分たちで決める』という自治の原点だった」と肯定的に評価する³⁶⁾。そこには、一般意思と個別意思の相違に気付き、その違いを検討するという事態認識は見られない。半ば開かれ半ば閉じられた親密圏の延長上にある地区と開かれた公共的討議の位相差に対する認識もない。三つのもの（権力・正義・法）が「持ちつ持たれつ」の関係にある場合でないと正義は実現できない（第1回、3ページ）とする森際氏は、日本の伝統的な正義感は「かなり問題がある」と見ているが、彼の懸念は現実的な根拠があるといえよう。

実は、ここから本来の問題が吟味される。もし森際モデルに則り公共的決定がなされる場合には、復興計画は一義的な一般意思（閉じられた解答）となるのであろうか。森際モデルは＜公私＞を峻別し、＜公＞における法的正義に自己を限定する。それに対して、復興計画は複数の目的を追求するもので、林氏によればその最終ゴールは被災地の生活再建にある。したがって、社会的正義を追求する内容の復興計画は、法的正義の世界から大きくはみ出している。両者の違いは、以前に指摘した対象の広狭だけにとどまらない。

復興計画は甚大な被害をもたらした大災害に対応して作成される。この時、最優先される原因災害に対する安全策は、津波対策をめぐっても地区ごとにいくつもの案が登場するように、

科学的な理由に基づいて一義的に決まるわけではない。被災地の生活を持続的に支える経済活動は、厳しい企業間、地域間の競争のうちにある（経済学者たちは被災地のダウンサイジングは避けたいと見ている）。これは本来、私的世界のテーマではあるが、復興計画にとっても現実的基盤そのものである。また、今次災害の場合、すでに遠く離れた避難先で生活の再建に取り組んでいる人々が少なくない。その人々がどれだけ戻るか次第で、復興計画の描く地域社会の内実は大きく異なる。

さらに、復興計画はこれらの不確かさとは別に、決定の不確かさを内包している。長期におよぶ、膨大な量の復興負担の大部分は、被災していない人々が担うほかはない。被災市町村そのものを取り上げた場合にも、多数派は被災していない人々であり、被災者の内部でも被災程度は千差万別である。ここで、ロールズの格差原理を採用したとしても、不遇な人々との格差をどの程度、いかなる方法で埋め合わせるかに関してはいくつもの選択肢が存在するし、決定権限のある人々から見た最善の案は状況に応じて変わってくる（これらの点は公共性研究の本来の対象）。したがって、復興計画は何度も公共的決定に掛けられる外はなく、開かれた計画にならざるをえない。

行政の計画作成者は、復興計画の内包する不確かさを承知のうえで、いくつもある組合せのうちからその都度、彼らから見て説明可能な合理性を選び出し公共的決定の場につなげる任務を帯びているわけである。つまり、地区の将来に対する不確実な見通しと巨額の資金を効果的に投資する緊張感のもとで、確からしさを高め

³⁶⁾ 社説「自治—自分たちで決めるが原点」『朝日新聞』2011年12月4日号。

ていく機会が交渉・作成プロセスである。そして、計画作成者たちはその能動的ななかかわりの中で、未来に対する仲介者としての感性が鍛錬されていく（これはある部分で経験知と重なるが、通常、復興計画の担当者は、事前に類似した経験に基づく知識・感性を蓄積しているわけではない）。

今次震災の復興計画は、開かれた公共性を基準にしたとき、阪神淡路大震災と比べて格段にレベルアップしている。その復興計画の一部である土地利用計画図は、大きな集落だと単独で、小さな集落であればいくつか寄せ集めた地区を最小単位に作成される。計画作成者の仲介機能により地区の意向を汲みあげた素案が、市町村のみならず国・県でも公共的決定となる。そして、必要な資源を投入できるというのは、世論の望むところである。ところで、なぜ市町村の計画作成者や首長たちは、地区の合意をこれほどまでに重視するのであろうか。それがもつ含意は、公権力の実施する復興事業の円滑な遂行にとどまらず、地域自ら復興を成し遂げていくエネルギーと関係することは、関係者みな感知している。いくつかの親密圏が重なり合っている地区の住民合意が内包する意味の考察がまだ残されている。

(3) 正義論・運命論と悔悟から再建行動への転化 (i)

計画作成者や現場の政治家たちが被災した地区住民の意向・合意を尊重するのは、そこに復興に向けた内生的エネルギーの存在を見出すからだ。本稿は想定してきた。地区内の動きの考察レベルになると、集計値を扱う経験科学は効力を発揮せず、もっぱら規範科学に依存することになる。

あらかじめ内生的エネルギーの源について一言しておけば、それは被災地区が目に見える共苦の空間（苦難を共有する感情の空間）であることに求められる。この共苦の空間の検討の際には、計画作成者たちの仲介機能も舞台から降りる。仲介機能は2つの異なる世界の存在を前提する。そこでは、一方に被災した地区があり、他方にそれらの地区を支援する大きな社会がある。支援を受ける側と支援する側は明瞭に分かれていた。しかしながら、被災地区内に着目すれば、その内部にも被災した人々と被災していない人々がおり、被災はしてもその程度は個々人で大きく違っている事態が見えてくる。その多様な人々の集団が復興に向けて協力していくエネルギーがここでの考察課題である。

被災現場に立つと、被災者とそうでない人々との境界線がぼやけていき、それに照応して両者の距離は接近し、両者の関係も白黒型の単純なものではないことが視野に入ってくる。この関係のとらえ方を被災地外の社会にいる人々にはね返したとき、被災地の人々とそれ以外の人々の関係と同じ位相で語りうるが見えてくる。事実、被災地内部の内生的エネルギーの考察概念は、全国の人々が支援することの哲学的な根拠を検討した論文が提供してくれる（河野勝・金慧「復興を支援することは、なぜ正しいのか」）。とはいえ、本稿が主に着目するのは、両氏の考察対象といくらか乖離した局面であろう。

今次の大震災では、阪神淡路大震災の時よりもボランティア活動が一段と組織化し、持続的な取り組みを著しく強化させている。取り組みの一つとして、孤独死対策のための巡回チームも作られている。巡回先である仮設住宅には、妻子を失い、1年が経過するころになっても

「早いとも遅いとも感じない」人たちが大勢いる。それらの人々の内に少数ではあるが、自治会長に選ばれて活躍している姿も見られる³⁷⁾。ここには、同じ運命に遭遇している身でありながら容易に交流・親交が進まない社会が現出している。他方で、遠くから何度も被災地を訪ねて、未知の人々に温かく声をかけ、熱心に復旧活動に従事する人々への感謝を口にする被災者は多い。孤立しがちな被災者の生活心情と見返りなき他者への支援に向かう人々の思いとが、現在もあちこちの被災地に出合っている。こうした場面を頭のどこかに置きながら、河野勝・金慧の両氏は、「復興を支援することは、なぜ正しいのか」と、支援する側の規範的根拠を正義の問題として哲学的に問う。

予め留意しておかねばならないことは、両氏の考察が二段階になっている点である。検討の大半を占めるのは公権力が作り出す領域の話である。典型的にはボランティアなどに代表される任意性、自発性の領域をも包摂する憐れみと同情についての考察は、最後に登場するに過ぎない。その全体を通しての考察帰結は、正義と向き合う道徳的態度に沿って復旧・復興を描こうとすれば、「恣意性を排除することが不可能であるという自覚を出発点」にすべきだとなる³⁸⁾。

両氏の言によれば、「復旧・復興にかかわるすべての意思決定は、支援すべき被災者（被災地）が誰れ（どこ）であるのかをまず特定する」ことが前提になる。そのうえで、公権力は特定化された対象者（地）を公平に扱う義務がある。ところが、特定するための線引きからして恣意

性を排除できない。また、支援の根拠は原因が不正義か不運かで異なる。しかるに、その区分には、だれに対しても無作為に訪れる不運であろうとも、正しくない行為により発生した不正義の災害へと転化させようとする「基本的な人間の心理の働き」が関係するため、事態は複雑である³⁹⁾。ロールズの格差原理にせよそれを批判する運の平等主義にせよ、さまざまな程度において、場所、時間（実際には現在、眼前の被災地）を特権化する恣意性がすでに論理のレベルで絡みついている。この検討結果は、公権力の決定をいかに法的正義に合致するやり方で決定するとしても哲学的な吟味にあえば、公権力の復興計画は誤りなき一般意思でないことを意味している。先の内容面の検討において、復興計画は開かれた計画内実とならざるをえなかった。それに対して、公共哲学の検討は、時間、場所を特定した決定そのものが道徳的正義を堅持しえないことを明らかにする。

公共的決定の恣意性を検出しえたとはいえ、ここまでの外部支援の検討は公権力による復興活動、それをプログラム化した復興計画と同じ領域を扱っているにすぎない。一方、深刻な災いを被った人々は、支援が恣意的かどうかに関心がなく、彼らは心情の面では悔悟ばかりを繰り返し、「早いとも遅いとも感じない」日々を過ごしている。身内の死がある場合にはもちろんのこと、それがなくても、かつての財産や生活の糧の多くは流出し、自分たちの眼前にはほとんど跡形がなくなった原野が広がり、これからの先行きも見えない。この境遇に落ち込んでいる人々が復興・再建活動に立ち上がっ

³⁷⁾ 「3・11被災地は今」第1回、第4回、『南日本新聞』2012年2月5日、8日号。

³⁸⁾ 河野勝・金慧、2012年、53ページ。

³⁹⁾ 河野勝・金慧、2012年、52、58ページ。

ていくのは容易ではない。その道筋を解明する手がかりは、アーレントの感情論に依拠して「憐れみか、同情か」を吟味する河野勝・金慧氏の考察部分に現れる。両概念の素描から始めよう。

集合性、一般性と呼ばれる特徴を有する憐れみは、「憐れんでいる側と憐れみの対象との間には、非対称的な位置関係がある。」そして、憐れむ側は同じ境遇にないという心理上の距離を前提にして、憐れみを個人にも集合体にも向ける。その一方、苦難を被っている他者への同一化によって生じる同情は、受動的に惹き起こされる。また、「苦しむ他者とのあいだの距離を一挙に飛び越える」直接性という特徴を持つものの、その他者は苦しんでいる個人にとどまる。こうした区別をもつ同情は、「他者がこうむる苦難を個別的、直接的に感じる心の動きとして」、行為への動機づけを与える。さらに、「立場が代替可能であるという感覚を前提にしている」同情に基づく行為は、悔悟の日常を再建行動へと展開させる可能性を秘めている。憐れみと区別して同情の特徴を取り出して見せる河野勝・金慧氏であるが、生身の被災者は全然登場しない。したがって、同情に基づく苦難の共有からは「不正義の感覚へと接続される回路は開かれていない」と主張する⁴⁰⁾。この見方では、被災者の置かれている事態がすっぱり視野の外に抜け落ちてしまう。

被災地の順調な復興にとっての主体的な条件は、積極的に再建に取り組む意欲が人びとに芽生えること、さらに、個々人の行動決意がまとまりのある集落・地区の活動に統合されることの2要件を少なくとも含むであろう。集落・地

区の統一的な復興活動がなければ、地区の生活も経済も震災前よりも明らかに低い水準に甘んじなければならない。この点に関する地区合意の重要性は見えやすい。そうではあるが、今の考察焦点は、第1要件における集落・地区の役割である。

開かれた日本社会では、人々は避難先を広い範囲のなかから選択できる半面、入居の際には、市町村が公平性基準で作成した順位づけに従って割り振られる。その結果、仮設住宅に移り住んだ人々は、お互いに共通の運命の下にいるにもかかわらず、時間をかけて築かれた親密圏をもたないために、いきなり大都市に投げ出されたかのごとく孤立している。この時、個々の被災者にとって再建行動への踏み出しは、自己内部であれ他者に対してであれ、現在の状態に立ちいたった原因を問い続けるという意味での不正義の追求を断念して、現実の生への執着心を取りもどそうとする方向転換が先行していなければならない。一人孤立しているかぎり、たいてい人は現実の生への関心が湧きようがない。個人の内部に再び惹起される「生」への欲求にとっては、集団の中であって見捨てられていない自分、排除されていない自分を発見できることが重要なように思われる。いいかえれば、個人としての復興行動への着手は、方向転換のための転軸機として、同情の感情に基づく行為の反復が内包する触発機会が欠かせないように思われる。

(ii)

個々の被災者は1人であるかぎり、いつになっても大震災時の自己や周囲の行動の是非と向き

⁴⁰⁾ 河野勝・金慧，2012年，78～79，85～86ページ。

合う悔悟の日々を送りがちである。他方、多方面からのサポートは、さまざまな物資、資金、人的応援などを動員して、少しでも早く復旧・復興を推進しようとする。両者の間に拡大していく乖離をいかにして埋めるか。復興計画の作成者は、この事態を現場で観察している。

市町村の復興計画はどれも立派な将来像を描くものの、半面で達成すべき最低限への言及はまずない。実は、大災害の市町村にとって、全面的に公共の世話になる被災者をどれだけ少なくするかは、重大な政策テーマである。別な言い方を用いると、種々の不便さを抱えてはいても経済面を含めて自立的な生活を獲得し、プライドに満ちた人々をどれだけ多く生み出せるかは、一見目立たないけれども、高い優先順位を与えるべき目標であるように思われる。残念ながら、多くの被災者たちはプライドを保持する暮らしとはほど遠い日常のなかにいる。地区の合意を重視した復興計画づくりとは、人々が再び生身の生を取り戻していくための依り代にほかならない。計画合意のプロセスとそれに基づく事業の推進は、不正義の追及しか目に入らない被災者にいかなる作用をもたらすのであろうか。河野・金論文における「憐れみか、同情か」の助けを借りて吟味しよう。

河野・金氏の主張によれば、不運によって生じた苦難を共有する感情から生まれる同情と、人為的ないし社会的要因によって引き起こされた不正義の感覚の間に「回路は開かれていない」とされる⁴¹⁾。もしそうだとすると、「不運が不正義に取って代わられる傾向」がますます強まっている現代において、一たび不正義への関心に

とらわれてしまった人々は、そこから抜け出せなくなる。しかし、人々が復興に立ち上がるには、不正義の追及を断念して、現実生活への関心を再び取りも出さねばならない。そして、復興目的の、少なくとも1つは、同じく傷ついた仲間たちと生身の生を享受しようとする人々を最大限に増やすことであるが、それはしょせん絵空事なのであろうか。困難であるとしても、その回路を開く道筋やパワーは存在するのではなかろうか。

ここで注目されるのは、個別的で直接性という特徴をもつ同情と、親密圏としての役割を演じる地区の存在である。不正義を追求する感性を一時棚上げにして、現実生活上の必要事項へと関心の所在を移動させるには、確かに方向転換させる外力がなければならない。その際、苦難を被っている他者への同一化により受動的に起きる同情は、同情する側に行為への動機づけを与えるだけでなく、同情される側にとって方向転換を誘発する力としても作用する。というのは、この感情は、「同情する側と同情される側との立場が代替可能であるという感覚を前提にしている」ために、一方が「あたかも伝染するかのよう」にその苦しみを共有すれば、他方も相手が自己の苦しみを共有していることを理解するからである⁴²⁾。両者の引き合う関係に基づいて、他方がなすアドバイスや再起への準備は、同情される側にとって新たな行為への動機づけとなりうる。

次のステップは、親密圏がいくつも重なり合っている空間として描くことができる地区の役割の検討である。アーレントは「暗い時代」の代償的な対話空間としてしか評価しない親密圏で

⁴¹⁾ 河野勝・金慧，2012年，86ページ。

⁴²⁾ 河野勝・金慧，2012年，86，78ページ。

あるが、より多くの人々を復興に向けて立ち上がらせる点では、他の組織とは取り替えられない光彩を放つ存在ではなかろうか。大震災後の地区にあっては、さまざまな程度に被災した人々が混在していて、一人一人は被災の程度も、置かれた境遇もまちまちである。けれども、そこには親密圏がしっかり共通の財産として残っている。これは仮設住宅の空間とまったく違って、被災した人々はより不遇な立場にあらうとも自分たちが排除されていないという安心感を抱く。積み重ねてきた生活上の交流および視覚的な現場性を前にして、地区内一様にはないとしても同情の感情が普遍的に広まりやすい生活環境である。

この基盤が存在する下で、市町村が復興計画のための案づくりをスタートさせれば、それは復旧・復興に向けて具体的な行動を起こす外からの刺激となる。とりわけ、一人一人の被災者は同情という感情に満たされた空間にいる安心感を覚えて、一日一日の生活を安定させる行動はとれても、将来に向けた生活再建には何を目標に、どこから手を付ければよいのか、途方に暮れるのが実情である。仲間といっしょに土地利用計画図案の作成に取り組むことが、自己にとっての長期的な見通しを育む契機となり、それがもう一度事業を再建するなどの意欲へと発展するようになる。

もちろん、事態はそうなに順調に推移するわけではない。それぞれが自分だけの世界に戻った時には、むしろ不正義を追求する感性が強まり、支配的になるかもしれない。そうした弱みを抱えながら、何度となく同情から発するアドバイスや支援を受ける。その際には別の世界の

存在に気付く。つまり、不正義と不運の間を繰り返し行き来しながら、復興への足掛かりが形として見えるにつれて、少しずつ生身の生が自分の身体感覚にしみ込んでくるのが一般的であるように思われる。そのために、地区として種々の行事を催し、ひんぱんに集まってはお互いに同情に値する存在であることを確かめ合う。この活動によって一人一人が自分をより長く不運の側に居座らせることは、復興という大事業全体にとって重要であろう。

さらに、親密圏レベルにおける同情と外部からの同情は、不正義の感性にとられる人々からするとはっきりとした区別が存在する。外部の人の場合は、同情に基づく行為だと了解されるまでにかなり時間がかかる。その実践例を箱崎地区に対するボランティア活動にみてみよう。箱崎地区は、復旧局面に関していえば、恣意的な運命がいくつかの幸運な機会を提供した事例といえる。地元で4つの仮設住宅が建設され、そこに多くの地区住民が入居できている（もっとも、次世代の中核となる子持ち世代は、学校が閉鎖されているため市街地の仮設住宅に移っている）。継続して地区を支援する外部からのボランティア組織が入っているばかりか、土地利用計画図の地元対案づくりをリードしてくれる人物まで確保できたからである。

災害ボランティアの活動は、一般に憐れみと同情が入り混じった即席チームによって実施される。活動報告から見るかぎり、遠野まごころネットに組織された箱崎地区ボランティア部隊は、かなり強い同感情に支えられて持続的な活動を展開している⁴³⁾。その種の活動であっても、地元でスムーズに入り込めるわけではない。

⁴³⁾ 遠野まごころネット、「第4回構成員会議」2011年12月24日。

どの地区も基本的に同じだそうだが、震災直後に窃盗被害があった箱崎の場合も、地元の人々とコミュニケーションをとれるまでは大変だった。誰とも会話せず黙々と2～3か月清掃作業を続ける。転換期は、ようやく新盆のころ外部の避難者のために駐車場を整備した時期に訪れた。それ以降は、昼食の炊き出しや差し入れなど驚くほど世話をしてくれるようになった。原形をとどめない住居跡を、家主がここに家を立ててまた住みたいと言葉にするほどに、ていねいに作業する。すると、「震災に打ちのめされた方が前向きになれる。」まいにち現場にいると、「細かくステージは変わっている」のが分かる。最近では、災害と関係のない仕事ははっきり断る。その意味で、「肝の据わったボランティア」が必要な段階を迎えていると、報告者は判断している。

被災した人々は、外部の者との接触にひじょうに用心深い一方で、頼れると信頼すれば、逆に過度な依存状態にはまり込む。同情の感情に基づく行為を通じて、被災者自身に再起の決意を喚起してもらうのは実践的に容易でない。その裏側で、手さぐり状態で支援する人々自身は、現代社会に点在する苦難に対して同情する能力が鍛錬されていく。

(iii)

大災害に遭遇した人々を支援する側と支援される側に焦点を当てた河野・金氏の考察は、災害のミクロ理論の研究として有益である。とはいえ、無媒介にミクロとマクロをつなぐため、被災した地・人々の復興に向けた行動という視点が欠落している。その欠落部分に、相互的な同情が湧出しやすい要件を備えた親密圏、現実の世界でいえば地区という空間領域を媒介要素

として差し込むと、不正義と不運が切り離されて別々に閉ざされている回路、さらに、被災した人々にとっての「暗い時代」の代償的な対話空間と公共的空間の間を分離する回路が開かれるように思われる。

市町村における復興計画の作成者たちは、公権力の側からその回路を目的意識的につなぐ役割を引き受ける。これに対して、地区に入り活動が続けるボランティアたちは、「あたかも伝染したかのような」同情の感情に基づいて継続的に作業をおこなう。この活動は、外部者でありながらも、被災者の内心で燃え続ける不正義追及の感性をしないで不運の感情へと切り替えていくのに寄与する。つまり、河野・金氏の主張とは異なり、同情に支えられている被災した人々は不正義の追及と不運の感情の間を行ったり来たりしている。その感性を不運の側に引き寄せる努力、個別意見の総和という性格の地区対案を公共的空間へとつなぐ努力のうえでしか、住民を巻き込んだ復興は進まないのではなかろうか。この時、地区における土地利用の案づくりは1人1人が自分で依り代を生み出す作業であると同時に、新しい行為へのスタートを切らせる苗床としての機能を演じる。だからこそ、市町村の計画作成者は、地区の合意を肯定的に受容し市町村の素案に反映して、公共的空間に受け入れられるよう努めるのである。

抽象的な社会レベルの検討が多い公共性研究にあって、森際氏は公権力を入れ込む。それにより、彼は現実の復興という政策課題を法的正義により評価する装置を提供する。この評価視角に照らせば、今次の復興計画は、阪神淡路大震災時よりも格段に公共的決定としての性格を高めている。その法的正義への適合度の向上と、公共的理由によって公共的決定をなせば一義的

な一般意思が生まれるかは別問題である。というのは、復興計画は、いくつもの本質的な不確実さを含んだ事業計画であり、どの程度まで実現されるかはその時々事態に応じて変動せざるをえないからである。それに影響を与える要因の一つとして、関係者が抱く同情の強弱がある。それゆえ、被災した人々自身が復興に立ち上がっている姿を支援する人々に見せることは重要であり、土地利用計画図をめぐる住民合意は、そうした軌道づくりの出発点にはかならない。

ところで、公共性研究もいくつかの専門化された分野が併存しているようである。この時、各分野の研究者は専門間の関連性にどの程度留意するのであろうか。森際氏と河野・金氏の研究から導き出される考察帰結をみれば、震災復興との向き合い方は対照的といえるほど違っている。森際氏にあっては、公権力が誤りなき一般意思に到達する論理的な可能性を保持することに関心の焦点を据える。そこから、たとえ国際的賞賛を浴びようとも、法的正義を貫く意志が弱いのは日本社会の「基本的な病理」に根差すという見解が表明される（第1回、3ページ）。一方、河野・金論文では、正義・不正義の感性にとらわれてしまうと、現実の復興に向けて新しい行為へ踏み出す力は湧かないという主張にいたる。そこから導かれるのは、運・不運という感性のもとで発現する同情の持つ作用が復興にとって起動力になるという見方である。こうした違いが存在するにもかかわらず、両者の間に復興をめぐる意見の交差は見られない。

現場の出来事を踏まえたうえで復興をめざそうとする本稿は、河野・金氏よりもいっそう明瞭に同情の力が強まる状況づくりを優先度の高い政策課題だと主張する。すなわち、正義・不

正義と運・不運の選択が投げかけられるならば、本稿は運・不運の見方により大きな共感を抱く社会を選ぶ。「不運が不正義に取って代わられる傾向」が著しく強くなっている現代にあって、復興に向けた起動力の端緒となりうる同情する能力の発揮は、極めて重要だと判断である。これは、災害多発国に築かれた災害を生き抜くための歴史的な知恵ではなかろうか。親密圏の重なり合いのうえに成立している地区、そこでの土地利用計画図をめぐる合意づくりは、従前の経験知を新たに組み直し後代へと継承していく世代責任を醸成する場のように思われる。それを自己の使命と受け取る人は再建行動へと立ち上がるであろう。復興は正義よりも同情する能力をもった仲間を必要としている。

公共性研究の内部に、対立的な見解が生まれるのは創造的な研究としてまったくおかしくない。また、対立する側面を含みつつも、現場で復興を担う人々や支援する人々の感情、開かれた討論の持ち方のような具体的な参加・決定のあり方などが、復興を推し進める力に影響するという見方は共通している。それに対して、経験科学の多くの議論の場合、主体相互間の緊張関係などは視野の外におかれ、集計値や検証の科学的な根拠に高い価値が認められる。両者にアプローチの違いはあるものの、本稿の検討で使用した公共性研究の考察概念は、本質的に経験科学のフレームワークと衝突するものではない。その考察場面と絡み合った概念は、経験科学がすっきりした結論をえるために切り落としてきた位相や回路を復活させる性格を有しているように思われる。

4. 結び

2012年2月10日、復興庁が発足した。世論の関心は、上位公権力である政府・政治の動向に集中し、復興取り組みの遅れに対する批判の大合唱である。それは1つの重要な視点であるとしても、そもそも政治による公共的決定に際して公共的理由を提供する立場にある学問世界は、その役割をこれまで十全に果たしてきたか、また、果たしているのだろうか。個々の研究者レベルでは真摯な問い返しが続いているものの、多くの専門分野は必ずしも十分でないように思われる。

この認識に基づいて、本稿は規範科学の考察概念を導きの糸として、経験科学が公共的理由でもって手助けする専門家となって深く関与する復興基本計画を吟味した。なかでも、復興の担い手との関係で着目したのは、方法論レベルでの問い返しにこだわる公共性研究の河野・金論文である。彼らは、「経験的な問題設定から区別される」規範的な問題設定がより「根源的で、先験的である」と主張する。しかしながら、論文そのものにおいては、復旧・復興を支援すべきとする道徳的直観は「かならずしも安定しているとは言えない」という結論にとどまる(河野・金, 88ページ)。そこに、経験科学の限界に対する斬新な見方が対置されているわけではない。この主張レベルにとどまれば、震災前と同じく経験科学と規範科学の棲み分け状況が続くだけではなかろうか。これに対し、本稿は本格的な復旧・復興活動の土台となる市町村の復興基本計画を主な検討対象に設定し、規範科学の考察概念と経験科学の分析的アプローチを突き合わせる作業を試みた。

両者の議論を交差させる前段では、共通のペー

スとなる沿岸部の経済・社会、被災後の復旧・復興への取り組み状況を、具体的な例を取り出しながら調べた。その検討からは、復興基本計画づくりに際して市民・地区住民レベルでの合意づくりの作業をていねいに積み上げている実態が明らかになった。この作成プロセスは復興計画が公共的理由による公共的決定としての内実を高めていることを意味する。これは、正義論の立場から見て阪神淡路大震災の時と比べて進歩といえる。だが、法的正義に向けた前進、そして、運・不運よりも正義・不正義により高い価値を与える態度は、果たして復興の歯車を力強く前転させることになるのだろうか。河野・金論文は、この点に対する懐疑を内包している。

復興主体に引き付けた議論ではあるが、不正義を追求すればするほど被災者の感性は大震災そのものへ戻っていく。しかも、その原因追及は現代になるほど強まる感情趨勢だという。したがって、規範科学的なアプローチに依拠して復興計画を考察すれば、正義論的な性格を強めてきたものの、復興に向けた活動はあまり盛り上がりがないという悲観的な見方が出てくる。けれども、復興計画の最小単位となる地区レベルまで下りて、そこの住民たちの間に広まっている感性を河野・金論文が着目する概念で照らし出すと、きっかけがあれば再建行動へ立ち上がる潜在性はずいぶん高いことが分かる。

地区における土地利用計画図をめぐる合意づくりは、不正義を追求する感情趨勢に抗って運・不運へと感性を切り替えていく契機となりうる。また、親密圏の人々が集まり協議する場への参加は、切り替えの作用を伴っている。そうした集まりの反復から比較的元気のあるリーダーが現れ、リーダーの同情する能力が周りに「あた

かも伝染するかのように」広まっていくケースは少なくない。その再起へのエネルギーを積極的にくみ上げる役割を演じるのは、市町村の復興計画作成者たちである。彼らの仲介機能に生きた政治、生身の公共性が育まれていくカギが隠れているように思われる。一方、復興計画の作成、それに基づく事業の実施により、自尊心に支えられて自活の道を選ぶ人々の割合が高まることは、経験科学の政策論からみても望ましい。したがって、地区住民の合意を重視する復興計画づくりは、「合意形成の理性化」を推進するうえで共通の舞台となるであろう。

最後に、規範科学の考察概念に導かれた本稿の検討からは、経験科学と規範科学の間に抜き差しならない衝突は見いだせなかった。もっとも検討の途上では、経験科学が既存のフレームワーク、集計データと検証済みの命題に高い信をおいた分析・提言に偏りがちな姿が見えてきた。複合的な現実の出来事のなかでは、状況に応じて主体である人々に作用する力も違ってくる。その発現の仕方によっては、既存のフレームワークとは異なる動きをする可能性を規範科学は強調する。学問が絶えずフロンティアに身を置く性格を備えているとすれば、経験科学はこの問いかけにいつも応答する用意が必要なように思われる。

【付記】

私は阪神淡路大震災で叔母を亡くし22時間かけて西宮に入った。その時は、16年後に研究で東日本大震災と向き合うことなど夢想だにできなかった。本稿執筆までに4回現地に足を運び調査した。被災された方々が現場の実情を語り、資料を提供してくださった。多くの方々の再建に取り組む姿や発信意欲に支えられて成立した

本稿が、東日本大震災のもつインパクトを的確にとらえていることを切に願う。現地の方々のみならず、今回の調査を実務的に支えてくれた若い友人・白石悦二氏（日本工営福岡支店勤務）に対しても感謝の意を表したい。

私は3月に定年を迎える。鹿児島大学に赴任して30年余、法文学部経済情報学科は不器用な私が研究中心の生活で迷惑をかけ続けるのを許してくれた。その寛大さに対して心からのお礼を申し上げる。

《参考文献》

- Arendt, Hannah (志水速雄訳)『人間の条件』筑摩書房, 1994年。
- Arendt, Hannah (志水速雄訳)『革命について』筑摩書房, 1995年。
- 林春男「阪神淡路大震災から15年経て～わかったこと、変わったこと～阪神淡路大震災からの復興」『自然災害科学』29-3, 2010年。
- 星岳雄「震災・津波・原発事故から再生するいわき」『経済セミナー』No.662, 2011年10・11月号。
- 出村雅晴「東日本大震災による水産業被害と復興に向けた課題」『農林金融』2011年8月号。
- 井伊雅子「フクシマから地域医療を考える」『経済セミナー』No.663, 2011年12・2012年1月号。
- 伊藤隆敏・伊藤元重「震災復興にむけての三原則」日本評論社『復興と希望の経済学：東日本大震災が問ひかけるもの』（経済セミナー別冊）, 2011年9月。
- 釜石新聞「新聞@復興釜石新聞第46号」, 『釜石新聞－釜石/エフエム岩手』の2011年12月6日付記事, (<http://furusato.fmii.co.jp/kamaishi/archives/3843>)
- 神奈川大学工学部建築学科重村・三笠研究室『大船渡市越喜来地区津波災害復興の計画支援と調査』2011年9月12日。
- 加藤尚武『災害論－安全工学への疑問－』世界思想社, 2011年。
- 河野勝・金慧「復興を支援することは、なぜ正しいのか」鈴木興太郎・須賀晃一・河野勝・金慧『復興政策をめぐる《正》と《善》』早稲田大学出版部,

- 2012年。
- 鴻巣正「地域主導による震災からの漁業・漁村の復興—被災地復興に向けた新たな展開—」『農林金融』2011年12月号。
- 真淵勝『行政学』有斐閣，2009年。
- 宮廻甫允「『クローズド・ループ』としてのマネジメント・コントロール・システム」『（鹿児島大学）経済学論集』45号，1996年。
- 森際康友「統一テーマ『＜公私＞の再構成』について」『法哲学年報 2000』2001年。
- 森際康友「花より秤（1）～（9）」、『書齋の窓』2011年4月～2012年1・2月。
- 森反章夫「修辞としてのコミュニティは、なにを見落すのか」『みちを切り拓くコミュニティの力—超高齢化・人口減少の中で、未曾有の大震災と遭遇—』UEDレポート，2011年夏号（日本開発構想研究所）。
- 西尾勝・小林正弥・金泰昌編『自治から考える公共性』東京大学出版，2004年。
- 越喜来地区震災復興委員会『越喜来地区震災復興委員会 第一次提言書』2011年8月2日。
- 越喜来地区震災復興委員会『越喜来地区震災復興委員会 第二次提言書』2011年10月17日。
- 太田敏一・Laurie Johnson，牧紀男，林春男「大災害後の復興計画策定過程—神戸市とニューオーリンズの計画策定過程の比較を中心にして—」『地域安全学会論文集』No.13，2010年11月。
- 太田敏一『阪神・淡路大震災からの神戸市の復興—計画策定とその実施—』，東北大学による東日本大震災6カ月後報告会，2011年9月13日。
- 斎藤純一『公共性』岩波書店，2000年。
- 斎藤誠「震災前から震災後を考える：石巻を歩いて」『経済セミナー』No.661，2011年8・9月号。
- 酒井泰弘『原発のリスク経済分析—「安全神話」から「想定外」まで—』，CRR Discussion Paper No.J-15，滋賀大学経済学部附属リスク研究センター，2011年9月。
- 関いずみ「地域再生への道程—水産業復興を考える—」『都市問題』2011年8月号。
- 清水修二『原発になお地域の未来を託せるか』自治体研究社，2011年。
- 塩野谷祐一『経済と倫理—福祉国家の哲学』東京大学出版会，2002年。
- 鈴木興太郎・須賀晃一・河野勝・金慧『復興政策をめぐる《正》と《善》』早稲田大学出版部，2012年。
- 竹沢尚一郎「釜石市との話し合い（2011年11月7日）」，http://takezawamachidukuri.blogspot.com/2011/12/blog-post_8476.html
- 竹沢尚一郎「竹沢案と釜石市案（2011年12月1日）」，http://takezawamachidukuri.blogspot.com/2011/11/blog-post_28.html
- 竹沢尚一郎「箱崎町での釜石市による第3回復興説明会（2011年12月2日）」，『釜石市箱崎地区の復興まちづくり』，<http://takezawamachidukuri.blogspot.com/2011/12/blog-post.html>
- 竹沢尚一郎「釜石市箱崎半島で実施したまちづくりのあゆみ（2011年12月7日）」，『釜石市箱崎地区の復興まちづくり』，<http://takezawamachidukuri.blogspot.com/2011/11/blog-post.html>
- 田中重好『共同性の地域社会学—祭り・雪処理・災害—』ハーベスト社，2007年。
- 田尾雅夫『市民参加の行政学』法律文化社，2011年。
- 遠野まごころネット「第4回構成員会議」2011年12月24日（<http://tonomagokoro.net/archives/11444>）。
- 内田浩史・植杉威一郎・小野有人・細野薫・宮川大介『経済学的視点から見た二重債務問題—一橋大学経済研究所，Working Paper Series No.12，2011年11月16日。
- 鶴住居地区振興協議会『まちづくり提案』2011年9月26日。
- 山田誠編著『介護保険と21世紀型地域福祉—地方から築く介護の経済学—』ミネルヴァ書房，2005年。
- 山田誠「集落意識と平成の大合併—非都市域の少子化とアーレントの公共的空間—」『（鹿児島大学）経済学論集』76号，2011年。
- 山田誠「奄美大島における災害対応および住民・市民との連携—2010年10月奄美大豪雨を踏まえた新しい災害対応の構築に向けて—」鹿児島大学編『「2010年奄美豪雨災害の総合的調査研究」報告書』2012年3月。
- 山川卓「東日本大震災とこれからの水産業」『都市問題』2011年8月号。
- 山口邦雄「都市復興計画づくりの初動期における取り組みと課題に関する報告」『都市計画』291号，2011年。
- 吉原直樹「ポスト3・11におけるコミュニティ再生の方向」『地域開発』2011年9月。

公的資料；

福島県『福島県復興計画』平成23年12月。

東日本大震災復興構想会議『復興への提言—悲惨のなかの希望—』2011年6月25日。

岩手県『岩手県東日本大震災津波復興計画』平成23年8月。

釜石市『釜石市復興まちづくり基本計画（中間案）』平成23年10月26日。

釜石市『釜石市復興まちづくり基本計画』平成23年12月22日。

宮城県『宮城県震災復興計画』平成23年10月。

内閣府中央防災会議『東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会 報告』2011年9月28日。

大船渡市『大船渡市復興計画』平成23年10月。

大槌町『大槌町東日本大震災津波復興計画（基本計画）』平成23年12月26日。

大槌町『大槌町地域復興協議会 復興計画（基本計画，別冊資料）』平成23年12月26日。

水産庁『水産復興マスタープラン』平成23年6月。

富岡町災害復興ビジョン策定委員会『富岡町災害復興ビジョン』平成24年1月。