

被災者に届かぬ復興予算—「人間の復興」の阻害構造

神戸大学大学院国際協力研究科

教授 金子 由芳



1. はじめに

復興とは、被災者の「人間の復興」なのか、被災地の「創造的復興」なのか、日本全体の経済再生なのか。その定義があえて曖昧に付されたまま、東日本大震災復興基本法が成立し、復興特別会計が設けられ、後日その被災地外への「流用」問題がマスコミを騒がせることとなった。ふり返れば初期の被害額推計の段階から、被災地のみならず日本全体の被災を視野に入れ、また住宅被災よりもハードインフラ・産業基盤の被災を強調する傾向は伺われていた。2011年5月に日本政策投資銀行が被災4県のストック被害推計額16.4兆円の数字を掲げ、その被災額推計手法では、インフラや民間企業資本についてはマクロベースの積算値に4倍の「誤差補正」を乗じながらも、住宅被災では積算値をそのまま用いる結果、東日本大震災はインフラと産業の被災が特徴的であるとする言説が導かれていたⁱ。6月には内閣府が全国被害推定額16.9兆円を公表し、さらにサプライ・チェーン寸断による間接被災の全国的波及が語られるなか、7月末「東日本大震災復興基本方針」が10年間23兆円・当初5年間19兆円の復興予算を公表した。かくして被災額推定の段階からすでに、被災者の生活再建よりも、インフラ投資や全国の産業振興に予算を振り向ける、いわば景気対策主体の復興の道筋が用意されていたようにみえる。

サプライ・チェーンの寸断が起こり、折からの円高に苦しめられ、産業界の喘ぎが「復興」の定義を日本全体の再生に傾かせていったことは想像できる。しかし問題は、日本再生のためには拡張される復興予算が、被災地・被災者のためには縮小される構造である。本稿では、その構造を形作る災害復興法制として登場し

た「東日本大震災復興特別区域法」（以下「復興特区法」）や「津波防災地域づくり法」の制度設計を点検するとともに、「復興」を改めて被災者・被災地の手に取り戻す制度課題について言及する。

2. 地方分権化時代の復興財源—国と被災地の攻防

被災者阻害型の復興法制である「復興特区法」の登場をもたらした発端は、復興財源をめぐる国と被災地の攻防だった。そこに日本の災害復興の構造的ネックが見出される。1995年の阪神淡路大震災と2011年の東日本大震災の間に、災害対策基本法は大きく変わっていないが、その実施を担う行財政のありかたは抜本的变化に晒されていた。つまり災害対策のすべての側面で市町村の行政事務に依存する基本構造は維持されたが、その市町村は2000年代の財源なき「地方分権化」に晒され、「三位一体改革」で財政体質を悪化させ、巨大災害に備える財政基盤を欠いていたⁱⁱ。災害復興におけるこの責任と財源のミスマッチは、1990年代までは国が埋めることが期待されたとしても、新自由主義の色濃い現在では、むしろ災害時の手厚い国庫支援は自治体の平時の災害対策を鈍らせるとする「災害待ちのモラル・ハザード」論が政府周辺に根強い（内閣府経済社会総合研究所2009等）。じじつ2000年代に災害に見舞われた日本各地の自治体は、財務体質を軒並み悪化させてきた。新自由主義化した国はもはや復興財源のミスマッチを補完せず、夕張市同様に見放すに違いないという恐れは、東日本大震災の被災自治体の間で強く共有され、復興財源の全額国庫負担の確約あるまでは一步も譲らないという、一丸となった国との攻防につながり、この睨み合いが

復興の進捗を遅らせたと見受けられる。

2011年6月初旬から年末にかけて、筆者が岩手県庁や岩手県沿岸自治体の復興部門に複数回の聴取りを行ったところでは、同年4～6月にはすでに各自治体でコンサルを活用し複数パターンの復興計画が準備されていたが、国の復興予算の計算ベースとなる「防潮堤高」が決まらないことから進捗がストップしていた。6月下旬から7月初旬にかけては、岩手県知事の陳情書、また沿岸被災自治体首長らの連名の陳情書で、復興事業費の国庫全額負担（10/10）が要請され、その確約あるまでは復興計画を一步も進めぬ団体行動を示した。7月末には国の「東日本大震災復興基本方針」を受けて復興予算総枠が示されたが、しかし予算配分の各論は決まらず暫定的な二次補正予算にとどまり、夏場を通じて、防潮堤の高さを決める「津波シミュレーション」が、国→県→自治体の間を往復しながら再三繰り返されたという。9月中旬、中央防災会議による防潮堤高の決着を受けて、国庫負担による復興事業費の枠が固まるやいなや、各自治体は即座に住民説明会や行政審議会などの復興計画決定手続に走った。復興財源確保法による第三次補正予算手当ては11月末にもつれ込み、12月成立の「復興特区法」（第5章）が復興事業の全額国庫負担を立法化し、これを見計らって、多くの被災自治体は年内に復興計画の行政決定に漕ぎつけた。

このように、被災自治体が国庫全額負担による復興事業費の確約を求め、国はこれに対するに「防潮堤高」「津波シミュレーション」なる技術論的手段で国庫負担枠を抑制しようという攻防のなかで、復興予算の各論に震災後数ヶ月を費やした。このような時間の費消は、復興の行政責任を市町村レベルに委ねながらも財源を法制化しない、日本の制度構造に由来すると考えられる。「三位一体改革」による財源なき地方分権化はそれじたいが平時における由々しき地方行政サービス切り捨てだが、巨大災害の復旧復興という本来的に国レベルの対応責任が問われてしかるべき非常時の特別財源についても、平時の地方切り捨ての論理をそのまま適用しようとする新自由主義時代の国家官

僚の性癖が露見している。海外に目を転じれば、四川地震の対口支援もスマトラ津波の国際援助も、迅速な復興においては復興計画と財源がセットで持ち込まれるのが常道である。日本の復興責任が自治体に委ねられるならば財源をも自治体に移譲すべく、責任と財源を照応させる恒常的な立法根拠が待たれている。

3. 「復興特区法」「津波防災地域づくり法」による取引

復興財源攻防に時を費やした末に、被災自治体側が得たものは、国庫全額負担による復興事業の確約である。2011年11月の第三次補正予算で総額1.9兆円規模の5省庁40基幹事業・関連事業が見積もられ、この国庫負担分である復興交付金1.56兆円が盛り込まれ、さらに被災自治体が陳情を続けてきた全額国庫負担を保障すべく、「復興特区法」は上記40事業の地方負担分をゼロ化する追加的国庫補助と地方交付税加算を明記した。また使い切り方式の「復興基金」も設置され、復興事業の補完に向けられたⁱⁱⁱ。

しかしこれと刺し違えて国は、国庫負担事業の対象範囲を限定した。「津波防災地域づくり法」は防潮堤を中心とするハードインフラ整備が主眼だが、この防潮堤建設は単なる安全対策ではなく、高台移転・土地嵩上げ等の復興事業の国庫負担範囲を画する「津波シミュレーション」の根拠をなす。すなわち2011年9月中央防災会議は、東日本被災地一帯を覆い尽くす高さ十数メートルの大防潮堤建設をユニット湾毎に決定したが、しかしこの万里の長城のごとき長物は「明治三陸大津波対応」に留まり、東日本大震災クラスのレベル2津波には対応できず、防潮堤後背地の受け皿プールでしばし受け止め若干の避難時間を稼ぎ、また人身・財産の海上流出を防いで捜索に資するだけだという。巨大でありながら安全効果の限られた防潮堤だが、「災害危険区域」の範囲を定める津波シミュレーションの根拠基準として重要な意味があった。いわゆる2-2ルール、つまり防潮堤高を所与とする津波シミュレーションにより浸水深2メートル以上・流速毎秒2メートル以上が予想される地域で、建築基準法

39 条「災害危険区域」の線引きを行い、当区域内の世帯のみ対象に復興交付金による復興事業を認める限定である。被災自治体は防潮堤高の決定直後から「復興計画」の行政決定を急いだが、復興計画とは、国庫全額負担の対象範囲を越えて自治体持ち出しによる復興事業は行わない大方針の宣言に他ならなかった^{iv}。したがって被災住民コミュニティがいかに高台移転を希望しようとも、「災害危険区域」外とされた地域であれば移転促進地域指定が叶わない。

このように、「復興特区法」による全額国庫負担化と引き換えに、「津波防災地域づくり法」による防潮堤建設で国庫負担対象範囲を線引きするという内容で、国と被災自治体との復興財源の取引は決着した。

しかし復興財源が決着しても、被災者の生活復興は停止したまま 2012 年度は推移した。国と自治体との取引は成っても、自治体と被災者コミュニティとの合意は有名無実のまま、国庫全額負担の線引きに沿って、復興計画→土地利用計画→復興整備計画→事業決定のしるしプロセスが暗黙裏に進められているためである。被災者・コミュニティは行政主導の住民説明会に何度も足を運びながらも、正確な情報開示を受けられぬまま 2011 年度が推移し、2012 年度も半ばになって、じつは 2011 年度内に土地利用計画が行政決定されていた、それに沿って復興整備計画を逐次公表済みだと告げられ、途方に暮れている実態である。しかもその決定結果は世帯別に明暗が分かれ、あなたの土地は高台移転の対象となる災害危険区域だから震災前価格の 8 割弱で土地を買い取りましょう、あなたの土地は災害危険区域ではないので元地自主再建してください、などと隣近所で利害が分断していることから、コミュニティ共同で声を上げる運動も起こしにくい。筆者聴取りによれば、むやみに行政に異論を述べると、お宅は元地自主再建が決まったから仮設住宅から即刻退去せよと迫られるのではないかなどの不安から、声を出せず、無為に模様眺めを続ける被災世帯は多い。

4. 住民阻害のしるし構造

被災住民を待たせたあげく放置する形で進む復興

プロセスは、2011 年 12 月成立の「復興特区法」や「津波防災地域づくり法」が導入した特殊なしるし構造に導かれている。被災自治体はそれぞれ住民説明会やアンケート調査などの民主的しるしをアピールし、国土交通省も「合意形成ガイダンス」（2012 年 6 月）を示しているが、しかしいかなる名称で官製の住民参加を演出しようとも、大元のしるし構造は、小泉規制改革以来の「特区」制度を利用した^v、都市計画の行政主導型一括決定しるしである。そこには用意周到に設計された被災者コミュニティの参加契機の排除がある。

その狙いは一言でいえば、非常時の特措法による、平時の都市計画法理念の回避である。日本の災害復興のしるし基盤は関東大震災の昔から都市計画法制によるが、現行の 1968 年「都市計画法」は行政主導色から住民参加促進へと転じ、2000 年代の改正や自治体条例も一貫して住民参加契機の拡大へ進んできた。公告・縦覧・意見書提出に留まらず、住民による地区計画の申出や都市計画の提案といった直接的な参加しるし度、また自治体議会の議決による土地利用計画などの自治志向である。このような住民参加・自治を旨とする平時の都市計画法の潮流に対抗し、災害時には行政主導色の強い都市計画の特例法を適用しようという発想が、阪神淡路大震災当時に「被災市街地復興特別措置法」を生み、東日本大震災において「復興特区法」や「津波防災地域づくり法」を生んだと見られる。

「復興特区法」は、まずは「特区」本来の規制緩和イメージに相応しい産業復興面の特例措置等を定める「復興推進計画」を前面に出し、次にこの「特区」の枠組みをあたかも当然のごとく、復興土地利用の都市計画等を束ねる「復興整備計画」に対して踏襲していくという、二段構えをとる。前者の「復興推進計画」については、「特区」ならではの内閣総理大臣による認定しるしを定め（4 条以下）、その計画策定過程では事業実施主体の協議（4 条 3 項）・提案（同 4 項）・特例措置提案要請（11 条 2 項）、事業実施に「密接な関係を有する者」の提案（同 4 項）、また「復興推進協議会（地域協議会）」との協議（4 条 6 項・13 条）を定める。この地域協議会の構成員は自治体、事業実施

主体、計画実施に「密接な関係を有する者」、その他自治体が「必要と認める者」であり、この際「多様な意見が適切に反映されるものとなるよう配慮しなければならない」とし(13条4項)、また地域協議会が組成されない場合は実施主体や「密接な関係を有する者」が組成を要請できる(同5項)。また国と自治体との協議連絡組織である「協議会」(12条)が設けられ、そこには内閣総理大臣等の指名する地域協議会の代表、事業実施主体、その他事業実施に「密接な関係を有する者」を加えることができる(同4項)。

このような「特区」ならではの行政主導の枠組みが、復興土地利用の都市計画を一括して束ねる「復興整備計画」の策定手続にもおおよそ踏襲されている。「復興整備計画」は、市街地開発・復興一体事業・集団移転・津波防護施設・漁港漁場整備事業等、まさに災害復興の土地利用計画を一括して束ねるものである(46条2項4号)。これらは本来それぞれの根拠法に沿って適正手続のもとで展開されるべき都市計画・事業だが、しかし「復興特区法」はこれらを一括化し、のみならず、本来の法定手続が保障する住民参加契機を最小化する。すなわち住民参加規定は、公聴会等を設ける努力義務(46条5項)、および都市計画の二週間縦覧と意見書提出(48条4~6項)しか置かない。他方で「都市計画法」の主な住民参加規定の適用を特例的に排除している(48条8項)。すなわち公聴会(都計法16条1項)・縦覧(同17条1項)・意見書(同2項)・審議会(同18条・19条1~2項)のみを制限列挙して準用する結果、住民・利害関係者の意見による地区計画(都計法16条2~3項)、特定街区に関する利害関係者の同意(同17条3項)、条例による住民参加手続の追加(同17条の2)市町村議会の土地利用基本方針による都市計画の拘束(18条の2)、などの一連の住民参加・自治促進的な規定を排除する。

かくして都市計画法本来の手続を排除する一方で、「復興整備計画」の審議は別途、「特区」制度ならではの行政主導型の協議会方式に委ねられている。被災市町村の首長と都道府県知事で構成される「復興整備協議会」である。同協議会は追加構成員として、主務

大臣の他、計画実施に「密接な関係を有する者」やその他自治体が「必要と認める者」を加えることができる(47条3項)、しかし都市計画に関しては学識経験者と主務大臣のみが必須の追加構成員とされ(同4項)、「密接な関係を有する者」や「必要と認める者」の参加は必須ではない。ここで「密接な関係を有する者」や「必要と認める者」は一見して住民参加契機であるかの期待を抱かせるが、「協議会」とはあくまで省庁間対立の排除を意図した行政決定迅速化のメカニズムであるとする見方からすれば(姥浦2012)、国土交通省以外の関係省庁を意味するに過ぎない。かくて「協議会」は、国土交通省が主導し関係省庁を牽制する体制で、国・県・市町村間の垂直的行政軸で構成される。この「協議会」方式で迅速に合意された「復興整備計画」は、公表とともに自動的効果として、同計画に記載されたすべての都市計画等の決定・変更の効果を生じる(50条)。

一方で「津波防災地域づくり法」は、防潮堤建設(第7章)や津波災害特別警戒区域の建築制限(第8章)と併せて、「推進計画」の策定に主眼を置く(第4~6章)。同計画は復興の具体的手法である区画整理法、都市再開発法、津波防災拠点市街地形成事業、防災集団移転促進事業等を包摂する計画であり(10条3項)、上記「復興特区法」にいう「復興整備計画」とほぼ重複し包摂される関係にある(復興特区法76条)。とくに区画整理事業に力点があり、コンパクト・シティ形成を示唆する「津波防災住宅等建設区」への換地(12~13条)、また一団地の拠点開発をめざす「津波防災拠点市街地形成事業」(17条)を目玉とする。「推進計画」の策定手続はやはり「特区」制度に類似した「協議会」を中核とし、その構成員は市町村・都道府県・事業実施者・学識経験者その他市町村が必要と認める者に限られるなど(11条2項)、住民参加の実質的契機は「復興特区法」以上に乏しい。

以上のように、「復興特区法」と「津波防災地域づくり法」は、平時の都市計画法制や全国の自治体条例が個々に積み上げてきた住民参加の手続契機を、災害対応の名のもとに大きく切り捨て、国土交通省主体の

垂直的な行政関係のもとで完結させようとする。その基本構造は、個別の都市計画を「復興整備計画」の傘下で一括化するとともに、その一括化された計画策定過程を「特区」制度による行政主導の「協議会」に委ね、被災者住民の参加・自治的契機を最小化するものである。こうした巧妙な制度構造は、適正手続なき私権制限として違憲性の懸念も示されている（斎藤 2012、安本 2012）。

5. コミュニティ主体の復興へ向けて—若干のケース検討

筆者は震災後に岩手県沿岸部でいくつかの被災者コミュニティの復興への取り組みを、継続的に取材してきた。そのほとんどのケースにおいて、住民は行政主導の復興過程から阻害され、コミュニティはいまや危機に瀕している。しかし住民は決して手をこまねいていたのではなく、発災3ヶ月前後までの避難所暮らしの段階でコミュニティの将来を憂う心ある人材が寄り集い、リーダーシップをとって行政と掛け合いながら主体的な復興を構想する動きは随所で起こっていた。それら構想においては、孫子の代までも安全を確保できる近隣高台への集団移転の希望が圧倒的であった。しかし行政側は、とくに7月末の国の「復興基本方針」による国庫負担範囲の制限姿勢が示されて後は、財政持出しの懸念がある高台移転を縮小し、減歩中心の嵩上げ区画整理や元地自主再建を中心化する方向転換が見え、住民への情報開示はのらりくらりと避けられていった。これ以降はマスコミや学界でも、高台移転は被災地のエゴであるかに批判する論調が増え、世論の誘導が感じられた。多くのコミュニティは、2011年度中に区画整理・元地自主再建中心の復興計画を示されたが、十分な説明もなされず内容を理解しきれぬ間に、2012年度はそれを踏襲する復興整備計画のルールに乗せられ、茫然自失に陥っている。

その帰趨は、大きくは二つに分類される。第一は、防潮堤建設を前提とする津波シミュレーションにより地域全体が災害危険区域外とされ、元地自主再建や一部の嵩上げ区画整理を運命づけられた地域である

が、肝心の防潮堤完成までには数年を要することからその間の浸水リスクを恐れて多くの住民が元地再建に踏み切れず、コミュニティから櫛の歯が抜けるように流出していく実態である。第二に、津波シミュレーションによりコミュニティが災害危険区域とそうでない区域とに分断され、世帯毎の帰趨の違いからコミュニティが急速に求心力を失う地域も多い。

第一タイプの一例として、災害危険区域外とされ、住民多数が希望する高台集団移転の対象外とされたにも拘らず、復興整備計画に便乗した開発事業が行政主導で推進される地域がある。宮古市鉾ヶ崎はその例である。このささやかな港町の800世帯被災住民は、津波で家財産を喪失した一次被災に重ねて、幅員17メートルの幹線道路・産業拠点を作らんとする行政側の野心により、区画整理事業による補償なき換地・減歩により、まさに二重被災を強いられようとしている。湾口の限られた平地にしがみつこうようにして住宅地の広がる狭量地に、あたかも阪神淡路大震災の長田や六甲道を彷彿とさせる広大な道路建設を持ち込む理不尽ゆえに、減歩率が平均20%以上と著しく高くなってしまったことから、行政は事業決定に先立って辻褃合わせの宅地先行買い取りを行なうことにより、平均減歩率の数字上の抑制を企図した。この先行買い取りの結果、コミュニティの将来を悲観し立ち去っていく住民が続出し、3分の1も残らないのではないかと予想されているが、行政資料はむしろこの流出傾向を逆手にとり、計画を正当化する^{vi}。

この間、鉾ヶ崎の住民はけっして受身ではなく、2011年夏場から自主協議会を重ね行政主導の地区復興まちづくりの会や地区別検討会といった官製の協議ルートにも積極的に参加し、年末までに地域の合意案をまとめ市側に手交していた。しかし2012年3月、行政の自作自演による「地区復興まちづくり計画の市長提言書」は地域合意を踏まえることなく作成され、地区別復興計画として行政決定された。2012年中はそれを所与とする復興推進計画の手続フローが淡々と進められ、住民説明会で情報を小出しにしながら、ついに年末に事業決定が断行された。宮古市復興部門

関係者は「きめ細かな住民合意形成」の成功を強調しており、皮肉である（中村他 2012）。

第二タイプについても悲惨な事例は多い。しかしそうしたなかで、巨大防潮堤建設を前提とした津波シミュレーションによるコミュニティ分断を、先手を打って未然に防ぎ、コミュニティ一体で近隣高台への集団移転を成功させつつある稀有な例として、大槌町赤浜がある。国土交通省の想定する防潮堤高は 14.5 メートルであったが、赤浜は住民一丸となった主張により防潮堤高を震災前同様の 6.4 メートルに留めることに成功し、その結果として津波シミュレーションの線引きによるコミュニティ分断を防いだ。大槌町では災害復興基本条例を設け地域復興協議会による住民参加を演出しつつも、復興基本計画は行政主導で進んだが、ただ赤浜のみがコミュニティの意向を実現した。

この成功を導いた条件はなにか。地元リーダーらによる「赤浜の復興を考える会」への筆者聴取りでは、一つに、コミュニティ内部の合意形成・求心力維持に徹底した配慮が行われている。もちろん震災以前から漁業集落として一定の求心力が存在したこと、また避難所での 3 ヶ月の共同生活で 27 名のリーダーの自然の結束が生まれたことなど潜在的条件も手伝ったが、仮設住宅を地区内部に集約するよう行政に交渉しコミュニティの一体性を守ったこと、徹底したコンセンサス方式を心がけ一人として不参加者のない環境で合意形成を図ったことなど、関係者の意識的な努力は

注目に値する。このコンセンサス形成ゆえにこそ、赤浜の合意は、自治体の復興計画策定過程に対して説得力・拘束力を発揮したと考えられる。

第二に、自治体行政との関係で先手を取りやすい特殊事情に恵まれたと見られる。コミュニティ・リーダーが自治体とのパイプを有し国との復興財源交渉の顛末などの内部情報に接しやすかったこと、またとくに大槌町役場が甚大な被災により長期にわたって機能不全に陥ったために復興基本計画の手續プロセスの開始が遅れ、それゆえコミュニティ主導の復興提案を先行して提示できたこと、等がある。第三に、東京大学の関係者による技術的支援により、防潮堤高の設定を変えた津波シミュレーション等の専門的情報を住民が目に見える形で共有でき、合意形成に役立ったこと等がある。

赤浜は好条件に恵まれた特殊例かもしれない。しかしそのような条件を立法・条例に取り込む制度化は研究に値する。赤浜の経験は、内部意思形成の要件、対外的効力要件、情報公開、専門家支援、などの論点を示唆している。表 1 にみるように、行政主導で進む復興プロセスの流れ（復興計画→「復興特区法」による復興整備計画→事業決定）は自治体毎にかなり相違するが、それぞれ何らかの段階で住民参加のチャンスは組み込まれているので、その機を逃さず、コミュニティ単位の情報開示の総意形成、そして行政に対する一定の拘束力を制度保障していくことが考えられる。

表 1：復興プロセスの異同

神戸： まちづくり条例	都市計画決定（行政） → 復興基本計画 ↓ 二段階都市計画決定（住民参加） ↑	→→→ 事業決定
東京都： 震災対策条例	復興基本計画案（行政） ↓ 復興都市計画案（住民参加） ↑	復興基本計画（修正） ↓ 都市計画決定 → 事業決定
宮古市： 自治条例	復興基本計画（行政） →→→地区別復興計画（行政） →復興整備計画（行政） → 事業決定 ↓地区別検討会（住民）	
大槌町： 災害復興基本条例	↑全体会 ↔ 復興基本計画（行政） →復興整備計画（行政） → 事業決定 地域復興協議会（住民） →→→ 赤浜 ↑	

（筆者による整理。手續フローの上段は行政主導、下段は住民側からの参加契機を示している）

6. 結語

被災者・被災地の「人間の復興」が理念として語られながらも、現行制度はそれに対応していない。災害対策基本法は被災地に災害対応責任を押し付けるが、被災地は財源なき地方分権化に喘ぎその責任を果たし得ない。復興財源交渉の結果は、防潮堤・津波シミュレーションによる国庫負担の線引きというお粗末な取引に帰し、コミュニティ分断・被災者阻害をもたらしている。「復興特区法」や「津波防災地域づくり法」の精緻な設計は、住民参加契機を強固な二枚ブロックで封じ込め、行政主導の復興を制度保障する。しかし行政主導で守られんとする堅固な一線は、財源交渉の結論に過ぎず、安全な地域づくりとしての、何らかの積極的な理念が貫徹されているとは思われない。

東日本大震災の復興は、新自由主義を見せつける。国も自治体も復興財源を切り刻み、国家百年の安全対策としても地域景観・観光基盤としても疑問のある巨大防潮堤や中途半端な津波プールが徒らに被災地を覆ってしまう。その建設のために被災者の生活復興は向こう数年にわたって遅れ、あるいは諦めて地域から流出していくしかない。財源よりも人間を中心に据えた手続に立ち返り、計画策定をやり直すことはできないのか。

兵庫県主催「ぼうさい甲子園」平成24年度グランプリに輝いた宮古市鉾ヶ崎の鉾ヶ崎小学校では、目下、小学生達の手で被災住民に対する聴取り調査が続けられている。未来を担う子供たちが描き出す復興像を改めて復興まちづくりの根幹に据え、国家官僚の握る財源を彼らに手渡していくことが、「人間の復興」の最善の道であるかもしれない。2013年2月時点の筆者の同校聴取りでは、国交省が同校小学生らをボートに乗せ防潮堤の建設現場を案内してハードインフラの重要性を説き、また大手広告代理店が入り込んで企画を誘導する現状を垣間見た。小学生たちにはぜひこうした大人の世界の流儀に染まらず、純粋なまちづくり構想を牽引してほしい。

コミュニティ主体の防災まちづくりは、いまや日本各地でテーマとなりつつある。震災以前から東京都の

事前復興計画の取組み等が知られ、震災後は次なる地震津波に備えるべく全国の沿岸各地で高台移転等の防災まちづくり議論が始まっている。このような住民による事前復興計画のイニシアティブを、「津波防災地域づくり法」の行政主導手続に委ねることはできない。東日本大震災の多様な事例から教訓を引き出し、新たな立法・条例によって住民参加の制度保障に結びつける作業が急務となっている。

参考文献

- 1) 内閣府経済社会総合研究所：第47回 ESRI 経済政策フォーラム震災復興と統計—統計の果たすべき役割は？2011.
- 2) 内閣府経済社会総合研究所：経済学的視点を導入した災害政策体系のあり方に関する研究報告書，2009.
- 3) 姥浦道生：復興特区法は何をもたらすか，都市問題，2013年3月号，2012.
- 4) 斎藤浩：復興特区の行政法的検討と被災者の権利，自由と正義，2012年3月号，2012.
- 5) 安本典夫：東日本大震災復興特区法の検討課題，名城法学，Vol.61, No.4, 2012.
- 6) 中村晃他：宮古市の復興計画づくりと住民参画の取り組み，土木計画学研究・講演集，No.45, 2012.

- i 内閣府経済社会総合研究所（2011）参照。誤差補正の結果、東日本大震災での被災内訳は「インフラ 50%：住宅 15%：産業 10%」と推定され、阪神淡路大震災で住宅被災が6割を占めたこととの安易な対比がなされている。
- ii 阪神淡路大震災当時の神戸市の財政力指数0.83に対して、東日本大震災被災地では2000年代の急速な悪化により0.2～0.3前後に低迷し、実質公債比率も20%近い。
- iii 復興40事業以外にも使用可能な使い切り方式の「復興基金」として1,960億円（うち岩手420億円、宮城660億円、福島570億円）が設定され、約半分が被災自治体に配分されたが、その運用はもっぱら復興事業に伴う住宅再建支援に回っている。阪神淡路大震災では「復興基金」の運用により被災者向けのきめ細やかな支援が可能となり「人間の復興」の原資ともなったが、今次震災では行政主導の復興まちづくり事業に対する批判を交わす懐柔策のごとく分配されており、性格は異なる。他方で、仮設住宅におけるケア活動等は2012年度中に各地のボラセンが閉鎖され、有志の無償奉仕で細々と続けられている実態があり、「人間の復興」とはまさに程遠い現実である。
- iv 2011年度中に実施され2012年6月公表された国土交通省「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」調査総括・報告書の市街地整備基本方針が、各自治体の復興計画においてほぼ踏襲されている。
- v 特区制度は小泉規制改革で登場した2002年「構造改革特別区域法」、それを進めた2011年「総合特別区域法」にルーツ

があり、自治体から内閣総理大臣に申請し認定される行政機関相互の行為である。特区認定は住民の権利義務に関わる意味での「処分性」がなく、司法審査に服さないとする判例も示され（名古屋地裁平成21年11月5日）、住民参加を排除する格好の道具立てと見られる。斎藤（2012）参照。

vi 宮古市都市計画課作成「鯨ヶ崎・光岸地地区復興まちづくりに関する説明会」（平成24年12月19日付）参照。