

## 復興まちづくりの現状と課題

～震災からの再生に向けて～

関西学院大学 災害復興制度研究所

教授 室崎 益輝



### 1. 復興の目標について

復興の現状を評価するにあたって、復興で目指すべき目標について、自明のことかもしれないが最初に言及しておきたい。この復興の目標を取り違えると、いくら資源を投入しても、労多くして益なしという結果になるからである。現在の、被災地における復興の状況を見ていると、この目標を取り違えているのではないかと、思うところが少なくないからである。

復興の目標は、以下の3つに集約される。その第1は、何よりも被災によって受けた様々なダメージを克服し、被災者や被災地の暮らしを回復し、元気や希望を取り戻すことである。ここでは、「生活、生業、生態」の3つの「生」と、「自由、自立、自治」の3つの「自」の回復が求められる。この中でも、自立の回復はとても大切である。自立は、目標としてだけではなく要件としても、復興には欠かせない。復興の入り口では、何よりもまず被災者が自立できるよう、その力を引きだす支援が求められるのである。

第2の目標は、安全で安心できる地域社会をつくることである。2度と同じ悲劇を繰り返さないように、災害に弱い地域構造や社会体質の改善に努めることが、求められる。ところで、この改善にあたっては、被害をもたらした原因を正しく捉えることが欠かせない。原因の正しい把握が、復興の正しい改善につながるからである。ということでは、地震動や津波といった自然現象だけに原因を求めてはならず、社会の体質や市民の意識などにも厳しくメスを入れなければならない。

第3の目標は、災害によって顕在化した社会の矛盾や欠陥に向き合って、その克服をはかって新しい社会への扉を開くことである。私は、復興は

Reconstruction ではなく Revitalization でなければならない、立て直しではなく世直しでなければならない、と主張してきているが、そのためには災害によって顕在化した社会問題に目を背けず、復興の中での改革に積極的に取り組まなければならない。ここでは、東日本大震災がいかなる社会問題を提起しているかを、厳しく問う必要がある。

再生と自立、減災と安心、改革と進歩という3つの目標の達成を、総合的にはかかっていくことが、真の復興には求められるのである。ここでは、安全化をはかることだけが復興の目標でないことを、確認しておきたい。

### 2. 阪神・淡路大震災との違い

東日本大震災の復興を、阪神・淡路との比較で論じる時には、阪神・淡路との類似性と相違性を正しく捉える必要がある。

巨大災害ゆえの、震災の過酷さや復興の困難さ、被災者に寄り添うことや被災者の元気を引きだすことの大切さは、阪神・淡路も東日本も変わらない。被災からの回復を迅速にはかるといふ、スピード感の必要性も変わらない。しかし、津波で全てが失われるという状況、死亡率が阪神・淡路の何倍も高いという状況、被害が極めて広域に及んでいるという状況は、違っている。そして何よりも、原発事故という巨大な複合災害が発生した点は、全く違っている。

この相異性が、「前例のない災害に前例のない対応を」と言わしめる所以である。阪神・淡路との違いということで、復興の基本方針に関わることをいくつか指摘しておこう。それは、今回の東日本大震災では、住宅だけでなく産業も甚大な被害を受けた。漁業や農

業などが存廃の危機に立たされた。この産業被害の大きさは、阪神・淡路と全く違う。となれば、住宅再建以上に産業再建を復興の優先的課題と位置づけなければならないが、当初の段階では阪神・淡路大震災と同じように、住宅再建を中心に復興を進めようとしてしまった。

また、自治体そのものが壊滅的被害を受け、機能不全に陥ったことも、阪神・淡路大震災と大きく違う。ここでは、被災者再建や被災地再建よりも、自治体再建を優先するという戦略が求められる。自治体が再建されなければ、被災者の再生も復興もありえないからである。しかし、自治体間の広域応援が様々な形で展開されたものの、今回の復興の中で自治体再建という視点が、明確に打ち出されることは残念ながらなかった。被災の現実在即して、あるいは地域の実情に即して復興のあり方を考えるという、素直な目をもたなければならないであろう。

さて、類似性についても触れておこう。被災地の面積は大きく違うけれども、建物被害の規模や震災瓦礫の量、さらには仮設入居者の数などは、2つの大震災でさほど大きな差はない。全壊家屋数は約13万戸で、阪神・淡路の約10万戸に対して3割増しである。瓦礫量（津波堆積物を除く）は、阪神・淡路の約2000万トンとほぼ同じである。公的な仮設住宅も約5万戸と同じである。にもかかわらず、その対処に阪神・淡路に比べ、時間や経費が何倍もかかっている。上述の数量に入らない津波堆積物や「みなし仮設」があるとはいえ、時間がかかり過ぎたということでは、総じて初動時の対応にスピード感が欠けていた、といつてよい。

少しくどくなるが、2つの震災のスピード感の違いについて言及しておこう。類似性という共通する対応として、「総論は早く、各論は遅く」という原則を貫く必要がある。初動対応や基本方針の提示は、スピード感をもって迅速にしなければならないが、復興対応や個別事業の実施は「急がば回れ」で、合意形成に時間をかけなければならない。このスピード感に関わる原則に照らして、東日本の初動から復興にいたる過

程を見ると、急ぐべき時に急ごうとせず、急いでならない時に急がせるという、2重の誤りを犯していると言わざるを得ない。

相違性ということでは、被災や復興のスケールの違いを認識して、復興を進める必要がある。被害の広域性あるいは多様性ということでは、はるかにスケールが大きい。ところで、「総論は早く」というスピード感は、スケールが大きいほどその重要性を増す。スケールが大きいほど、基本方針は急がねばならず、その逆に事業実施は急いでならないのである。スケールが大きいと、動き始めるのに時間がかかる。それだけに、初動対応では急いで対応するというスピード感が求められる。他方、スケールが大きいと合意や資源の確保に時間がかかる。それを疎かにして前に進むと、粗雑な結果しか得られない。というか、取り返しのつかない結果を招き、むしろ時間がかかってしまう。それだけに個別対応ではゆっくりと対応するというスピード感が求められるのである。

個別の復興の段階に入って、時間を急ぐあまり合意に時間をかけない、資源やマンパワーが不足していても拙速に事業を進めるのは、スピード感をとり間違えた誤った対応である。東日本大震災の現段階では、財源措置などを理由に復興を急がせては、拙速の誹りを免れないであろう。

### 3. 復興の現状について

復興の目標や災害の相異性の言及に、余計な紙面を使ってしまった。ここからは、本題というか、復興の現状とその評価について論じることにする。復興は、その目標のところで見たように、極めて包括的で総合的なものである。それだけに、一言で評価することもできないし、一面的に評価することもできない。といって、その全体を総括的に論じるとはとても難しい。そこでここでは、被災者の暮らしに密接に関連する、住宅、産業、コミュニティの3つを中心に、その現状を見ることにする。

ところで、住宅等の再建の現状に触れる前に、その前提としての復興計画の策定状況に、簡単に触れてお

こう。2012年8月末現在で、大幅に遅れていた復興計画の策定も、市町村レベルでの復興計画の策定の段階から、被災地区ごとの個別の復興事業の策定の段階に入り、それもほぼ完了する段階に来ている。復興庁の資料によると、約400の被災地区で、事業の基本方向がどうにか決定され、事業の設計や予算化等がはかられつつある。その約400の地区の中で、土地区画整理事業によるものが58地区、津波復興拠点整備事業によるものが19地区、防災集団移転促進事業によるものが276地区、漁業集落防災機能強化事業によるものが82地区である。

その復興の基本方向と手段を見ると、国のトップが早々と高台移転という方向をうちだしたことに加え、津波からの安全確保をはかりたいという被災者の思いもあって、高台への集団移転を目指す地区が、全体の7割と極めて高い比率になっている。

#### (1) 住宅の再建

どれだけの人々が、震災によって住宅を失ったか、住宅の再建を必要としているか、を見ておこう。これについては、残念なことに正確な統計がない。唯一その手掛かりとなるのが、生活再建支援法による支援金の支給状況である。全壊と大規模半壊さらには長期避難で再建を余儀なくされる人には、生活再建支援法の基礎支援金が支給される。ここから、住宅再建や大規模修理の必要であった世帯を基礎支援金の支給世帯と見ると、約18万世帯と推定できる。

基礎支援金受け取った人の中で、住宅の購入あるいは再建に既に着手した人、さらには賃貸住宅に入居した人などには、加算支援金が支給される。この支給実績から、自力で住宅再建や修理が完了あるいは途上にあつて再建に目途のついた世帯を割り出すと、約4万世帯と推定することができる。ということで、きわめて大雑把であるが、現時点で再建できていない世帯、あるいは再建を求めている世帯は、約14万と見積もることができる。

他方、現在の居住している住宅の現状からも、再建を必要としている世帯数の手がかりを得ることができる。復興庁の統計によると2012年8月末現在で、

仮設住宅に入居している世帯が約5万、「みなし仮設」と言われる民間住宅に入居している世帯が約6万、公営住宅に入居している世帯が約2万である。それらを合計すると、約13万世帯が仮住まい状態にあるということになる。この数字は、生活再建支援金の支給状況から推計した世帯数と、ほぼ一致する。

ただ、この13~14万世帯の中には、既に賃貸マンションなどに居住している人が含まれ、被災地での復興の見通しがつかない中で、再建をあきらめてそのまま住み続けようと思っている人も少なくない。そのため、この約13万世帯の全てを住宅再建必要世帯と見ることにはできない。そこで便宜的に、被災地外に仮住まいしている人を除く、あるいは賃貸入居で加算支援金を支給された世帯を除くと、約10万から11万世帯という数字が得られる。やや回りくどい推定を行ったが、約10万世帯を住宅再建必要世帯ということで、以下の住宅再建の実態を評価することにしたい。

さて、阪神・淡路大震災の時もそうであったが、住宅再建の段階になると、「再建格差」というか、自力で再建を進めていける人と、行政の支援がないと再建できない人との二分される。東日本大震災では、震災後1年半の時点で、既に再建が完了した世帯が4万近くある一方で、再建から取り残された世帯が10万もいるという構図が、浮かびあがってくる。

この住宅再建を必要としている世帯は、公営住宅への入居による再建、集団移転や区画整理等の支援を受けての再建、自力で用地を整備あるいは確保しての再建の3つのパターンで、解決をはかることになる。現時点の計画では、公営住宅の供給で約3万戸、集団移転その他の事業で約3万~4万戸が見積もられている。その残りの約3~4万世帯が、自力再建を余儀なくされる。この自力再建世帯に対する支援が十分でないと、あるいは次に述べる産業再建が十分でないと、その多くは被災地外での個別移転再建を迫られ、人口流出を招きかねない。

ところで、問題はそれだけではない。公営住宅の建設も集団移転などによる住宅建設も、暗礁に乗り上げている。公営住宅の建設を見ると、計画予定の27,456

戸に対して、8月末の時点で着工の目途が立っているのが約8千戸、そのうち既に着工しているのは約500戸で、着工済みは建設予定の1.6%でしかない。なお、建設予定の全戸が完成するのは順調に行っても16年度末ということで、被災者によっては後3年以上も仮住まいを強いられることになる。

それ以上に大変なのは、公営住宅を建設する用地の確保が遅れていること、建設にあたるマンパワーが不足しているということで、計画通り完成する保障はない。その用地の確保の状況を、岩手県について見ると、建設予定の約5600戸に対して、8月末現在で1割弱の約500戸分の用地しか確保できていない。

さて、集団移転や区画整理と連動した形での住宅再建は、公営住宅による再建よりも、さらに見通しがつかない。市町村の復興計画の立案が遅れ、その結果としての地区ごとの復興事業の策定も遅れているからである。そのうちの市街地や集落整備の中心をなす防災集団移転促進事業についてみると、工事着工に不可欠な用地の確保ができたところは、いまだ10地区と極めて少ない。実際に着工が始まったのは、2012年の8月初め着工の岩沼市の事例が最初である。ここでは400戸の住宅の建設が目指されるが、その完成は2014年の3月末となる。

2012年9月の河北新報社の調査によると、防災集団移転促進事業で大臣の同意をえた162地区の中で、移転に参加するのは、地区内の移転対象地域にある世帯の56%にあたる5937世帯に過ぎない。全員合意と言いながら、約半数の世帯しか移転に加わらないという、厳しい現実がここから読み取れる。この約6千世帯という数字は、各種調査によって集団移転希望世帯は3万程度いると考えられるので、その2割がようやく移転の土俵の上に乗ることができた、といえる。

さて、防災集団移転のほか、漁業集落防災機能強化事業や区画整理事業も進みつつあるが、それによって建設の見通しがついた住宅は、今のところ極めて少ない。漁業集落事業で、建設の見通しがついているのは、21地区1,020戸である。何れにしても、用地の確保

の見通しのついていないものも含め、予算措置において今年度中の着工が見通される住宅は、公営住宅、区画整理住宅、集団移転住宅、漁業集落住宅全てで、約3万戸である。それは、住宅再建を必要としている10万世帯の約3割にしか過ぎない。住宅再建が、極めて遅れていることが、確認できる。

用地の確保が困難で、高台等への集団移転が前に進まないという状況にある。再建の用地の見通しが立たず、結果として住宅の再建の見通しも立っていない。被災者は、高台移転を希望していても、高台に移転が認められるかどうか分らず、移転が認められたとしても、住宅再建の費用が確保できるかどうか分らない。こうした状況の中で、被災者は悶々とした日々を送っている。

ところで、自力再建の状況に関わるデータとして、被災地での新築住宅の着工状況を見ておこう。震災後9カ月の着工件数は約2万戸で、震災前の同時期と比較して落ち込んでいる。阪神・淡路大震災の時もそうであったように、震災後には住宅着工件数が著しく増大するのが一般的であるが、今回はそうっていない。落ち込んでいるということは、自力再建力を持った人が少ないこともあるが、後述する復興まちづくりの様子を見ている人が少なくないこと、全体として住宅再建が著しく遅れていることによるものである。

## (2) 産業の再建

ここではマクロな産業の再建というよりも、ミクロな経済の再建を中心に見ることにしたい。マクロな産業でいうと、復興特需の影響もあって、日本全体の経済は上昇の傾向にある。といっても、それは被災地の経済ではない。被災地で、経済が活況を呈しているのは、特需に沸く仙台市のみである。その仙台市も、特需の切れ目が縁の切れ目で、その活況が地域経済に根付くかという、その見通しは暗い。

さて、被災地全体の産業復興の状況を概観すると、統計数字で見える限りにおいて、鉱工業や製造業はほぼ震災前の水準に戻っている。商業というか卸業も小売業も、復興特需の影響とそれによる個人消費の増大もあって、小売店販売額などを見ると、震災前の水準に



回復しつつある。それに対して、農業は震災前の 4 割程度、水産業は震災前の 6 割程度と、かなり遅れている。観光業の回復も、観光目的の宿泊者等で見ると、震災前の 7 割程度と遅れている。

ところで、被災地のマクロな経済の状況を見ると、業種の差あるいは経営規模の差さらには地域の差はあるが、未曾有の大規模な被災にもかかわらず、総じて回復の傾向にあると言えよう。それには、公共インフラの整備や被災事業所の経済支援などが、機能している。例えば、中小企業基盤整備機構の仮設店舗・工場等の整備事業については、約 500 カ所でそれが活用され、商工業の速やかな再開に貢献している。また、共同利用ということが前提にはなっているが、漁船や漁具の購入あるいは製氷施設などの整備に補助金が出され、そのことが漁業や水産業の速やかな再開に貢献している。

とはいえ、この経済の回復には、カンフル剂的な経済支援や復興特需の影響が色濃く反映しており、地域経済が本格的に回復したかどうかの評価は難しい。例えば、商業の回復も、特需が支えているところが大きく、それが終わると人口減少の影響が強く出て、急激に落ち込むものと推察される。

もっとも、こうした回復は、被災者や被災企業の必死の努力があつてのことである。被災者の努力と国等の支援が有効にマッチした時に、経済的支援事業の成果があがっている。ただ、そうした支援策が、支援を本当に必要とする事業者にくまなく行き届いているかといえ、そうではない。

先にミクロな経済に焦点をあてて復興の現状を見るべきだと述べた。被災者に寄り添う視点から、復興を捉える必要があるからである。このミクロな経済を、ここでは生業に着目して捉えようと思う。生業というのは、個々人の生活の糧としての仕事、生きがいとしての仕事をいう。被災者や被災地に密着して、ローカルな視点からミクロな経済を捉えなければならない、と考えている。

ところで、この生業再建の問題は、阪神・淡路大震災と東日本大震災を区別する、極めて重要な問題であ

る。阪神・淡路大震災との違いで触れたように、東日本大震災では、住宅再建よりも産業再建が優先すべき復興の課題として、位置づけられるからである。東日本大震災では、漁業や農業あるいは水産業などが壊滅的被害を受け、それにより生計を立てている人が大半である東北の被災地では、住宅だけでなく仕事も生きがいも失ってしまった。それだけに住宅再建と同様というか、それ以上に身近な経済の再建としての生業の再建に力を入れなければならない。

その経済の再建をはかるときには、日本全体の経済を考える前に被災地の経済を考えるという視点が、とても大切である。今までの、被災地の経済を日本の経済の踏み台としてきた歴史が、今回の被害の拡大を招いたという反省に立つならば、その轍を復興経済においても踏襲してはならない、と思う。被災地の自立を促し、被災地の元気を取り戻すうえでは、被災地経済の回復を最優先課題と位置づけ、「日本全体の経済回復が先に」という視点ではなく、「被災地経済の回復が先に」という視点を、貫かなければならない。

さて、生業という視点から産業の復興を論じるときには、個々の被災者あるいは個々の事業所の回復状況を、雇用や事業再開といった指標で見なければならぬ。まず、事業再開の状況を見てみよう。浸水地域の商工業者の事業再開状況が、今年の年初というやや古いデータではあるが、東北経済産業局の調査によって明らかにされている。これによると、岩手県では約 7 割、宮城県では約 9 割が事業再開にこぎつけたという結果が示されている。

しかし、それを細かく地域別にみると、山田は 5 割、大槌は 6 割、陸前高田は 4 割、南三陸は 5 割、女川は 3 割、石巻は 7 割ということで、大きな被害を受けた地域では、回復が著しく遅れている。再開できていない事業所を見ると、事業の中止や廃業に追い込まれた事業所が少なくない。例えば、南三陸町や女川町では、約 2 割が中止や廃業に追い込まれている。この事業再開が遅れる、あるいは廃業に追い込まれることの原因として、建築規制などにより用地が確保できないこと、必要な再建資金が十分に確保できないこ

と、事業後継者が被災地から居なくなったことなどを、指摘できる。

さて、生業と一番関係の深い雇用について見てみよう。雇用についても、経済支援策の一定の効果が表れている。マクロというか被災3県全体で見た時には、求人が増大の傾向にあり、求職は減少の傾向にある。その結果、2012年5月には求人が求職を上回るまでになっている。

雇用創出の絶対数を見る限りにおいては、雇用創出のための基金事業により数万人規模の雇用機会を生み出したことなどによる、効果を確認できる。

しかし、今なお被災3県で、雇用保険の受給者の4万人おり、求職者あるいは失業者が約8万人いると推定されている。求人が増えているのに、雇用が増えない、失業者が減らないという状況にある。とくに、被害の大きかった沿岸部では、求職者あるいは失業者が一向に減らず、生活保護世帯も増加し続けている。

こうした求職と求人とのミスマッチは、建設業や警備業の求人は多いのに、製造業や小売業の求人は少ない、専門技術職の求人はあっても、一般事務職の求人はないということから、生み出されている。このことから、被災地の中で生計を支える中心的存在である主婦や中高齢者向きの仕事がなく、家庭の中での収入の確保につながらない。また、今までの経験や技能を生かせる、漁業や水産加工業さらには農業に関わる仕事がなく、地域の振興にもつながっていない。

先に述べた経済の再建と雇用の再建を重ね合わせてみると、生活再建の過程で家具や電化製品の購入が著しく増大し、一時的であっても小売業などの売り上げが増えている、しかし、その売上収益も大型物販店舗などに吸収されてしまい、被災地の地域社会に落ちない。そのために、地域内の小売業の雇用にはつながらない、という状況がある。また、増大する雇用は、地域外から仕事を求めてくる人々に流れて、これまた被災者の家計の改善になかなかつながらない。ということで、家具や電化製品を買うにしても、貯金を切り崩さざるを得ず、家計の赤字は増大する一方である。

確かに、海には収入の源となる魚介類が存在し、被

災した漁業関係者が必死の努力を講じ、生産環境の改善をはかったところでは、雇用も収益も改善がはかられている。少し主観的な表現になるが、そのために奮闘している被災者の皆さんには、心からの敬意を払いたいと思う。とはいえ、被災者ひとり一人の生業や生計あるいは生きがいに着目して、現在の暮らしの再建の現状を見ると、再建までの道のりはまだまだ遠いという、残念な状態にある。

### (3) コミュニティの再建

生活再建の指標として、コミュニティの再建は最も重要なものと考えている。コミュニティの再建は、復興の目的であり、復興の手段であるからである。人間が生きていくうえで、地域での人のつながりや仕事のつながり、さらには土地とのつながりが欠かせないからである。土地とのつながりというのは、土地に根差した伝統文化や自然景観とのつながりである。

今回の復興では、好むと好まざるに関わらず、従前の土地から切り離される状況にあるので、コミュニティの再建は極めて厳しい状況におかれている。それだけに、コミュニティの再建に向けて、最大限の努力を払わないといけないが、国などの復興の施策ではあまり重視されておらず、その結果としてコミュニティがズタズタにされていく状況にある。

コミュニティの再建状況は、量的にはその空間的なまとまりや人口の回復から見る事ができる。質的には、その有機的なつながりや連帯感から見る事ができる。量的な側面からは、被災地外に避難を余儀なくされた人が膨大な数にのぼり、かつその避難が長期化していることが、まず問題になる。ご承知のように、公的な数字として把握されている県外避難者の数は約7万人である。そのうちの6万人は福島からの避難者で、宮城と岩手からの避難者は約1万人ということになる。

しかし、これは県境を越えた避難者の数で、沿岸部から内陸部、あるいは集落部から都市部に避難した人は少なくない。浸水地域の人口増減を市町村の統計から見ると、岩手、宮城とも人口が2万人程度減少している。市町村単位のしかも住民票ベースで見る

と、約 4 万人が被災地外に避難しているということになる。とりわけ被災の激しかった、大槌町や女川町などでは、人口の約 2 割が減少している。

ところが、宮古の田老から宮古の中心市街地に、石巻の雄勝から石巻の中心市街地といった形で、同じ市町村の中での避難というか移転が、少なくない。それに加えて、住民票を移さずに移動している人も少なくない。この同一市町村内での移動や住民票を移していない人を考慮すると、宮城と岩手の両県では、少なくとも 10 万人から 15 万人が被災地から離れている、と考えられる。例えば、石巻の雄勝では、震災前の人口の 4 千人のうち、7 割にあたる 3 千人が流出していると言われている。

この中のどれだけの人が被災地に戻ってくるか、現状では見通しが暗い。阪神・淡路大震災の例でも明らかかなように、一度被災地外に転出した人は、もとの被災地には戻って来てくれない。仕事の関係や学校の関係もあり、「住めば都」ということで移転先に定着してしまうからである。

こうした人口の減少やコミュニティの弱体化は、何よりも復興まちづくりの遅れから来ている。どこに住めるかの展望がない中で、確実に住宅が得られる地域外へ人びとは流れていく。それに加えて、今回の震災では「みなし仮設」に代表されるように、コミュニティを崩す形での個別避難が推奨されたことも、被災地の人口減少につながっている。さらには、被災地では仕事を得られないこともあって、被災地離れを加速している。この中で、将来を託すべき若者が、魅力のある仕事を求めて被災地外に流出する傾向が見られ、被災地再建に暗い影を落としている。何れにしても、住宅と雇用さらには学校や病院がなければ、人口が流出するのも仕方がないと言えよう。

質の問題では、復興や移転を巡って、コミュニティの中に対立関係が持ち込まれ、一体感が失われているという問題もある。移転するか否かという踏み絵的な選択肢が押し付けられて、コミュニティがまた裂き状態になっているのが、その代表例である。先に集団移転のところで触れたように、移転対象地域にある世帯

の半数しか一緒に移転しないという状況は、コミュニティが一つになれない苦しい現実を反映している。被災者それぞれがおかれている状況が違うので、意見の違いや対立は避けられない。しかし、対立したままでは、先が見えてこないというか、コミュニティの崩壊を招く。コミュニティが一つにならないといけない時に、コミュニティがバラバラになってしまっている。接着剤というか、まちづくりなどの専門家の献身的なサポートが求められている、とあってよい。

#### 4. これからの復興のために

以上の現状の考察を踏まえて、これからの復興のあり方を考えてみたい。復興のビジョン、復興のプロセス、復興の制度、復興の財源のそれぞれについて、現在の問題点とその解決の方向を明らかにしておきたい。

##### (1) 復興のビジョン

復興の目標については、先に述べたとおりである。その目標をどう捉えるかで、基本的な復興の構想も方針も違ってくる。津波からの安全性に重点を置くと、巨大な堤防で取り囲むとか、高台に丸ごと移転するとかいった方向が、目指されることになる。安全重視の高台移転については、私なりの意見を持っているが、既に他のところでも触れているので、ここでは繰り返さない。ただ、高台移転はケースバイケースで、絶対的反対の立場をとっていないことだけは、あえて申し添えておきたい。

さてここでは、復興の現状で触れることができなかった「生態を考える」ことの必要性を、強調したい。今回の復興のもっとも重要なテーマの一つは、自然と人間がいかに向き合い共生するかということである。共生といっても、海岸のすべてを公園にして自然の回復をはかるといった、単純なものではない。生態系として、海と山の関係、海岸線と海辺の暮らしとの関係をどうとらえるかが、問われている。自然の織りなす風土とそこで育まれてきた、東北の豊かな文化との関係も問われている。となると、簡単に山を削ってという発想や、海岸をコンクリートで固めてという発想に

は、行き着かない。人間と自然の関係を考えても、海と向き合うことはとても大切で、海に背中を向けて逃げ出す選択肢はあり得ない。この生態的あるいは共生的視点が、現在の復興の構想に欠落しているために、「海さえ見えれば高台でも」といった、被災者の腑に落ちない「あいまいな決着」を許すことになっている。もっと、自然や文化を論じなければならないというのが、私の主張である。

## (2) 復興のプロセス

復興計画の立案のプロセスが、正しければおのずから計画の持つ誤りも正され、みんなが納得しうる結論も引き出される。しかし、そのプロセスが間違っておれば、その間違いを正すことは難しく、みんなの夢を実現することも難しい。復興のプロセスでは、「復興の心技体」が欠かせない。心というのは、皆の気持ちの一つになることである。そのために、コミュニティに関わる全ての人が集まってその思いを語り、時間をかけて納得するまで議論をすることが、欠かせない。しかし今回の震災では、その時間と空間を確保することが、コミュニティの崩壊で見たように、困難であった。

技というのは、工夫や知恵が欠かせないということである。どうすれば安全にできるか、どうすれば合意形成ができるか、そのための専門的な支援が欠かせない。防災やまちづくりの専門家が求められる所以である。数百を超える被災集落は、それぞれに個性をもっており、個別性に応じた答えを導き出すためには、それぞれの集落に専門的支援者が張り付かなければならないが、専門家の数が足りないこともあって、それができていない。財源がある行政の周りには、専門家が押しかけるが、財源のない集落には張り付かない。行政に知恵があって集落に知恵がなければ、行政のいいなりになってしまうし、集落の個性を活かすことができない。ここでは、専門家の責任とモラルが厳しく問われている。

体というのは、連携や協働の体勢が欠かせないということである。とりわけ、基礎自治体である行政とコミュニティ、あるいは行政職員と被災者が連携するこ

とが欠かせない。ところが、行政そのものが、職員の死亡や庁舎の流出で崩壊してしまい、被災者と向き合う余裕を失ってしまった。その結果として、不毛の対立というか疎遠さが持ち込まれ、協働や合意を困難にしている。これを解決するには、両者をつなぐ媒介者あるいは調整者としての、中間支援組織の存在が欠かせない。阪神・淡路大震災では被災者復興支援会議、中越地震では中越復興市民会議がつけられた、行政と被災者の中間に入って被災者の声を拾いあげ、それを政策提案の形で行政に届ける役割を果たした。行政と被災者の中間にあって、アウトリーチとアドボカシーをはかる組織体が欠かせないのである。これについては今からでも遅くなく、災害復興学会を含め心ある有志が集まる形でも良いから、つくることができればと思っている。

## (3) 復興の制度

寺田寅彦の言葉を持ち出すまでもなく、災害は進化する。今日のように、社会変化のスピードが激しい時は、なおさらである。それだけに、過去の経験にこだわっていると、進化について行けない。復興についてもそうで、過去の経験をベースにしてつけられた制度を拘り定規に当てはめると、現実には合わないがための混乱や軋轢を引き起こしてしまう。それだけに、既存の制度を弾力的に運用して、被災の現実や被災者のニーズに合わせる努力を、最大限講じなければならない。

今回の震災では、災害危険地域の指定や防災集団移転の事業を無理やり行使して、復興をはかろうとする傾向が顕著である。制度を硬直的に運用していることもあるが、その本来の趣旨を取り間違えていることもある。混乱と犠牲を被災者に押し付ける結果になっている。防災集団移転は、土石流などの危険に対して移転しか対策手段がない小規模集落を念頭に置いてつけられた法律で、大規模な集落あるいは沿岸部の集落に機械的に当てはめようとするには、無理がある。

雲仙噴火災害の安中地区、北海道南西沖地震の奥尻地区（岬地区を除く）で、防災集団移転がうまくゆかなかったのはその制度の持つ限界ゆえのことである。この限界というか困難性を見極めて、既成の制度を使



うかどうか、使うにしてもいかに弾力化をはかるかどうか、事前の検討をしっかりとっておかなければならない。「初めに防集ありき」ではない。

復興の目的は防災だけではない、漁業や農業の再生も地域コミュニティの再建も、さらには医療過疎の解消などもある。こうした課題を総合的に達成するうえでどのような制度をどのように組み合わせればよいかを考えなければならない。漁港の整備などを同時にはかろうとすれば、漁業集落整備に係る事業制度をもっと積極的に活用すべきではなかったか。この制度の問題点については、災害復興学会の「復興アリーナ」で詳しく論じているので、それを参照して欲しい。

#### (4) 復興の財源

先日、劇作家で阪大教授の平田オリザさんの講演を聞く機会があった。その中で、「巨額の財政投資は、地域の自立を妨げ、自己判断を失わせる」という、極めて重要な指摘をされていた。今回の復興では、20兆近い巨額の財源が国から投じられている。全壊世帯数で割ると、1世帯一億円を軽く超える額である。阪神・淡路大震災の2倍もの国費が投じられている。しかし、それが正しく使われ、被災者の自立や復興に役立っているかという、決してそうではない。被災者は、生業や生活の再建に必要な財源がなく、復興の目途がつかずに苦しんでいる。

予算が被災者に届かないのは、創造的復興という美名あるいは日本経済救済という大義のもとに、復興とは直接関係ない事業に膨大な財源が使われているからである。復興予算の全体フレームを見ても、集団移転などに使われる「復興交付金」が1兆8千億であるのに対して、被災者とはあまり関係のない「大震災関係経費」といわれるものが3兆6千億と倍に及んでいる。この関係経費の内訳をみると、企業立地補助金や節電エコ補助金あるいは核融合開発研究など、本来であれば復興予算と別枠で予算化すべきものが多数含まれている。例えば、立地補助金として、500件の交付がなされているが、そのうち被災地に関わるものは、僅か30件である。

この目的外流用に加えて、たかり構造による無駄使

いも無視できない。予算の使用を巡ってピンはねという中間搾取がまかり通っている。瓦礫処理を見ても、瓦礫1トン当たりの処理単価が、阪神・淡路大震災の2倍から3倍もかかっている。この瓦礫処理だけでなく、住宅の建設や用地の確保あるいは堤防の建設などにおいても、業者の言い値でお金をばらまくといった状況が見られる。復興財源の使われ方に対して、国民的監視を強めなければならないし、被災者自身が怒りの声をあげなければならないであろう。

この財源の使い方について、「ゆっくりと時間をかけて使う」という視点も忘れてはならない。現状では、巨額のお金を3年という短期間に集中して使おうとしている。そのことは、単年度予算で年度末に余った予算の無理やり使うのと同じ問題を、引き起こしつつある。各論では「ゆっくり進めることが大切」と最初に述べたが、復興の議論に十分な時間をかけなければならないということもあるが、被災地域にお金を循環させるために時間が必要だということ、そして無駄使いを避けるためにも時間が必要だということを考えることである。