

## “選択と集中”の震災復興計画は被災地を救うか

～東日本大震災復興政策の枠組みを問う～



京都府立大学名誉教授（都市政策論）

広原 盛明

### 1. 歴史は繰り返す

十数年前、阪神・淡路大震災に直面したとき、自分の生存中にもう二度とこのような大災害に遭遇することはないと思っていた。しかし“歴史は繰り返す”というが、それほど間を置かずして今度は東日本大震災が発生した。それも「二度目の喜劇」としてではなく、「二度目の悲劇」としてである。しかも今日の状況と言え、東日本大震災が収束しないうちに次の南海トラフ巨大地震など「三度目の悲劇」の襲来すら予測されている。災害は忘れたころにやってくるのではなく、忘れないうちにやってくるようになったのである。

私がかねがね「地震・津波は自然現象だが、震災は社会現象であり、復興は政治現象だ」と言ってきた。このスタンスは今も変わらない。だから大地震・大津波は一過性の自然現象だとしても、復興政策や復興計画などに代表される政治的対応にミスマッチがあれば、社会現象としての震災（被災状態）はその後も長期にわたって尾を引くことになる。「創造的復興」を掲げたはずの阪神・淡路大震災の後遺症がいまなお消えないのは、当時の復興政策や復興計画のどこかに大きな欠陥があったことを示すものだ。

東日本大震災は、質量ともに阪神・淡路大震災をはるかに上回る未曾有の大災害だ。その規模や範囲の巨大さはもとより“原発災害”というこれまで経験したことのない異質の災害をともなった複合大災害なのである。野田首相の根拠のない「収束宣言」にもかかわらず（恥を知るべきだ！）、原発事故は依然として収束する気配を見せていない。それどころか政府及び国会事故調査委員会報告が指摘するように、原発事故のメカニズムはいまだ解明されず、破損した原子炉の

放射能汚染をコントロールすることもままならない。しかも、この事態は周辺地域の除染作業や原子炉の廃炉作業も含めてこれから何十年にもわたって続くのである。

### 2. 災害復興政策の前提が変わった

災害復興政策はこれまで主として一過性の自然災害に対する事後対策として機能してきた。被災者・被災地の復旧復興に関する一連の支援対策がそれである。だが、この政策には災害復興は一定期間内に完了する（できる）との前提があり、期間が過ぎれば支援対策は打ち切られることになっている。被災自治体の復興計画に計画期間（最大限 10 年）が設けられているのはそのためである。この点『福島県復興計画（第 1 次）』（2011 年 12 月策定）は“フクシマ状況”をどのように把握しているのだろうか。冒頭の「復興計画の性格」（一部抜粋）は次のように言う。

「復興計画は、本年 3 月に発生した東北地方太平洋沖地震やその余震、それに伴う大津波、東京電力福島第一原子力発電所事故と風評、さらに東京電力福島第一原子力発電所の事故が収束しない中で発生した新潟・福島豪雨、台風 15 号などの一連の災害からの復興に向けての取組を総合的に示すための計画である。」

「復興ビジョンと同じく計画期間は 10 年とする。復興計画は策定されただけでなく、随時進捗状況を管理するとともに現実に実行されなければならない。そのため復興計画に盛り込まれた各取組の実施状況について毎年度点検を行い、有識者や県内各種団体の代表者、県内外に避難している方を含む県民などで構

成する第三者機関による評価を受け、その評価結果や社会経済状況の変化等を踏まえて主要事業の加除・修正を図るなど適切な進行管理を行う。」

「政府は12月16日にステップ2を達成したと発表するとともに、12月26日避難区域を放射線量に応じた3つの地域に区分し直す方針を示した。しかし、原子力事故の収束の動きは依然として流動的であるとともに、避難区域の具体的な区分けも明確になっておらず、国、事業者の対応を注視する必要がある。復興計画は今後の原子力発電所事故の収束状況、避難区域の変更や進行管理の結果等を踏まえ、県民の意向に細やかに対応しながら復興に向けて必要な取組が行われるよう適時、柔軟に見直しを行う。」

福島県が主張しているのは、“フクシマ”の災害は原発災害を含む複合災害であり、通常の「期限付き」「地域限定」の災害対策の範疇には到底収まらない災害だということだ。そこでは今後かなりの長期(数十年+アルファ)にわたって、原発事故の収束状況の推移はもとより風評被害の広がりや避難・除染状況の進行など予測しがたい事態が入り替わり立ち現れ、それに対応しうる柔軟かつ継続的な災害対策が求められることになるのである。現行の復興計画に「第1次」というナンバーが打たれているのはそのためであり、これから「第2次」「第3次」の復興計画がさらに必要になることを示唆している。原発災害はこれまでの災害復興政策の前提(時空的限定)を変えたのであり、この「エンドレス」ともいふべき災害状況に対して、新しい災害復興政策のあり方が問われているといえる。

### 3. 復興構想会議は原発災害を避けた

周知のごとく、東日本大震災に対する国の復興政策の枠組みを定めたのは、内閣総理大臣の諮問機関として設けられた「東日本大震災復興構想会議」(議長・五百旗頭真防衛大学校長)であり、その答申『復興への提言～悲惨のなかの希望～』(2011年6月25日)である。しかし、復興構想会議はもとより提言自体も

二重三重の意味で“政治的所産”と言うべき存在だったといわなければならない。

第1に、復興構想会議は菅首相の延命手段として設置された(としかいいようのない)組織だった。当時、周囲の声を振り切って原発事故現場に乗り込んだ首相の行動が多く国民から批判され、「菅降ろし」の嵐の中で菅政権はもはや死に体状況に陥っていた。この政権危機をかわすための方策として構想されたのが「復興」をキーワードにした復興構想会議の設置であり、「災害復興への継続的な取組み=菅政権の延命」を意図する震災復興政策の立案だった。したがって、委員の人選もいきおいパフォーマンス効果を重視した外向けのものとなり、その一方災害専門家の起用は手薄となった。

第2に、復興構想会議の設置は2010年7月参院選挙で突如打ち上げて大敗した「消費税10%」の公約を“震災復興税”との名目で復活させ、菅政権の延命に繋げようとする起死回生の政治的布石でもあった。五百旗頭議長は初会合(2011年4月14日)において5項目の復興方針を議長資料として提出したが、第4項目には「全国民的な支援と負担が不可欠である」として震災復興税の導入が最初から明示されていた。また会合後の記者会見においても「今回の震災から復興するための財政的な負担の確保にはあらゆる方途を尽くすべきだ。復興のための経費は阪神・淡路大震災の比ではなく財源が義援金と公債だけでいいのか」と強調し、「財源については国民全体で負担することを視野に入れなければならないということで基本方針の中に『震災復興税』ということばを入れた。ただ具体的にどうするかはこれから議論を詰めることだ。会議の下に置く専門部会でも問題の功罪を論じてもらい結論を得たい」と踏み込んだ。(各紙、4月15日)

第3に、信じられないことだが、復興構想会議は原発災害への取り組みを当初は「検討の対象外」として議論から外そうとしていたことだ。五百旗頭議長は、初会合の席上で「原発問題についてはなお危機管理的状況にあり、それ自体があまりにも大きな問題であるので、この会議の任務から外すと(菅首相から)ご指

示を頂いております」(第1回議事録)と冒頭で態度表明をした。事実、菅首相が選んだ復興会議(親会議)委員のなかにも、仙石官房副長官が選んだ検討部会(下部組織)専門委員のなかにも原発災害の専門家はだれ一人いなかった。このことは「原子力安全神話」のなかに長年安住してきた政府関係者に原発災害に対する定見がなく、その結果、東日本大震災復興政策の「コア」であるべき原発災害への取り組みが検討課題から外されるという恐るべき事態を生んだのである。

しかし、原発災害に直面している佐藤雄平福島県知事を面前にして、「原発問題は議論から外す」という露骨な議長発言(首相指示)はさすがに多くの委員の反発を招いた。「原発問題を論じないで何のための復興会議か」という反論が相次ぎ、五百旗頭議長はついに原発災害を議論の対象に取り上げざるを得なくなった。本来ならばこの時点で原発災害の専門家を緊急に補充すべきであったが、政府はそれに必要な措置を取らなかった。いわば原発災害に関する素人集団が検討項目を並べただけの「第3章、原子力災害からの復興に向けて」を急遽付け加えることで、お座なりの『復興への提言』をまとめたのである。このお粗末きわまる事態は、原発災害に直面する被災者や被災地にとって“悲惨のなかの絶望”と言わずして何であろうか。

#### 4. 復興構想会議の提言、その後

復興構想会議の提言が出された2010年6月頃には、すでに菅首相の退陣が既成事実化しており、構想会議そのものが宙に浮く存在になっていた。というよりは、当初提言の発表を予定していた年内までに菅政権が崩壊する可能性が出てきたため、五百旗頭議長が急遽提言をまとめたというのが実際のところだろう。だから提言は「項目出し」が中心になり、各紙からも「復興事業の具体策なし」と酷評されることになった。

しかしこのままでは、首相の私的諮問機関として発足した復興構想会議の位置づけや提言そのものの性格が曖昧になりかねないことから、提言が出される直前に関係省庁の間で「東日本大震災復興基本法」(2011

年6月20日)を成立させることとなった。首相を本部長とする復興対策本部の設置(11条)、復興構想会議の本部長諮問機関としての位置づけ(18条)、期間を限った復興庁の設置(第4章)、復興債の発行(8条)、復興特別区域制度の創設(10条)など、東日本大震災に関する復興制度・復興事業の枠組みが一応定められたのはこのためである。しかしそこには「震災復興税」の項目はなく、菅首相の命運もそれまでだった。提言から約3カ月後、御厨貴議長代理は復興構想会議の議論を振り返って次のような率直な感想を述べている。(日経新聞、9月11日)

「はっきり言って菅さんの対応は後手に回った。とにかく遅すぎた。復興構想会議に任せたら結論が出るまで何もせず2カ月半を無駄にした。5月の連休前に復興の目玉を出していればずいぶん違ったはずだ。すべてが想定外だった点を考慮しても評価は合格点に届かない。津波と原発事故には全く手が出なかったというのが事実だろう。」

「菅さんの指示が一切ないまま始まり、我々は一体何をどうしたらいいのかというところからスタートした。会議の委員も実務に詳しい人たちではなかった。専門家だけを集めればもう少し早くまとまった。問題の全容を知るのに時間がかかり、ガイドラインを示す人もいないのが響いた。」

このコメントには、御厨議長代理の考える復興の目玉や結論の内容が明らかにされていないので真意の程はわからない。しかしそこからは(これまでの経緯も踏まえて)、菅首相が本来真っ先に取り組みなければならない原発災害を議論の対象から避けたこと、震災復興税を名目にして消費税増税を火事場泥棒的に盛り込もうとしたこと、それ以外は何の方針も示さず議論を丸投げしたこと、そして五百旗頭議長がそれらの方針に唯々諾々と従ったことなど、政府首脳の方針に関する(救い難い)無定見ぶりが伝わってくる。首相や会議議長に復興の理念や哲学がなく、委員の人選や会議の運営についても確たる方針がなけ

れば、提言内容が「津波と原発事故には全く手が出ない」ことになるのは必定というものだろう。

提言提出後、復興構想会議は実質的に開店休業状態に追い込まれた。そして野田政権の発足後2ヶ月余りしてようやく第13回会議（2011年11月10日）が開かれたが、東日本大震災の復興を最大の政治課題に掲げているはずの野田首相の挨拶は淡々としたもので構想会議への思い入れはなく、この日が復興構想会議の事実上の解散式となった。政府関係者は「『過去の遺物』と未来の話をするのではない」と述べ、もはや構想会議を開くつもりはないことを言明したという。（朝日新聞、11月11日）

## 5. 功を奏した国交省作戦

とはいえ、復興構想会議の提言が全く無意味だったというわけではない。提言は4章から成り、第1章が「新しい地域の形」、第2章が「暮らしとごとの再生」、第3章が「原子力災害からの復興に向けて」、第4章が「開かれた復興」となっている。だが、第1章と他の章では明らかに内容も文体も異なり、第2章以下が一般的方針の記述だけで具体的な復興事業の提起がほとんど見られないのに対して、第1章は平面図・断面図などを駆使したまるで土木事業解説書のような具体的記述になっている。

第1章だけがなぜか具体的な提案になったのか。それは国土交通省が総力を挙げて提言づくりに取り組み、公共事業の復活につながる「防波堤、防潮堤、二線堤、高台移転等の「面」の整備、土地利用・建築構造規制等の適切な組み合わせ」など“減災”と“多重防御”をキーコンセプトとする土木事業を復興政策の目玉に据えることに成功したからだ。提言では「地域の将来像を見据えた復興プラン」の策定が強調され、災害類型ごとに各種の土木事業を組み合わせた“復興セットプラン”が提示された。被災自治体が復興計画を立てようとするれば、このセットプランを参考にしなければならないという仕組みが出来上がり、復興政策は国交省の一人勝ちとなった。

しかし国交省が提言づくりに取り組んだ切っ掛け

が、もともと菅首相の発言にあったことは案外知られていない。菅首相は記者会見（2011年4月1日）で東日本大震災の復興について触れ、次のような趣旨の発言を繰り返した。（首相官邸ホームページ）

「いよいよ復興に向けての準備に入らなければなりません。復興は従来に戻すという復旧を超えて素晴らしい東北を、素晴らしい日本をつくっていく。そういう大きな夢を持った復興計画を進めてまいりたいと思っております。（略）例えばこれからは山を削って高台に住むところを置き、そして海岸沿いに水産業、漁港などまでは通勤する。更には地域で植物、バイオマスを使った地域暖房を完備したエコタウンをつくる。そこで福祉都市としての性格も持たせる。そうした世界で1つのモデルになるような新たな町づくりを是非、目指してまいりたいと思っております。」

この構想は、松本健一内閣官房参与が3月28日に首相に面会し、「流された所を国が買い上げ、漁港、魚市場、加工場、駐車場を整備し、そこに山の上（の住宅地）から通う。公共事業にもなり、雇用にもなる」と具申した内容がそのまま下敷きになっている。松本氏によると、首相は「その方向性でいいと思う」と述べ、「そういうことは考えていたが、なかなか言い出す機会がなかった」と語ったという。（毎日新聞、4月2日）

菅首相が官僚をあまり信用せず、知人・友人を次々と政府参与に任命して側近政治にのめり込んでいったのは周知の事実だが、それにしても一文芸評論家の個人的意見を専門的な検討もなしに「首相談話」として（数日も置かずして）発表するなど思いつき政治の弊害も甚だしい。だが、この首相談話にすかさず飛びついたので国交省の面々であり、この日から省内挙げての政策づくりがはじまった。そして「減災・多重防御」という名目で各種土木事業を組み合わせた復興セットプランをつくりあげ、復興構想会議提言として盛り込むことに成功したのである。

これは土木関係者から実際に聞いた話であるが、不

遜な言い方をすれば、東日本大震災の発生は（公共事業費の削減に喘ぐ）ゼネコンや土木コンサル業界にとっては「干天の慈雨」であり「千載一遇の機会」ともいべき事態の到来だった。小泉構造改革の煽りを喰って年間公共事業費（当初・補正予算を含めて）はピーク時の15兆円から直近の6兆円台（4割）にまで落ち込み、さらに民主党への政権交代後はマニフェスト（「コンクリートから人へ」）の影響で2010年度予算が前年度比で20%近くも削減されるなど、さすがの土建業界も悲鳴を上げていたのである。

わが国には「原子カムラ」をはるかに上回る巨大な「土建ムラ」が存在している。その中核グループを構成するのがゼネコン（巨大土木建設業）、中央・地方の建設族議員、国土交通省（旧建設省）及びそれに連なる地方の官僚群である。加えて土木学会・建築学会・都市計画学会などの重鎮も国交省各種審議会メンバーに居並び、国土・土建行政にコミットしている点では人後に落ちない。いわば「政官業学コングロマリット」のメンバーがこれまで公共事業の立案や配分を取り仕切ってきたのであり、東日本大震災はこれらコングロマリットが以前にも増して巨大な影響力を行使する場を与えたのである。

そんな実態を鮮明に浮かび上がらせる記事を最近見つけた。日経新聞『底流』の「国交省内不安の源泉、「大臣」より公共事業削減論」（2012年4月21日）というコラムだ。前田武志国交相の問責決議が4月20日に参院で可決されたとき国交省では動揺が広がったが、不安の源泉は「大臣はいつまで持つのか」ということよりも、「東日本大震災以降、同省が粛々と進めてきた公共事業拡大路線の変更を迫られかねないか」ということだった。コラムは、その背景を「安心、防災、代替、余力・・・」。震災以降、これらのキーワードを武器に国交省は予算を勝ち取り事業を拡大。公共事業への厳しい風当たりをかわすため「次なる危機への備え」を前面に打ち出す戦略が奏功した。だからこそ国交省は（今度の事件で）「公共事業＝悪玉論」の再燃を恐れる。世論の風当たりが強まれば、予算を査定する財務省に歳出削減の格好の口実を与

えかねない」と解説している。

## 6. 国土総合開発から国土形成計画へ

このように、東日本大震災復興政策において“一人勝ち”となった国交省にとっても無視できない相手があった。それは小泉構造改革の司令塔であり、公共事業削減の大ナタを振るってきた財界・財務省である。グローバル経済を強力に推進する巨大多国籍企業にとって、財政面で海外投資と競合する国内公共事業は極力圧縮しなければならない分野である。高度経済成長を支えた公共事業はいまや「無用の長物」と見なされるようになり、たとえそれが東日本大震災対策であれ「公共事業のバラマキは許さない」との厳しい意見が財界・財務省から声高に主張されている状況には変わらない。

復興構想会議においても経団連・経済同友会・日本商工会議所など経済3団体が第3回会議（2011年4月30日）に招致され、それぞれの見解を遠慮なく表明している。なかでも経済同友会の『東日本大震災からの復興についての考え方』は、東日本大震災に乗じて“ショックドクトリン政策”（「災害便乗型資本主義」政策：ナオミ・クライン）を推進しようとする財界の意図が率直に（露骨に）表明されていて非常にわかりやすい。以下は、経済同友会の「復興の基本理念」の3項目である。

「(1) 東北を「新しい日本創生」の先進モデルに：「復興」は震災前の状況に「復旧」させることではない。被害を受けた東日本とりわけ「東北」の復興を高齢化やグローバル化といったわが国がかねて直面する課題を解決する先進モデルとして、国際競争力ある国内外に誇れる広域経済圏の創生をめざす。」

「(2) 道州制の先行モデルをめざし、東北地域全体を総合的に考える視点を：復興に際しては既存の制度や常識にとらわれることなく、従来の各県単位での地域振興策とは全く異なる発想が求められる。すなわち道州制の先行モデルをめざし、東北という地域が主体となって地域としての全体最適を図るものとす

る。」

「(3) 財政健全化の道筋の上に立った復興計画を：震災以前からわが国が厳しい財政状況に直面していることに鑑み、復興計画は財政健全化の道筋の中に描かなければならない。したがって、税制・社会保障の一体改革や成長戦略などの諸改革も復興計画と整合性のとれた形で遅滞なく実行する。」

経済同友会の見解は、(1) 復興は震災前の状況に復旧させることではなく、(2) 「道州制の先行モデル」をめざして、(3) 東北地域全体を考える広域的視点から、(4) 従来の各県単位の地域振興策とは全く異なる発想で、(5) 東北地域の全体最適を図るようにデザインされなければならないというものだ。しかしこの見解は新しく出されたものではなく、すでに国土総合開発から国土形成計画への転換期において財界と国交省が共有していた計画コンセプトだった。

経団連が1990年代半ばに日本のグランドデザインを「開発主義国家」から「新自由主義国家」へと戦略転換したとき、『新しい全国総合開発計画に関する提言—新たな創造のシステムによる国土・地域づくりを目指して—』（1996年7月）を發表し、今後の国土計画の基本方向を「国土の均衡ある発展」から地域の「個性化と自立化」へ、さらには「地域間競争」へ抜本的に転換すべきことを提起した。5全総（1998年）はこれを受けて計画理念を「地域の選択と責任にもとづく地域づくり」へ変更し、さらに『国土形成計画（全国計画）』（2008年）は「多様な広域ブロックが自立的に発展する国土を構築するとともに、美しく暮らしやすい国土の形成を図る」とする方向へ転換した。国土総合開発から国土形成計画への移行は以下の3点に要約される。

(1) 国土計画の目標と役割が「公共投資による地域開発＝国土の均衡ある発展」から「市場原理にもとづく公共投資の選択と集中＝国土の効率的再編と経営マネジメント」に代わった。

(2) 国土計画の体系が「都道府県を基礎とする全国計画」から「全国計画と広域地方計画（道州制を前

提）」の2本立てとなった。

(3) 国土計画の主体が「国家主導＝官主導」から「新たな公の担い手＝多様な民間資本・団体の参加」へ拡大された。

## 7. 国土の均衡ある発展から選択と集中へ

4全総までの国土開発計画の理念（建前）は、地域格差の是正による「国土の均衡ある発展」であった。国土開発計画は国土の生産力発展を主目標としながらも、他方では少なくとも地域格差の解消など地域間の平等実現を目標に掲げていた。しかし、国土形成計画の目標が「市場原理にもとづく公共投資の選択と集中＝国土の効率的再編と経営マネジメント」に代わった段階で図らずも東日本大震災が発生し、復興のための膨大な財政需要が生じた。国交省は一体どのようにして国土形成計画と災害復興計画の橋渡しをするつもりなのか。

財界の思惑からいえば、将来の道州制（東北州）につながる「震災復興庁」を設立して復興予算権限を集中し、各県ごとの復興計画策定に伴う「ムダ」を極力省きたいというのが本音だった。経団連の提言・『震災復興法の早期制定を求める』（2011年4月）は次のようにいう。

「震災復興基本計画に基づく震災復興に関する施策を一元的かつ地方公共団体と連携して総合的に実施するための機関として、震災復興に関する施策の実施権限と地方公共団体との調整機能を持ち、震災復興総本部長代理を長とする「震災復興庁」を設置する。なお震災復興庁は、震災復興基本計画の実施期間中の時限機関とし、設置終了時には震災復興庁及び関連の全ての権限を広域自治体に移管し、道州制に繋げていくものとする。」

だがこの道州制につながる財界の震災復興庁構想は、ひとつは国交省の肥大化と権限集中を懸念する各省庁の抵抗によって、ひとつは宮城県知事を“盟主”に頂く道州制に対する東北各県知事の反撥によって

頓挫した。とりわけ道州制導入によって県全体が“周辺地域化”する恐れがある岩手県や原発対策権限の吸い上げによって原発周辺地域が“核のゴミ捨て場”にされることを懸念する福島県の拒否感は強かった。福島県知事は第5回構想会議（2011年5月14日）において次のような道州制への懸念を表明する。（第5回議事録）

「被災者は、生まれ育った自分のふるさとに一日も早く帰りたいと望んでいる。現在も全国に避難している3万5千人を超える県民は、1日も早く「福島」に帰りたいと望んでいる。こうした被災者の願いを実現するため、それぞれの地域の実情に合わせた復興に取り組んでいるさなかに、道州制を視野に復興を進めるという意見には賛成できない。なお道州制に関しては、道州内の新たな一極集中、住民自治の確保の難しさ、さらには地域の多様性・アイデンティティの喪失などの懸念があるため、かねてから慎重な対応が必要であると主張してきたところである。」

県の枠組みを超えて復興政策を推進することができなくなった状況の下で、公共事業の復活と公共投資の効率的配分（選択と集中）を両立させる国の“二正面作戦”はいかに展開されたのであろうか。ひとつは「復興特区」の活用にもとづくマクロな（新自由主義的な）公共投資のコントロールによって、ひとつは被災自治体の復興計画事業に対する「選別的予算化」によるミクロな（伝統的な）コントロールによってである。

## 8. 復興特区構想は特効薬か、それとも劇薬か

復興特区の代表格は、復興構想会議の花形となった宮城県村井嘉浩知事が提唱する「水産業特区構想」だろう。村井知事は第2回会議（2011年4月23日）および第4回会議（5月10日）において、「新たな水産業の創造と水産都市の再構築」を宮城県復興政策の目玉に掲げ、「養殖漁業等の沿岸漁業への民間による参入や資本の導入などが促進されるよう、水産業復興

特区を創設する」とアピールした。

驚いたことに、村井知事が提出した第2回会議資料には『宮城県震災復興計画基本方針（素案）』の全文が添付されており、震災発生後僅か1ヶ月余りで早くも復興計画の骨子が出来上がっていたことをうかがわせる。大災害直後の緊急対応に迫られる宮城県がこのような「復興計画（素案）」をつくれる状態にあったとは到底考えられない以上、そこには「宮城県の震災復興計画の策定を全面的に支援することで宮城県と合意しました」（4月14日）との声明を発表している財界系シンクタンク・野村総研の全面的協力があったと見るのが自然だろう。

それにしても野村総研声明と宮城県素案には内容的に重なる部分が多く、むしろ同一人物の手によって書かれたのではないかとさえ思われるほど文脈や表現がよく似ている。宮城県素案のサブタイトル「宮城・東北・日本の絆、再生からさらなる発展へ」は、声明の「今後の宮城県さらには東北や全国の発展に資する住民志向、未来志向の計画づくりに宮城県と一体になって取り組んでいく所存です」に相応するし、宮城県素案の4つの「復興の基本理念」のうち「単なる復旧ではなく再構築」および「現代社会の課題に対応した先進的な地域づくりを目指す」は、声明の「当該地域の復興にあたっては、単なる『復旧』ではなく、今後生じる様々な課題に対応した先進的な地域づくりに向けた『再構築』が求められています」にそっくりだからだ。

しかし問題の所在は、宮城県の復興特区構想が単なる特定区域の設定だけでなかったことだ。第2回会議資料には「水産業集積拠点の再構築と漁港の集約再編による新たなまちづくり（漁港を1/3～1/5に!）」とあるように、東日本大震災を契機にして県内142漁港を1/3～1/5に再編することが特区構想のもうひとつの狙いであり、いわば震災を契機として（特区構想を名目にして）県内漁港を抜本的に再編し、拠点漁港には公共事業を集中する一方、それ以外の小漁港の復旧は事実上放棄するというのが「復興計画（素案）」の趣旨だったのである。

この特区構想はその後『宮城県震災復興計画』(2011年10月策定)のなかにも盛り込まれ、県内142漁港を「水産業集積拠点漁港」5港、「沿岸拠点漁港」55港、「拠点化以外の漁港」82港に再編する方針が発表された。その内容は「宮城県は8日、東日本大震災で被害を受けた県内の142漁港について、拠点漁港60港と拠点以外の漁港に再編する方針を決めた。2013年度までに加工場や海産物の処理場を拠点港に集約する一方、それ以外の港は必要最小限の復旧に限定する」というものだ。(河北新報、2011年12月9日)

また国では復興特区法が2011年12月末から施行され、特区制度として「土地利用手続きの簡素化」「漁業権(養殖業)の民間開放」「新規立地企業の法人税5年間免除」「一定の範囲内で自治体が自由に使える復興交付金」などの特例措置が定められた。民間企業への漁業権開放の適用要件は、(1)地元漁業者だけでは養殖業の再開が困難、(2)地元漁民の生業の維持、雇用機会の創出が見込める、(3)漁場の利用に支障を及ぼさないの3点であり、この条件をクリアすれば水産復興特区を実現できる条件が整った。(河北新報、2012年1月7日)

こうした情勢の推移を見れば、復興特区はなにか地域再生の“特効薬”のようにも見えるが、事柄はそう簡単ではない。なぜなら「選択と集中」の空間的表現である特区制度は、経済成長や人口増加が継続するプラスサム時代には特効薬であったとしても、ゼロサム・マイナスサム時代には“劇薬”に転化する危険性も大きいからだ。東北地方のように震災前から経済成長が低迷して少子高齢化が進行し、しかも大災害で壊滅的な被害を蒙った地域に(臓器手術のような)特区制度を移植すれば、地域一帯から「ヒト・モノ・カネ」が吸い上げられて周辺地域一帯が疲弊する“ストロー現象”が起こりかねない。それは体力が弱った病人の外科手術が却って患者の命を縮める恐れがあるように、被災地域全体の復興に寄与するかどうかは疑わしいといわなければならない。

宮城県とは対照的に、岩手県では「岩手は小さな経営体による養殖業が盛んで、漁港は背後地の暮らしと

一体になっている」として、被災した108漁港を2016年度までにすべて復旧させる方針を採っている。この「体力回復型」ともいうべき岩手方式と「外科手術型」の宮城方式のどちらが復興政策として有効かは歴史の審判を待つ他はないが、宮城県漁協や県議会の激しい批判にもかかわらず村井知事は「元に戻ることはない」との態度を変えていない。わずかに県農水部が沿岸拠点漁港を「機能強化漁港」に、拠点化以外の漁港を「地区漁港」に名称変更するという小手先の対応を示しただけだ。(河北新報、2012年3月5日、3月22日)

## 9. 高台移転＝陸の孤島＝限界集落への懸念

国交省による二正面作戦のもうひとつは、従来、単体事業として広範囲にわたって実施してきた公共事業を“多重防御”という名目で「セット事業」化し、箇所付けを選択して公共事業を地域限定的に集中実施しようとするものだ。その典型が「防災集団移転促進事業」であり、百数十年に1度程度の頻度で発生する津波(レベル1)は従来規模の防潮堤で対応するものの、それ以上の巨大津波(レベル2)に対しては浸水地域を建築基準法上の災害危険区域に指定して建築規制(禁止)をかけ、地域住民を高台に集団移転させるというものである。

だが私は、高台移転は「部分解」(特殊解)としては有効であっても、これを「一般解」として被災地に大々的に適用することは取り返しのつかない誤りを犯すことになる懸念している。というのは、国の中央防災会議が公表した『防災対策推進検討会議中間報告～東日本大震災の教訓を活かし、ゆるぎない日本の再構築を～』(2012年3月)の指摘にもあるように、「我が国は、都市の多くが沖積平野に位置し、国土の約10%の浸水想定区域に人口の約50%、資産の約70%が集中しているといった社会条件が相まって、水害、土砂災害、高潮災害等の災害が発生しやすい国土」であるからだ。この厳しい現実、同じく中央防災会議有識者検討会がこの3月末に発表した「南海トラフ巨大地震」の新たな想定によってさらに拡大されたも



のとなり、日本列島の沿岸地域住民(総人口の約半数)はすべからず災害危険と同居しながら暮らしている状況が明らかになったのである。

このような日本列島全体の災害可能性を直視するとき、「被災地域＝非居住地化＝高台移転」という発想は、「命を守る」と「住む・暮らす」ことを混同した単純極まりない発想だといわなければならない。確かに地震・津波などの自然災害はこの上なく恐ろしいが、それが日常的に起こるわけではない以上、地震・津波から命を守ることと日常生活の基本である住む・暮らすことは峻別しながら統一することが求められる。またそこにこそ“災害復興計画の本旨”があるのであって、このことを放棄した「被災地域＝非居住地化」といった安易な発想は、「盥(たらい)の水とともに赤子を流す」ことになりかねない。

建築基準法第 39 条も当初は「災害危険区域＝非居住区域」を意図したものではなかった。最初に災害危険区域を指定した名古屋市臨海防災区域建築条例(1961 年 6 月)は防災区域を 4 種類に分け、それぞれの区域ごとに建築物の 1 階の床高や構造、2 階以上に居室設置などを規定しているにすぎない。そこには、非居住区域を指定して「住民を追い出す」といった発想はもともとなかったのである。

国交省社会資本整備審議会の緊急提言・『津波防災まちづくりの考え方』(2011 年 7 月)のなかにも、「地域住民の生活基盤となっている産業や都市機能、コミュニティ・商店街、さらには歴史・文化・伝統などを生かしつつ、津波のリスクと共存することで地域の再生・活性化を目指す」との注目すべき一節がある。この“津波のリスクと共存”というまちづくりの考え方こそが“減災”という防災対策の考え方に通じるものであり、この考え方に立てば沿岸部の貴重な土地をもっと有効に利用できる方策が必ず見つかるはずである。

懸念される事態は、非居住区域の設定にもとづく強制的な高台移転が住民の財産権(憲法 29 条)の制限や居住・移転・職業選択の自由に関する基本的人権(憲法 22 条)を侵害するばかりではなく、このままいけ

ば高台移転が“陸の孤島化・限界集落化”の引き金となり、被災地域全体の息の根を止める恐れすら出てきているということだ。高台移転の「メリット」(津波災害の回避)と「デメリット」(高台での生活困難)の比較についてはもう繰り返さないが、一方で漁港を中心にして形成されてきたコンパクトな市街地・集落の中心部が非居住地化(空洞化)して「まちの賑わい」が失われ、他方で高台居住地の陸の孤島化・限界集落化が進むとなれば、被災地域は海と山の両方から地域衰退・地域崩壊が一気に進むおそれがあることだけは指摘しておきたい。

## 10. 選択と集中の限界が明らかになった

復興特区に象徴される「選択と集中」を基本原理とする災害復興政策は、もともとグローバル企業が得意分野を選択して経営資源を集中的に投下するという世界規模の経営戦略(ゼネラルエレクトリック CEO、ジャック・ウェルチ)を復興政策に適用したものだ。だが、この経営戦略は熾烈な国際競争を展開する多国籍企業の行動原理である以上、そこには国民経済のバランスや企業の社会的責任など一切考慮することなく行動する非情な資本活動に裏打ちされていることを見ておかなければならない。そこには一旦競争に敗れば容赦ない「切り捨てと撤退」が待っているのであり、隆盛を誇った企業城下町が一夜にして衰退と荒廃の危機に直面するような事態が起こらないとも限らない。

つまり「選択と集中」と「切り捨てと撤退」はコインの表裏である以上、地域の持続的発展と住民生活の安定を使命とする災害復興政策が「選択と集中」を基本原理にすることは危険極まりない選択だということだ。企業国家の論理が国土計画や地域政策の計画原理となり、あまつさえ災害復興政策の“ショックドクトリン”として機能するようになると、東北や東日本の美しい国土や地域社会が早晩消えてしまうことにもなりかねないからである。

しかしながら、「選択と集中」を基本原理とする災害復興政策の限界が明らかになったのも、また東日本

大震災の大きな特徴だった。阪神・淡路大震災のときは被災地域が主として大都市市街地の比較的狭い地域に限定されていたこともあって、復興事業は期せずして一定地域内に集中した。被災地域が大都市市街地であるため人口密度も高く、就業機会も相対的に多かった。また、ほとんど無傷だった大阪からの物心両面にわたる支援も大きかった。だが、広大な被災地域が分散する東日本とりわけ東北地方ではそうはいかない。

高度経済成長以来、東北各県では平成大合併による小規模自治体（町村）の消滅、県庁所在都市への人口集中、東京方面への人口流出が三位一体的に続いてきた。たとえば、宮城県の地域構造は仙台圏への一極集中という点で際立っている。1955年段階で仙台圏はすでに県人口の39%（67万人）を占めていたが、その後30年間で倍近い伸びを見せて1985年には56%（121万人）に達し、2012年現在さらに64%（149万人）と拡大を続けている。県人口のおよそ2/3が仙台圏に集中し、「その他地域」は一貫してシェアを減らしているというわけだ。

この傾向にさらに輪をかけたのが東日本大震災だった。仙台圏以外の「その他地域」とりわけ沿岸被災市町村から仙台市への人口流入が相次ぎ、仙台市はいまや県内というに及ばず東北全体にわたる「広域復興センター」の役割を担うようになった。この様子を最近の朝日新聞・「けいざい最前線」（2012年8月13日）は、「復興の街、仙台出店続々」「再起の地元店・特需狙う大手」「沿岸部との格差拡大が懸念」などと伝えており、担当記者も「仙台の一人勝ちに終ることがないように」と念を押している。また、大企業誘致をめぐる復興特区の指定に関しても仙台市と宮城県の綱引きが激化し、「仙台市内に」という市当局と「それ以外の地域に」という宮城県の意見が度々衝突するようになった。仙台圏への一極集中を加速させる「選択と集中」の復興政策は、いまや県内一帯の過疎化を激化させるという副作用をともなっていることが誰の目にも明らかになったのである。

## 11. 災害復興政策の基本は地域力

中央防災会議の『防災対策推進検討会議最終報告書』（2012年7月）が「防災政策の基本原則」を次のような言葉で結んでいることを、最後に紹介したい。

「被災地の復旧・復興は、地域特性や『地域力』への配慮が大切である。人口構成、産業構成、資源、他地域とのつながりなど地域の特性は様々であり、同じ災害に遭っても影響が異なる。また活かされるべきそれぞれの被災地の『地域力』も、人材、産業、資源、環境等の側面で様々である。被災地の復旧・復興に当たっては、地域の実情に合ったものとなることが肝要であり、地域それぞれが持つ特性や『地域力』を最大限に活かすことを前提とする復興計画の立案により、行政や支援者も含めて各地域が将来への希望をより早く持てるようにしていくことが大切である。」

中央防災会議の文書に「地域力」という言葉が（はじめて）用いられたことは意味深長だ。新自由主義的な「選択と集中」の適用が却って被災地域の体力を奪って衰退に導き、土木公共事業も一時的なカンフル注射の域を出ないとすれば、残る選択肢は地域力に落ち着かざるを得ないということであろう。そして地域力という言葉に含まれる多様な要素のなかでも、地域の復興に尽力している「人材＝ひとづくり」がその中核であることは明白であり、復興まちづくりはいまや「地域力の養成」という新しい次元を切り開く段階に来ていると言える。

東日本大震災は、質量ともに阪神・淡路大震災をはるかに上回る未曾有の大災害であり、しかも“原発災害”という異質の災害をともなった複合大災害である。被災状態は今後数十年にもわたって尾を引くことが予測され、この間の「エンドレス」ともいうべき復興過程を担う人材をいかにして生み出すかが復興の決め手になる。「まちづくりはひとづくり」の時代に到達したのであり、復興政策の中心に「地域力・人材の養成」を掲げなければならない時代が到来したのである。