

1. 自立地域圏のネットワークとしての国土

1.1 ネットワーク型自立地域圏

過疎・高齢化の上にグローバリゼーションの荒波にさらされる日本の地方圏は、大きな危機に瀕していると言っても過言ではない。グローバル化の進む世界においてかつてのような公共事業と工場誘致に頼った地域振興策を続けることは不可能であるとすれば、自立的な地域の活力をいかに引き出していくか、すなわち、このような意味での自立地域圏をいかにして構築していくかが鍵となろう。一方、日本の各地を回ると自治体担当者から必ずといっていいほど発せられるのが、「仕事がないので若い人が出て行ってしまう」という悲嘆の声である。「仕事が誘致できない⇒若い人が出て行ってしまう⇒人口減でサービス産業がなくなり、ますます仕事なくなる」という悪循環に陥ってしまっている地域の姿がそこにはある。仕事を誘致することができないとすれば、仕事を起こすしかないわけであるが、そのためには、新しい発想をもった若い人がまずは入ってくる必要がある。すなわち、「仕事の流入⇒人の流入」という従来型の国土政策の前提を、「人の流入⇒仕事起こし」へと大きくかえていくことが求められている。

では、いかに人は、ある特定の地域に惹きつけられるのか。この点に関して、筆者は、1) 自然・文化ネットワーク、2) 生活サービス・ネットワーク、3) 地域イノベーション・ネットワーク、の3つのネットワークが重層的に存在することが、すなわち、地域の魅力であると考えている（図-1 参照）。自然・文化ネットワークとは、地域固有の自然の恵みと、その恵みに裏付けられて生まれた固有の生活・地域文化を意味している。ネットワークという言い方をしている理由は、生活・地域文化が、歴史的に、海や川、道のネットワークを通じた文化伝搬に深く影響されて生まれてきたことを意識しているからである。また、生活サービス・ネットワークとは、行政、公共サービス、商業、医療、教育、文化等の生活にかかわるサービスを意味している。ここでもネットワークという言い方をしているのは、これらの生活サービスが、それぞれ、たとえば、一次医療、二次医療、三次医療のように、異なるレベルのサービスのつながりからなるネットワークとして存在しているからである。

地域イノベーション・ネットワークの意味するところは、直感的には分かりにくいと思われるので、やや詳しく説明しておこう。グローバル化の進展のもとで、地域経済政策の中心を占めるのは、競争力とイノベーション力の強化であることが多くの論者により指摘されている。最近の議論によれば、地域におけるイノベーション力基盤として、地域内における face to face のフォーマル、インフォーマルなネットワーク（取引関係、教育・訓練、知識交流、中小生産

者間の競争と連携、共同的経済活動を行う社会的文化的基盤、等)、地域集積産業に特化した技術開発、ベンチャー企業へのハイ・リスク・キャピタルの供給、人材教育・訓練に対する投資、企業間連携文化の醸成、地域マーケティング (place marketing) の強化、等が重要となる。これらのイノベーション基盤が、地域内において有機的に結びついた状況が、すなわち、地域イノベーション・システムである。一方、創造経済論を展開する R. フロリダは、彼がクリエイティブ・クラスと呼ぶ創造的活動を行う人々 (科学技術者、アーティスト、デザイナー、ミュージシャン、創造的経営者等、多様な創造的職種を含む) の集積こそが地域経済発展を生み出すとの主張を展開している。フロリダによれば、地域経済発展のためには、これらのクリエイティブ・クラスをひきつける、彼らのライフスタイルにあった、都市的なにぎわいに満ち、多様な人々にオープンな都市の存在が重要となる。このような観点からは、このような都市的なにぎわいと多様性も地域イノベーション・システムの重要な要素となると言えよう。すなわち、地域イノベーション・ネットワークとは、地域イノベーション・システムを基盤として、人々が、地域内において、face to face の多様でオープンなネットワークのもとで結びつき、その結びつきを通じて、新しいアイデアが次々と生み出されるような状況を示している。

空間的にみると、これらの3つのネットワークは、それぞれ、異なる空間的広がりの中に存在しており、しかも、その広がりや時間とともに変化することに留意する必要がある。このことは、市や県あるいは広域市町村圏等、ある特定の圏域を設定し、固定的・一元的に地域発展ビジョンを描くことができないことを意味している。つまり、フレキシブルかつオープンな双方向のネットワークによって結びつけられた広域的連携により形成される自立地域圏 (ネットワーク型自立地域圏) の構築が必要なのである。このような考え方を国土全体に敷衍するならば、自立地域圏のネットワークとして国土像のビジョンを描くことができよう。

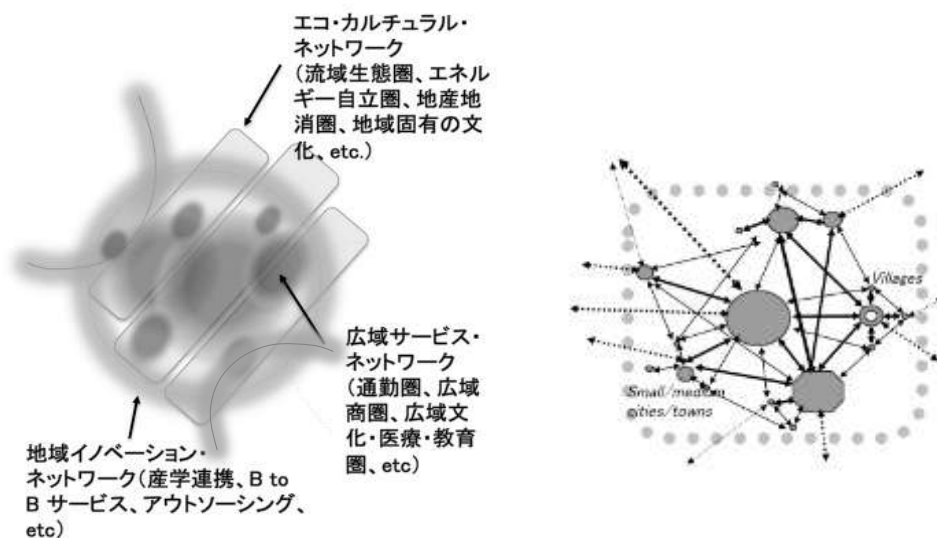


図-1 ネットワーク型自立地域圏のイメージ

1.2 空間ガバナンスの構築

次に、ネットワーク型自立地域圏を生み出していくために必要となる空間ガバナンスのあり方について考えてみよう。空間ガバナンスのタイプは、基本的に、「トップダウン型」、「ボトムアップ型」、「まちづくり型」、「パートナーシップ型」の4タイプに分けることができる（図-2参照）。第二次大戦後の日本においては、右肩上がりの経済成長のもとで全体のパイが拡大することを前提として、ボトムアップ的に出される個別要求が、いわば大岡裁きの形で調整されるという「ボトムアップ型」空間ガバナンスが基調であったと言える。しかし、現在では、成長の停滞に加えて、財政的制約、環境的制約の強まりとともに、このようなボトムアップ的調整は行き詰まり、新たな空間ガバナンスが模索されている。また、そのような過渡期的状況のもとで、個別のコミュニティが自立的に合意形成を進める「まちづくり型」ガバナンスのもとでの個別のまちづくりが成果を挙げてきている。

この「まちづくり型」ガバナンスの高まりを基盤としつつ、人を惹きつける魅力にあふれたネットワーク型自立地域圏を形成していくためには、地域をつなぐビジョンの共有と、そのもとでの個性あるまちづくりが鍵となろう。そのためには、各主体が連携して包括的ビジョンを描き、そのうえで、各主体が、多様な主体との対話を通じて、ビジョンの深化・共有のプロセスを経つつ、自立的なまちづくりを進めていくことが求められている。このようなプロセスをへて構築される空間ガバナンスを、ここでは、「パートナーシップ型」空間ガバナンスと呼んでおきたい。

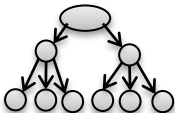
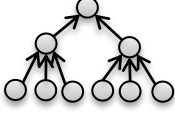
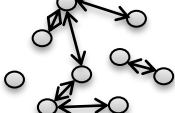

ガバナンスのタイプ	広域合意形成の手法	合意形成の前提	構造
トップダウン型	統制	中央の権威	
ボトムアップ型	調整	開発基調 右肩上がりの成長	
まちづくり型	自律	コミュニティ	
パートナーシップ型	対話・自己組織化	包括的ビジョンの 合意	

図-2 空間ガバナンスのタイプ

2. 三陸広域復興ビジョン

2.1 復興ガバナンスのあり方

東日本大震災津波災害地域、とりわけ三陸地域は、津波災害以前において、すでに、過疎、人口減少、超高齢化という困難の中にあった。今回の災害により、このような困難がさらに深まることも危惧される。その意味で、東日本大震災からの復興は、日本の地域社会の抱える困難の解決に向けての試金石とならなければならないであろう。阪神淡路大震災からの復興を通じて、市民社会の展開が大きく進んだように、東日本大震災からの復興を通じて、日本の地域社会のあり方が大きく転換することを期待したい。本論の文脈で言えば、国土政策の前提を、従来型の「仕事の流入⇒人の流入」から「人の流入⇒仕事起こし」へと大きくかえていくことが望まれる。筆者は、そのための重要な鍵のひとつがパートナーシップ型の空間ガバナンスの構築にあると考えている。「自然・文化ネットワーク」、「生活サービス・ネットワーク」、「地域イノベーション・ネットワーク」の観点から同様の条件のもとにある地域が、行政界を超えてパートナーシップ型空間ガバナンスのもとで結びつくことでシナジー効果が生まれ、人を惹きつける魅力のある自立地域圏が形成されていくことが期待される。

一方、このような多主体間のパートナーシップを促すためには、触媒的な役割を果たす組織・制度の存在が不可欠であることにも留意しておく必要がある。そのような触媒的組織の例として、ドイツ・ルール地方において、炭坑と鉄鋼業の衰退後の深刻な危機のなかで、地域主導の地域再生の中核を担った IBA エムシャー公社が挙げられる¹⁾。ルール地方では、州によって設立されたシンクタンク公社である同公社が触媒役となり、関係自治体間が連携して地域再生ビジョンを合意し、そのビジョンのもとで各主体が自立的に再生プロジェクトを実施することで地域の再生へと着実に歩みを進めている。同公社が触媒役となりえた理由は、日本の三セク、広域行政組織事務局などと異なり、関係機関からの出向職員により構成されるのではなく、専門性をもったプロパーの職員によって構成される、独立性が担保された10年間の時限組織であった点であろう。出向職員であれば親元の意向・組織益に配慮して動くことになり、そうなってしまえば、日本の多くの事例がそうであるように、専門的独立性に裏打ちされた触媒役を果たすことは願うべくもない。同様に、インドネシア・北スマトラ地震津波災害復興において中核を担ったアチェ・ニアス復興庁も参考になる点が多い。同復興庁は、震災直後に国によって4年期限をもって現地に設立された組織である。当初、国は復興マスタープランを復興庁設立にあわせて早々と策定したが、国による一方的な策定に、震災前は独立紛争のさなかにあった現地から大きな反発の声があがっていた。このような状況の中で、復興庁長官は、現地入り直後に、復興マスタープランを杓子定規には適用しないことを宣言することにより、国とは独立して意思決定をおこなう専門組織であることを鮮明にし、独立した調整機関としての信頼を

えることに成功したのである。

現在、東日本大震災からの復興においては、時代が逆行したかのようなボトムアップ型調整が現出しているが、上記のような考え方からすれば、専門性をもって各主体の触媒役を果たす、独立した復興シンクタンク公社が設立されることが望ましい（図-3参照）。組織形態として、たとえば、被災3県・仙台市および国が、10年期限のプロジェクト組織として設立し、スタッフは東北地方関係者を中心に、出向ではなく、行政、民間を問わず、すべてプロパーのスタッフとして公募することで独立性を保つことが考えられる。自由な立場で専門家が一定期間集結し、意見を戦わせる中で解決策を見つけていくようなプロジェクト型組織は、新たなイノベーションを生み出していく源泉とも言える。東日本大震災からの復興にかかわらず、このようなプロジェクト型組織が日本の各地でつくられていくことは、現在の日本を覆う一種の閉塞感を打ち破っていく、大きな契機となるのではなかろうか。

このような観点から復興の観点からみると、地域総体としてどのように再生のビジョンを描くのか、いかにして人々の暮らしの再構築を図るのか、といった議論が十分なされないままに、巨大防波堤に象徴されるような国土レベルの公共事業が、個別に計画・既成事実化され、実施決定されている現状に危惧をいただかざるをえない。その意味では、触媒役となる専門組織の不在が復興における大きな足かせとなっていると言えるが、次節では、その空白を埋めるための努力のひとつとして、筆者らがおこなった三陸広域復興ビジョン提案作業を紹介させていた

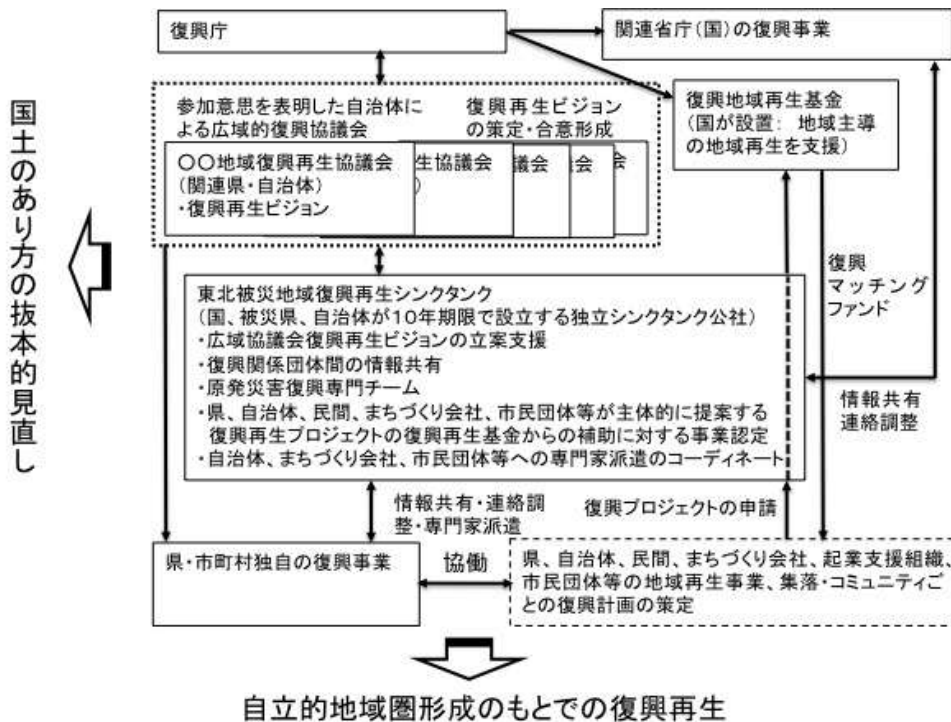


図-3 パートナーシップ型空間ガバナンス形成を促す復興体制

2.2 三陸広域復興ビジョン

はじめに復興シナリオの論点について考えてみよう（図-4）。現在策定されている自治体の復興計画は、管見する限り、基本的には、Business as Usual (BAU)シナリオに則っているように思われる。しかし、震災以前の段階ですでに長期衰退傾向にあったことをふまえると、もとの機能を回復するための基盤整備を行ったとしても、一時的に公共事業バブルは生じるかもしれないが、それが国の補助金頼りの事業である限り、長期低落傾向に歯止めはかかるとは言えないであろう。本来回るべきところに人と資金が回らずに、衰退傾向を早める結果に終わるおそれもある。人を惹きつける地域として再生するという観点からみると、縮退を積極的にとらえ、自然の再生と生活文化の再生をうながすことで魅力ある三陸ライフスタイルを発信し、そのライフスタイルに共感する人たち（とくに若い人たち）を地域に惹きつけ、長期的な復興を目指すというシナリオ（自然共生シナリオ）が望ましいのではなからうか。ややもすると、東北は閉鎖的なイメージとともに語られがちであるが、海を通じて世界とつながってきた三陸であるからこそ、オープンに人々を受け入れる文化をもっているはずである。

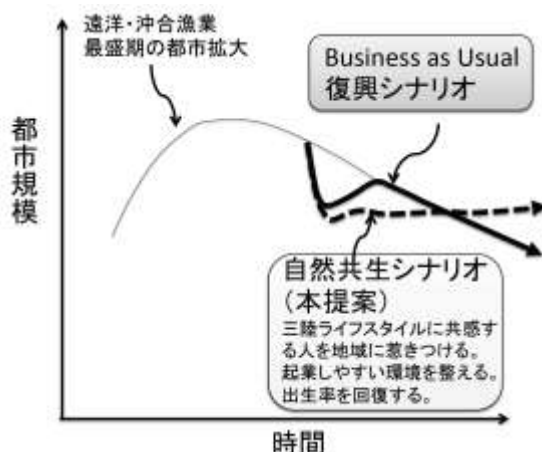


図-4 復興シナリオのイメージ

このような考え方のもとで、私たちの提案する三陸地域の復興原則は、図-5に示すとおりである。第一に、自然・文化ネットワークの再生という観点から巨大防潮堤の建設を回避することをビジョンとして掲げている。いずれの自治体の復興計画も、それなしでは迅速なまちづくりが難しいとの理由で巨大津波防潮堤の建設を前提としているが、そこで言われているまちづくりとは基盤整備に主たる焦点が当てられているように思われる。しかし、基盤整備を進めることは、当然ながらまちづくりと同義とは言えない。本来の生活文化とはかけ離れた基盤整備を進めることは、長期的な観点からみれば、かえって、まちづくりを阻害してしまうとは言えないだろうか。この場合、沿岸居住可能地は減少するため、すでに始まっている都市と集落の縮退を積極的に捉えることが前提となる。ただし、津々浦々にある村があることこそが三陸

の生活文化をかたちづくっていることを想起するならば、効率化の観点から、コンパクトシティのかけ声のもとで集落と漁港の集約化を進めることが望ましいとは言えない。分散的に人々が居住する空間構造においては、内陸の中継都市である遠野市や登米市とも連携して、医療、教育、商業などの生活サービス・ネットワークを、場合によっては県境をこえて、形成していくことが必須となろう（図-6 参照）。三陸に限らず地方圏一般に言えることであるが、地域生活を支える公共交通をいかに維持していくかがきわめて重要な課題であることは論をまたない。

地域イノベーション・ネットワークの観点からみると、東北全体のイノベーション・ハブとしての仙台、さらには、全国、世界へとつながる三陸像をつくっていくことが重要である。三陸の自然・文化に惹きつけられて若い人がやってきたとしても、都市的なにぎわいと多様性や専門機関に日常的に接することができなければ、クリエイティブな活動はむずかしい。その意味で、仙台のもつ都市的魅力へのリンクが必要である。この意味で、大船渡以南については三陸縦貫自動車の建設は有効であるが、大船渡以北については、三陸縦貫自動車は有効とは言えず、三陸沿岸部と内陸の本格的な高速交通網を結びつける沿岸-内陸自動車道（釜石-花巻、宮古-盛岡）を優先して建設することが重要であろう。

三陸の自然と共生する生活文化に共感する人は多くいても、いきなり定住を前提とするのは敷居が高い。観光的滞在あるいは多様な居住のあり方を用意する必要がある。そのためには、補助金や投資減税制度の創設をもとに、多様で質が高くかつ低家賃の賃貸住宅の供給を促進することが不可欠である。また、人を惹きつけることが仕事起こしへとつながって行くためには、マイクロ・ファイナンスなども活用して起業促進の仕組みを充実させるなど三陸ライフスタイルを仕事起こしへとつなげる仕組みを構築していくことも重要である²⁾。

1. 三陸の自然と文化を再生する。

- 巨大津波防潮堤に象徴される、人と自然を分断する社会から、津波防潮堤を建設せず、むしろ、取り除き、自然と文化の再生を丁寧に進めることにより、自然と共生する社会へと価値観を転換する。

2. 縮退を積極的にとらえ、生活文化を継承するまちなみを集落ごと地域ごとに漸進的に育てる。

- 人口の減少にともなう市街地の縮退と内陸、高台で津波災害を避け、さらに今までの生活文化を継承するまちなみを、ニュータウン的な発想で大規模・画一的に建設するのではなく、集落ごと、地域ごとに漸進的に育てる。

3. 雇用の場を内陸へと再配置する。

- 水産加工業等、歴史的経緯のもとで港に近接して立地しているものの、内陸に立地することが可能な雇用の場は、内陸に立地することを誘導する。

4. 「産業の誘致」から「人を惹きつける」ことへと地域活性化の考え方を180度転換する。

- 豊かな自然文化とともに暮らす三陸ライフスタイルを世界に発信し、その自然と共生する価値観に共感する人々を三陸地域へとひきつけ、地域活性化へとつなげる。

- 仙台、盛岡さらには新幹線、空港へのアクセスの強化により、都市文化も同時に享受することができる、活気のある地域像をつくりあげる。

- 多様な定住スタイル、若者にとって魅力的なライフスタイル、起業しやすい環境をつくる

図-5 三陸広域復興原則の提案

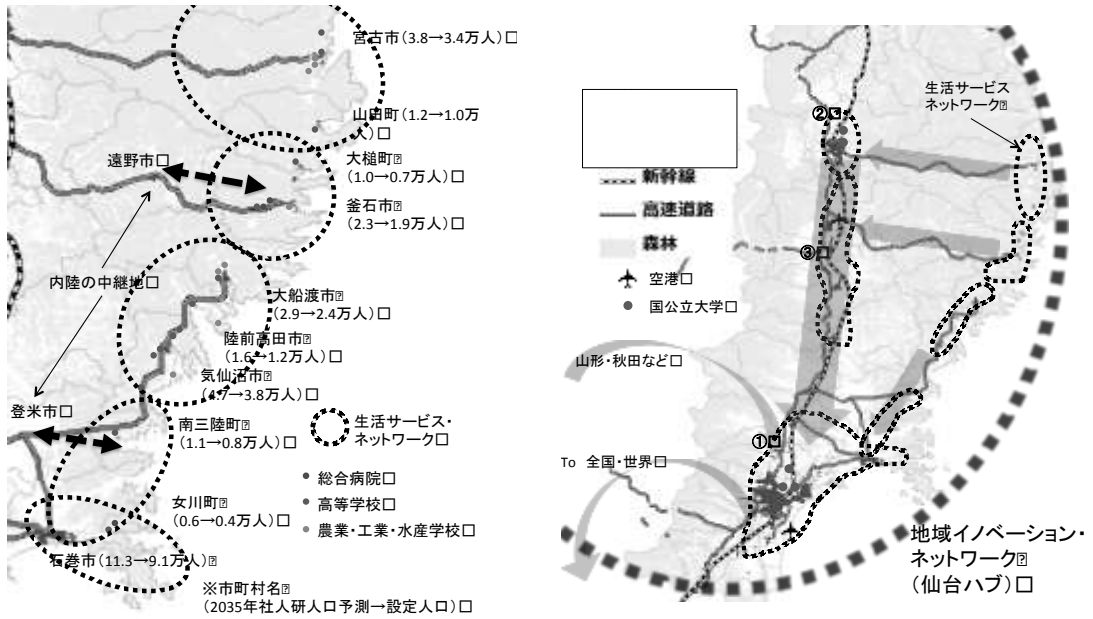


図-6 三陸広域空間フレームの提案

4. まとめ

人を惹きつける地域としての再生を復興の目的と考えるとき、東北地方、わけても三陸地方には実に豊かで濃厚な生活文化が息づいていることに気づかされる。世界史的にみても、三陸は、世界の文明のゆりかごであったユーラシア大陸の東端に位置し、狩猟・採集文化、漁労文化、農耕文化、遊牧文化など、ユーラシア大陸にはじまったあらゆる文化の東の到達点とも言うべき地域であり、きわめてユニークな個性を有している。実際、まつり、神楽、謡い、語りなど多様な芸能・文化が生まれ、自然の恵みにもとづく豊かな生活文化が息づいてきたことがわかる（図-7）。

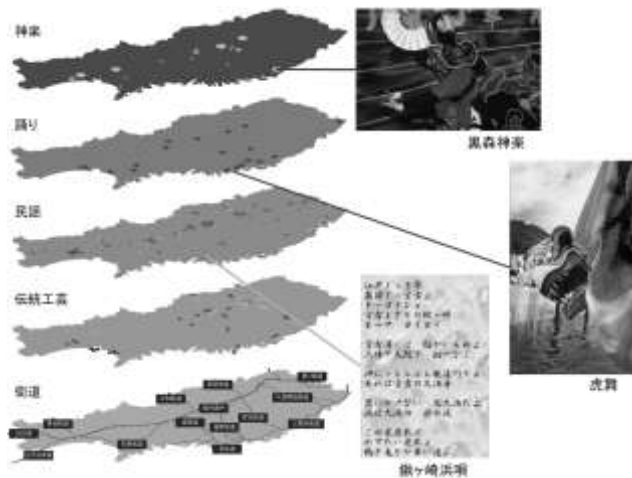


図-7 豊潤な三陸の生活文化

しかし、一方で、三陸においても、過疎化、高齢化、グローバル化の荒波の中で、日本の多くの地域と同じく、大震災以前の段階から生活文化の衰退がはじまっていたことも指摘せざるをえない。この衰退に対して、国土政策は必ずしも有効に機能しなかったばかりか、巨大津波防潮堤に象徴されるような、国の補助金と制度に頼った、単目的な人と自然との関係性を押し進め、あるいは暴力的に断ち切り、人々自らが自立的に将来を考えることを阻害する方向に働いてきた側面があるとは言えないだろうか（写真-1）。東日本大震災からの復興が、国土政策のあり方を大きく転換していくための大きな一歩となることを期待してまとめとしたい。



写真-1 巨大津波防潮堤（はたして望ましい人と自然の関係であろうか？）

参考文献

- 1) 城所哲夫(2010)「欧州における広域都市圏の形成と広域ガバナンスの構築プロセスドイツ・ルール地域再生の事例を通して」(『交通まちづくり・地域の活性化に資する交通計画』日交研シリーズ A495 (主査: 原田昇) 所収)
- 2) 城所哲夫ほか(2011)「東日本大震災後の国土計画のあり方と三陸広域復興ビジョン」(<http://www.onishiken.t.u-tokyo.ac.jp/>)