

## 産業経済復興と生業支援

神戸大学大学院国際協力研究科

教授 金子 由芳



### 1. 市街地復興と産業経済復興のシーケンス

#### (1) 安全対策をめぐる事後的な住民合意の困難

東日本大震災後の復興過程では、住宅市街地復興の計画・実施が発災1年半を経て遅れ、大半の浸水地域で今なお土地利用規制や自粛が続いているが、このような遅れは商工業の復興にも障害をもたらしている。背景に、復興基本計画における安全対策が十分な住民合意を経ずに行政決定された問題、またこの間の復興の遅れを埋めるかのように登場した各種の生業支援措置が商工業者の自立的復興を混乱させている問題など、災害復興におけるガバナンスが論点となろう。

安全対策の策定は、迷走を示した。震災当初の減災論から一転してハードインフラ志向へ回帰し、2011年9月の中央防災会議は被災地一帯に大規模な(明治三陸大津波クラス対応)防潮堤の建設を決めた。この防潮堤高を受けた津波シミュレーションによる浸水深2Mを基準として、集団移転や嵩上げ区画整理等の安全対策事業における全額国庫補助の対象地域が画され、復興予算が積算された。全額国費による復興を陳情してきた多くの被災自治体は、さっそく同年10月～12月に、かかる全額国費対象地域をイコール災害危険区域と同定する復興基本計画を足早に決定した。恒常的な復興基本法も復興基金も有さぬ日本で、財政依存度の高い片肺の地方自治の現実のもと、安全基準はいつしか、自治体持ち出しのない全額国費範囲と同義化していったのである。年末成立の復興特区法ではそれを立法的に保障した。

結果、防潮堤で守られることとなった地域、また非居住の災害危険区域でも商工業者については、即時の元地自主再建が可能とされたが、しかし現実ほとんど動いていない。背景に、第一に住民合意問題がある。

住民間の見解対立として報道されがちだが、本質は、行政主導の復興方針に住民が納得できないのである。多くの被災自治体では復興基本計画の決定過程で、住民説明会やアンケート調査などの参加手続を外形的には踏みながらも、全額国庫基準に逆らう異論を恐れてか、実質的な情報開示なくして行政・コンサル主導で進めた<sup>i</sup>。ために、被災住民は事後的に安全対策の内実気づくこととなり、いまや改めてレベル1対応の防潮堤の有効性や、浸水深2M基準の災害危険区域設定に疑義を呈し出している。全額国庫補助を獲得するためには参加世帯数などの条件のクリアが必要であることから、被災自治体としてはいかに決定済みの復興基本計画といえども強行できず、手探りで住民世帯別の根回しを続けざるを得ない<sup>ii</sup>。

#### (2) 産業経済復興の先送り理由

こうして住宅市街地復興がきわめてゆっくりとしたペースで進まざるを得ず、そのことが商工業の復興にも障害を来している。被災自治体の復興対応は、国交省ガイドラインを受けた市街地復興を優先し、産業経済復興はその後の課題とするシーケンスが行われているためである。内閣府復興対策マニュアル(内閣府2010)においては、安全な地域づくり(2.2)と産業経済復興(2.3)を別個に並列する縦割り体制であり、復興計画の策定段階からして別個の専門部会を想定するなど連携が薄い(1-2-2-1(1)2))。背景に中央省庁タテ割りがあり、復興庁も横断的機能が弱く、被災自治体としては同時並行で複数の省庁と付き合い煩わしさから一歩ずつのシーケンスで動いているように見える。しかしその結果、住宅地復興が混迷するなか、中心市街地や水産加工団地といった商工業の立地プランが停滞している。

産業経済復興を住宅市街地の立案に先んじることができないとしても、なぜせめて同時並行が期待できないのか。商工者や住民に広く呼びかけ議論を喚起し、一瀉千里に中心市街地づくりの具体的構想に入るべきではないのか。2012年6月中旬～8月初旬の岩手県宮古市・山田町・大槌町の行政関係者への筆者聴き取りによれば、第一の問題として、国庫補助の事業手法が見えない現実が指摘された。住宅市街地復興については上記のように全額国庫補助による国交省の防災集団移転や嵩上げ区画整理の範囲が画定したが、産業経済復興に関して全額国庫補助のメニューは限られ、国交省メニューとして2012年12月津波防災まちづくり法が導入した「津波復興拠点整備事業」があるものの、対象はイベント展示・交流・子育て支援・高齢者生活相談・地域活力復興活動の拠点施設など、いわば公共的な箱物の建設に留まる。こうした公共的施設を中核に新たな商工活動の立地を構想するにも、その推進力となる魅力的な補助事業が見えないために前へ進めないというのである。補助率の高い事業として、中小企業庁の中小企業グループ補助金を活用する案、漁港施設整備と絡めて水産庁の水産基盤整備事業を用いる案なども語られているが、これらは本来は中心市街地の開発手法ではなく、まちづくりの手续枠組みを欠く。被災自治体は補助率のより高い事業手法を探す行政的発想に拘束されており、まちづくりの力強い構想力が見えない。補助率の高いまちづくりをやるうとする姿勢を転換し、具体的なまちづくりの構想を先んじる必要がある。

そのための第二の問題は、情報開示の不在であり、住民・商工者を挙げた具体的なまちづくり議論を不可能にしている。補助金待ちの行政的発想に風穴を明けべき民間のイニシアティブが、このままでは引き出されてこない。現状では行政と一部の商工会幹部・漁協などの水面下の議論すら袋小路に入り込んでおり、これを突き破るには住民・商工者一体のオープンな議論が不可欠である<sup>iii</sup>。おそらく情報開示による地価の変動等の影響をおそれて、住宅市街地復興の買取・補償等に目処が着くまでは一般住民に経済産業復興の

ビジョンを示したくないという平時の行政的発想が支配しているのだろうか。災害復興という非常時にあって、地価基準はすでに震災前価格の8割程度の「復旧価格」で決着し公表されているのであるから、それで突き進めばよく、我田引水的な不正には事後的制裁を加える道はある。

### (3) 商工業者の明暗

このように復興プロセスの遅れる間、被災商工者の置かれた状況は、表1の整理にみるように、復興基本計画の定めた安全対策や公助措置の利用可否に応じて、大きく命運が分かれていると考えられる。

安全対策の大前提である防潮堤高は、明治三陸大津波レベルと説明されてはいるが厳密な再現ではなく、地域ユニット毎に一定の高さで画一的に設定されている。瞥見するところ、それら画一的水準は住宅市街地よりも、むしろ工業集積地について、今回クラスのレベル2津波でも浸水せず元地即時再建を可能とする防潮堤高で配慮されているように見え<sup>iv</sup>、産業界利益優先が見え隠れする。実際、防潮堤高で守られることの決まった工業集積地の工業者は、即時の元地再建に乗り出し、国が今次災害で続々と導入したグループ補助金その他の産業支援措置をフル活用しながら構造強化に向かう動きがみえる。ただし、防潮堤高が不足し嵩上げ区画整理を待たねばならない地域や、断面底辺50Mに及ぶ巨大な防潮堤の用地買収にかかる地域では、工業者といえども恒久的再建は棚上げし仮設施設の利用等で凌ぐしかなく、各種の産業支援措置の獲得は難しい。

反面このような防潮堤高は、住宅市街地の安全対策としては不完全であり、あるところでは低すぎ(同一集落のなかで浸水深2Mライン以上となる高台移転・嵩下げ地域と浸水深2M以下の元地再建地域とが分断しコミュニティが崩壊してしまう)、逆にあるところでは高すぎる(防潮堤整備により浸水しないシミュレーション結果となり、災害危険区域指定がなされず、住民は最も安全な高台移転を希望しても認められない)、といった矛盾を呈し、住民合意がこじれ、事後的調整に時間を費やす原因となっている。防潮堤

は皮肉にも、住民を直接的に守る機能ではなく、失望した住民が浸水地域から櫛の歯が抜けるように立ち去っていく追い出し効果としての安全対策に貢献しているかのようである。いずれにせよ商業者は、消費者立地であるだけに、このように住コミュニティ・中心市街地の帰趨が確定しない間は、再建へ向けた事業計画を描くことができない。被災状況が同じでも、災害危険区域外に画された商業者ならば各種の産業支援措置を活用して元地自主再建に乗り出せるが、災害危険区域に画された商業者は、そのようなライバルの順調な再建を苛立ちをもって眺めながら、仮施設で細々と営業を続けるしかない。ましてや仮施設での営業を考えられない観光業などでは、手立てもなく復興の帰趨を待つしかない。

このように商工業者の復興は、国庫補助範囲に依存した安全対策や生業支援などの行政方針ゆえに、明暗が分岐し、東日本大震災の復興過程の一つの特色ともなりつつあると考えられる。

表 1：被災事業者の現況分類

業種	安全対策	現況
工業者	防潮堤により元地自主再建	即時の元地自主再建が可能。各種の産業支援措置のフル活用。
	嵩上げ区画整理、用地収用	復興事業の帰趨待ち。仮設工場。産業支援措置の活用困難。
商店主 ～ 仮設 営業可	防潮堤により元地自主再建	住宅市街地の復興みえず、自主再建に躊躇。産業支援の活用困難。
	嵩上げ区画整理	復興事業の帰趨待ち。仮設店舗。産業支援の活用困難。事業補償。
	高台移転	復興事業の帰趨待ち。仮設店舗。防災集団移転による支援対象外。
観光業 ～ 仮設 営業困 難	防潮堤により元地自主再建	営業環境回復せず、自主再建に躊躇。産業支援の活用困難。
	嵩上げ区画整理	復興事業の帰趨待ち。仮設営業困難。産業支援措置の活用困難。

(筆者作成)

## 2. 公助の混乱—生業支援を装った産業支援

### (1) 生業支援という名の補助金ブーム

東日本大震災後の被災者支援は、阪神淡路大震災との対比で手厚い。公共性原則に則り現物支給が中心であった阪神淡路大震災当時と異なり、金銭給付が手厚く実施されており、また一見、住宅支援のみならず、生業支援にも手厚いようにみえる。であるとすれば、災害救助法体系における災害福祉のナショナル・ミニマムを最低限度の衣食住中心に運用してきた従来の公助思想を転換し、国際的にも重視されつつある被災者の真の生活再建へ向けた生業支援 (livelihood) や、応急から復興へ連結する長期的な被災者支援 (early recovery) といった新潮流と軌を一に歩み出しているのだろうか。しかし今次災害で、生業支援の装いのもとで導入された多くの措置は、当初の意図はともかく運用上は産業支援であり、本来は自助が相応しい軽度被災者や被災地外の間接被災者の便乗的利用が進む現実が指摘されねばならない。

いまだ応急段階に当たる 2011 年 5 月第一次補正予算で、激甚災害法が掲げる農林水産業向け支援措置や、阪神淡路大震災で定着した雇用支援策などの既存措置に併せて、一連の中小企業支援策が登場した。その内容は中小企業庁のグループ施設等復旧支援補助事業、中小企業基盤整備機構による仮設店舗・工場の無償貸与、政府系中小企業金融機関による長期・利子補給付きの特別融資など、阪神淡路大震災時との対比でも全般に譲許性が顕著であった。さらに二重債務問題の解消スキームとして、私的整理ガイドラインや産業復興支援機構が、また遅れて東日本事業者再生支援機構が設立され、互いに譲許性を競う関係に置かれた。

一見、被災事業者支援の新潮流であるかに見えるこれら中小企業支援策だが、零細な全壊事業者には届かぬものとなっている (金子 2012b)。なかでも補助率 4 分の 3 と手厚いグループ補助金は、一事業者につき億円単位の配分が喧伝されて注目を浴び、2012 年 8 月現在の第 5 次実施までに合計 290 件、2810 億円が決定されたが、その運用は地域経済への貢献度を基準に、早期の再建可能性が高く、設備投資額や雇用効果

の大きい事業者に対して採択されている。2012年8月までの筆者の岩手県庁・関係機関・被災事業者への聴取り調査では、グループ補助金が工業者の早期再建向けの役割を一巡したとし、観光業・食品加工販売業・商店街などの商業者に対象業種を広げると喧伝され、被災地の補助金期待をますます一点に集めていたが、その採択結果は案の定、億円単位の設備投資を伴う中堅企業や被災軽度の商店街振興などに向かい、災害危険区域における全壊事業者は土地利用計画の遅れを背景に軒並み不採択となり、絶望感に打ちひしがれる姿があった。他方、補助金に次ぐ譲許性の高い特別融資制度については、政府系金融機関は地場金融機関にメインバンクとしての事業計画支援を委ねるあなた任せのオペレーションが見え、いっぽう地場金融機関や商工会議所では、グループ補助金獲得企業を対象を絞った旧債務買取スキームへの紹介や融資姿勢が目立ち、補助金なくして金融なしとも言わんばかりの風潮がみえる。

このように、軽度被災者に補助金・融資が集中し、全壊被災者は絶望と不公平感にうちひしがれる現実には痛ましい。

## (2) 生業支援と産業支援の思想的癒着

グループ補助金を嚆矢とする中小企業支援策が、被災地に満足よりも絶望をもたらしている原因は、生業支援と産業支援の思想的混乱ゆえと考えられる。中小企業庁や岩手県担当部門への筆者の聴取りでは、グループ補助金の導入側の意図は壊滅の著しい地域の中核産業の救済にあったが、他方、運用側である被災地の産業復興センター等への筆者の聴取りでは、限られた補助金のパイを先手必勝で獲得し地元の景気対策に役立てんとする意図から、立ち上がりの早い軽度被災者を率先して推薦する戦略を聞いた。まさに生業支援と産業支援・景気対策のねじれであり、グループ補助金へのニーズが回を重ねるごとに膨張していった背景と考えられる。

生業支援の政策目的が一義的には被災者支援にありながらも、減災に逆インセンティブをもたらす設計は避けるべきだとすれば、本来、生活基盤喪失による

困窮の度合いに応じて、自助と公助のバランスに配慮する設計が望まれよう（表2の整理参照）。重度被災の零細事業者に対して手厚い公助が正当化されても、軽度被災や自力で再建可能な大手事業者に億円単位の補助金が付くことはモラルハザードが懸念される。グループ補助金の導入側が本来意図した対象は前者であって、後者に対してはむしろ自助と公助の間をゆく金融的支援手法（旧債務整理スキームと特別融資制度の組合せ）が用意されていた。すなわち2011年8月以降に中小企業庁が被災各県との連携で設置した産業復興相談センターを窓口とする旧債務整理スキームは、まさに再建可能性の高い被災事業者の金融アクセスを支援することにより、市場メカニズムの範疇で復興を促す有効な制度設計でありえたはずである。しかし被災地サイドではもっぱらグループ補助金がブームとなったことから、金融的手法は本来の機能をまったく発揮できず、産業復興相談センターでは全国から集結した辣腕のコンサルタントが万全の支援体制で布陣しながら、利用度は伸び悩んでいる<sup>vi</sup>。

表2：被災度と減災インセンティブに応じた生業支援の考え方

	モラルハザード少（零細性、減災手段のアクセス不足、低い再建可能性等）	モラルハザード大（減災手段のアクセス有、高い再建可能性等）
生業基盤の重度喪失（全壊等）	譲許性の高い公助（グループ補助金+特別融資等）	金融的支援手法（旧債務整理スキーム+特別融資等）
生業基盤の軽度喪失（半壊・間接被災等）	金融的支援手法（旧債務整理スキーム+特別融資等）	自助（災害保険等）

（IRP 2011 他を受けた筆者による整理）

補助金ブームに翻弄される生業支援の混乱は、公助の思想根拠が確立していないことの表れであろう。生業支援をめぐる、聞こえてくる一つの極論は、行政は防災対策の不全から事業者の財産損失をもたらした不法行為責任を負うべきであり、公助という形で補償を支払うべきだとする補償論である。しかしたとえ

一定の理があるとしても100%の行政責任とはいえ、自助との過失相殺が穏当であろう。他の一極は、営利活動自己責任論であり、被災者支援に熱心な人権派の間でも根強く、災害救助の射程は住宅・保健福祉までであり、自ら選んで災害危険地帯で営利活動を行っていた事業者は自助で復興すべしとの見方である。しかしこのような声も厚生労働省の雇用者支援策については肯定的なので、福祉管轄官庁によるサラリーマンの所得支援は支持するが、経済産業省管轄の自営業者には一転して自助を迫るダブル・スタンダードである。保健福祉に限った災害救助を強調する立場は、災害救助の狭小化をめざす新自由主義的立場を利する。このような二極のあいだで、被災地行政は揺れ動き、声の大きい被災軽度の中堅事業者には補償論に応えるかのように大胆な補助金を配り、声を失った全壊事業者には冷たい自己責任論で臨むという、思想的矛盾がみえる。

生業支援は、改めて災害救助における被災者ニーズという原点で、再定置が必要と考えられる。災害に遭遇した個々人の生活再建という意味では、住宅喪失者の自力の住宅再建を側面支援することと同様に、生業基盤を失った者の自力の生業再建を側面支援することも、災害対策基本法（1条）の掲げる国民の生命・身体・財産の保護趣旨に叶う。国際的にも、災害救助における真の被災者ニーズが一時の現物支給よりも自立につながる生業支援にあること、また緊急・応急・復興と段階的に分離されがちな災害対応を連続的・長期的に再編し、被災者の早期の生活再建に真に有効な災害救助（early recovery）を可能にしていくことが課題とされている（IRP/ UNDP 2008; IRP 2011）。ただしそのような生業支援は、産業支援の文脈から純粋に切り離し、生活基盤喪失の困窮度を基準とする生存権的発想に依拠すべきであることは、国際的な実証研究の結果として示唆されているところであり、損害額基準による支援は先手・大手必勝の所得格差を拡大し、困窮度の大きい被災者の生業再建に逆行すると示唆されている（IRP 2011, p.10）。

生業支援という災害対応の先端課題をめぐって、国

際社会は今、先進国日本の動向に注目している<sup>vii</sup>。世界からのまなざしに恥じぬためにも、生業支援の思想を迷走させてはならない。日本の現行の生業支援は、一次産業については制度として一定程度確立し激甚災害法に集約されているが、二次産業・三次産業については災害のたびアドホックな対応がなされてきたといえ、今次震災を契機に制度思想を明確化する必要があると考えられる。一次産業が単独で成り立つ主幹産業であった時代は遠のき、今日、地方型経済は一連の産業連関として相互に緊密に結ばれ、一次産業（たとえば漁業）の立ち上がりは二次産業（たとえば水産加工業）や三次産業（たとえば流通業）の立ち上がりなくしては有り得ない関係にある。産業連関を担う個々の事業者の再生を、困窮度に応じて、一蓮托生で側面支援していく制度構築である。そのような制度設計の明確化なくして、アドホックな運用が混乱し、利権行動や疑心暗鬼を招いてしまうことが、今次の当面の教訓であろう。たとえば曖昧な「中小企業」の射程（日本の中小企業定義は雇用300人規模までを通常含む）、なかでも設備投資の大きい事業ほど補助金を採択しやすく背後で機械産業やゼネコンが潤っているように見え、また「被災地」支援の定義を広げれば日本全国が対象となりかねない拡張運用が進み、まさに生業支援に名を借りた産業支援・景気対策が全開していつてしまう。災害の影響を払拭する産業支援が必要であるならば、それは正面から理論武装して別途行なうべきであって、生業支援を装った隠れた産業政策が被災者向けの予算や期待を奪う形で行われているとする国際的批判こそ恐れねばならない。

### （3）生業支援の改善策

とはいえ当面の東日本大震災の対策として、新たな制度設計を云々する余裕はなく、ともかく現状の生業支援措置のメニューをそのままを活かしながら、本来の被災者ニーズに振り向けていく運用改善が現実的である。その一つの現実的な打開策として、現状措置のラインナップを維持しながらも運用体制を組み換え、行政主導の産業支援から、中立的専門家が媒介する生業支援へと、運用を方向修正する道が考えられる。

現状では、被災自治体→県レベルの産業行政ルートがグループ補助金を決定し、これに金融スキームが付き従う流れが定着しがちであるが、これでは産業政策優位に傾く実態は筆者も多分に見聞きするところである。そこであえてこれを逆転し、沿岸の商工会相談員や産業行政窓口等から上がってくる生業支援ニーズを、まずは産業復興相談センターを中心とする金融スキーム相談窓口リエゾンし、専門家が客観的な生業支援基準に立って被災事業者の事業計画を支援・検討し、その客観的判断に応じて譲許性の異なる支援手法（グループ補助金、旧債務塩漬け・新規融資、被災地応援ファンド等）の合理的な振分けや組合せを図っていく、逆方向の運用ルートが推奨される（図1）。この際の振分けは基本的に、(i) 重度被災者を補助率3/4と手厚いグループ補助金へつなぐ「公助型」、(ii) 逆に再建可能性の高い軽度被災者は金融型支援である旧債務塩漬けスキーム+融資獲得ルートへつなぐ「市場型」、(iii) 両者の中間カテゴリーでは、若干の補助金を呼び水としながらも、政府系金融機関の出資や各種応援ファンドの寄付控除型出資、また金融庁の公金投入を受けた地場金融機関による義務的な新規融資などを組み合わせ譲許性の高い金融スキームを設計する「公助+市場並存型」、などが考えられる。

他方で、このような生存権的な困窮度により客観化された資金支援を、被災地の地域産業復興に資するソフト支援と結びつけるインキュベータ機能は否定されるべきではなく、事業計画は厳密な復旧型ではなく、新規事業支援となってよいと考えられる。被災者としても、販路や後継者を欠くままに資金のみ獲得しても、復旧は成し遂げられない。たとえば事業計画の支援過程で、販路獲得のために消費地や輸出市場に仲介し、後継者を欠く場合は地域の若手出資者と連携で新規事業を促すなどの創生的なコンサルティングである。またこうしたソフト支援を支える制度措置も工夫されてしかるべきで、たとえば販路獲得のために新規取引先の側に提供する市場フレンドリーな補助金制度、また復興支援アドバイザーが被災地で無償化移行するインテンシブな「復興起業塾」などである。中小企業基盤整備機構がこうした措置を試行しているが、補助金志向の被災地行政はこれらソフト支援への反応は今一つである。

県・市町村レベルの産業行政に期待すべきことは、補助金獲得の旗振りよりも、被災各地のそれぞれの違いを活かした、金太郎飴ではない個々の地域産業再生のビジョンを示し、ソフト支援で誘導する、力強い政策発想力であると考えられる<sup>viii</sup>。

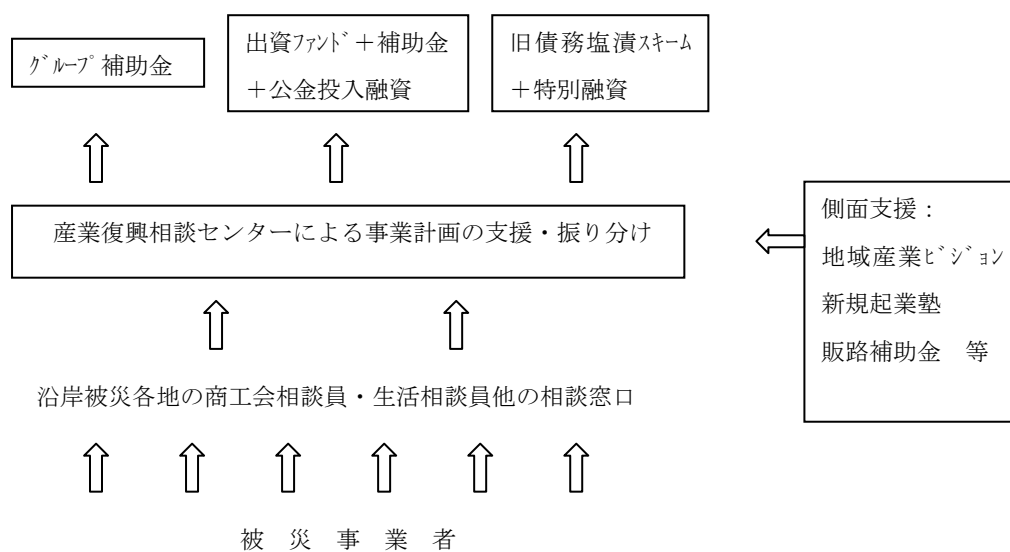


図1 生業支援のリエゾン体制の再構築の一案（筆者作成）

### 3. 生業支援から産業復興への架橋

#### (1) 仮設施設と恒久復興の調整問題

あくまで被災者支援の文脈で個々の事業者ニーズに対応していく生業支援と、地域経済の長期的な再生を構想する地域産業復興とは、切り分けて運用されるべきでありながらも、高次の政策論では連携させねばならぬ課題であると考えられる。地域経済の担い手である事業者の個々の生業再建を、被災地復興の将来像に連結させていく視点である。これが連携しないゆえのマイナス面が露呈しているのもあって、上記のように支援措置が被災地外に流れていく不条理はその一例だが、他の深刻な論点として、仮設事業と恒久的復興の断絶問題がある。中小企業基盤整備機構が設置し被災市町村に無償提供する仮設店舗・工場等事業は、3200軒余りの提供が進み今次震災における生業支援の目玉の一つとなっているが、同事業が本格化した2011年夏場にはすでに浸水地域外の公有地は仮設住宅建設で占拠されており、用地確保がきわめて難航したことから、しだいに浸水地域内での立地や民有地借り上げも進まざるを得なかった。その結果、これら仮設事業施設を恒久的な復興過程でどのように取り扱っていくかが問題であろう。仮設店舗・仮設工場は、グループ補助金等の採択から漏れた全壊被災者にとってほとんど唯一有効に享受できる生業支援であり、長期化する復興期間のつなぎ措置としても重要性は比類ない。しかし被災自治体の復興行政部門からみれば、そうでなくとも高台移転用の造成地や災害公営住宅の立地に苦心し、また広大な高上げ区画整理も予定しているなか、仮設事業施設は復興の障害と映る。事前に、たとえば東京都の震災対策条例が想定するような「事前復興計画」を実践し、恒久復興までのプロセスを見越して公有地プールやパズルのような仮設土地利用計画に乗り出していた被災自治体はない。

後知恵ではあるが、激甚災害においては、仮設住宅、仮設事業施設、恒久的復興…とすべての立地・立案を被災自治体に押し付ける体制は酷であり、広域的視点から県レベルのイニシアティブが必要であったと考

えられる。次表の整理のように、応急段階の被災者支援を都道府県に委ねる災害救助法の精神に則り、仮設住宅や仮設事業施設は県の主管とし、主に浸水地域外の市町村で立地することにより、被災市町村を復興準備に専念させる体制が望まれたと考えられる。そのことで復興準備は集約化され、現状のように都市計画部門が単独で面的な国交省事業を先行させるかたわら産業行政部門が手をこまねいて待機するという悠長なシーケンス方式ではなく、あらゆる行政部門が相携えてまちづくりを集中的に構想・提案する迅速なものとなりえたのではないか。被災住民もそここの仮設住宅に分断されることなく、コミュニティー一体で周辺市町村の仮設住宅団地に住まい、また事業者も仮設住宅団地に近接して仮設商店街を営み、ともに集約的に復興議論を深めることが可能であったはずである。

表3：仮設施設と恒久的復興の行政分掌・立地（一案）

	仮設施設と立地	恒久的復興
住宅 再建	都道府県の広域調整 →周辺市町村で仮設住宅立地	被災市町村による立案
生業 再建	都道府県の広域調整 →仮設店舗：仮設住宅団地に →仮設工場：恒久仕様は被災市町村に、仮設仕様は周辺市町村に	被災市町村による立案

(筆者作成)

#### (2) 仮設施設の恒久活用による復興可能性

しかし現実には、上述1.のように、発災1年半を経てなお被災自治体の都市計画部門は面的な復興事業の住民合意とりつけに難渋し、いっぽう産業行政部門は、地域経済再生へ向けた事業手法のイメージすら定かにしていない。この現実からの打開の道を考えなくてはならない。一つの道筋は、国費補助事業を当てにしない自力復興の手段として、仮設事業施設の恒久的活用にあるのではないか。場末の公有地であれ、仮設住宅団地の一角であれ、浸水地域の民有地借り上げであれ、新たな事業活動の拠点として目下の現実の経済

活動がそこで動いているメリットを活かし、そこに将来的な市街地を育てていく視点である。そのようにして生業支援と産業復興を橋渡す制度は皆無ではない。たとえば中小機構の仮設店舗・工場等提供事業では恒久施設としての払い下げを見越した特注仕様も可能とされているし、今後も災害公営住宅や水産基盤整備事業など一早く立ち上がりの予想される復興施設の一角に恒久的な事業拠点を漸次組み込んでいくことは可能と考えられる。

たとえ都市計画行政が青写真に沿った演繹的なまちづくりを志向するとしても、それは机上の図面に過ぎず、現実経済こそが生きた街を作っていくことは、阪神淡路の復興経験が反面教師として教える教訓でもある<sup>ix</sup>。被災自治体の産業行政部門は、そのような意味での生きた街の成長に寄り添う立場で、より積極的に復興をリードすべきであると考えられる。いっぽう都市計画行政は、復興全般のシーケンスを統制する立場から退き、むしろハードインフラや建築基準などの安全対策の一線に特化して、産業復興の展開を監視する立ち位置が期待されよう。

### (3) 新規事業による地域再生

震災後に導入された生業支援ないし産業支援は、いずれも既存事業者を対象とする既得権の復旧型支援であった。しかし生きた街の生成の担い手は、既得権の枠を越えて、新規事業を立ち上げ復興を盛り立てんとする若手に託されていくことが期待される。事実、各地の仮設商店街では、新規事業ゆえに仮設店舗の利用資格を得られない若者たちが既存事業者の仮設スペースを又借りして活動する動き、また仮設住宅に暮らす被災者たちの手芸品をブランド化して仮設商店街で売り出そうとする動き、などが散見される。このような生まれいつる地域再生の力を無駄にせず、活かしていくためにこそ、被災者による新規事業を対象とするインキュベータ型被災者支援を今後の中心的課題に据えるべきであると考えられる。

### 参考文献

1) 金子由芳：地方分権化における災害対応のガバナンス—東

日本大震災からの教訓，神戸大学都市安全研究センター研究報告 No.16, 2012a.

2) 金子由芳：地方型災害における生業支援制度の再検討—岩手県沿岸部聴取り調査からの考察、災害復興研究, Vol.2, 2012b.

3) 国土交通省：東日本大震災の被災状況に対応した市街地復興パターン概略検討業務, 2012a.

4) 国土交通省：東日本大震災の被災地における復興まちづくりの進め方（合意形成ガイダンス）, 2012b.

5) 田中道雄：検証テーマ「商店街・小売市場の活性化」、阪神大震災復興 10 年総括検証・提言報告，兵庫県, V-29-131, 2005.

6) 内閣府：復興対策マニュアル, 2010.

7) IRP: Guidance Note on Recovery: Livelihood, 2011 eds.

8) IRP/ UNDP: Guidance Note on Early Recovery, 2008.

### 脚注

<sup>i</sup> 復興計画策定過程の実証観察について、金子(2012a)参照。

<sup>ii</sup> 2012 年 6 月に国交省都市局・住宅局が合意形成ガイドラインを公表している（国土交通省 2012b）。

<sup>iii</sup> たとえば大槌町では 2012 年 6 月に町長発案で、民間活力を引き出す事業会社の構想が登場したが、各種の消極論により、検討は来年以降に持ち越されている。

<sup>iv</sup> 国交省が被災各地の市街地復興手法について総括を公表している（国土交通省 2012a）。これによると、たとえば宮古市の防潮堤高は一律 10.4M であるが、産業地帯である浸水高 9 M であった鉾ヶ崎（港湾・造船）や同 5 M であった藤原（水産加工集積地）などを守る水準でありながら、漁港・宅地である浸水高 15M の高浜や同 13M の金浜などを守らない。大槌湾でも防潮堤高は 14.5M だが、水産加工集積地であった浸水深 12.7M の安積などを守る水準とみられる一方、宅地・農地中心の吉里吉里では浸水高 16.1M に対して 12.8M の防潮堤高に留まるなど。

<sup>v</sup> 2005 年の「兵庫行動枠組み」を受けて設置された国連機関である国際復興プラットフォーム（IRP）は災害復興をめぐる国際的共通課題の検討を深めているが、“Early Recovery”はその論点の一つである。IRP/ UNDP (2011)参照。

<sup>vi</sup> たとえば旧債務買取スキームを担うべく 2011 年 10 月に鳴り物入りで設置された岩手県産業復興支援センターでは、全国から集結した専門性の高い応援要員を 30 余名常置しながらも、月間取り扱い 2 桁台と芳しくない。

<sup>vii</sup> たとえば世界銀行の依頼で、国際復興プラットフォーム（IRP）が東日本大震災の応急・復興過程の研究報告を取りまとめているが、発展途上国に資する教訓の抽出が狙いである。<sup>viii</sup> 2011 年度末に復興特区法に基づく県レベルの産業再生復興推進計画が策定され、岩手県でも復興産業集積区域が計画されたが、既存の素材型・単純加工型工業の復旧が主であり、新規性のある具体的な再生ビジョンは見出しにくい。

<sup>ix</sup> 新長田や六甲道南の行政主導の都市再開事業が停滞し、いっぽう自力で復興を続ける水道筋商店街などのまちづくり経験から学ばねばならない。田中（2005）他。