

2 章

復興ガバナンスの課題

増田寛也

2-1 | 3.11 の衝撃

崩れかけた堤防の上に立つとそこからは広々とした穏やかな海が望めた。岩手県宮古市田老地区。40年以上の年月をかけて建設され、かつては「万里の長城」とも呼ばれた全長 2.4km に及ぶ巨大堤防はもろくも崩れ、昔の面影は全くない。町はがれきの片づけが終わり、震災直後の混乱状態が嘘のように静まり返っている。見渡すかぎりの空地に今なおポツンポツンと残る廃墟が痛々しい。

2011年3月11日午後2時46分。私たちはこの時を永遠に語り継いでいかなければならない。東北地方太平洋沖北緯 38.1 度、東経 142.9 度、深さ 24km を震源とするマグニチュード 9.0 の巨大地震。日本の地震観測史上最大規模で、世界的に地震観測が始まった 1900 年代以降、世界で 4 番目の規模。このように千年に一度とも言われる巨大地震と津波は、かけがえのない約 2 万人もの尊い生命を一瞬にして奪い、日常の暮らしを破壊し尽くした。昨日まで確かにそこにあったはずの街並みは無数のがれきと化し、変わり果ててしまった。

あれから 1 年半が経過した。絶望のふちにあった被災地の風景は今もほとんど変るところはない。復興どころか復旧にも至っていないという人も多い。しかし、各地でまちづくりの話し合いがおこなわれるなど少しずつ再生に向けた動きが出始めてきた。地震、津波、原発事故、電力喪失、風評被害。未曾有の

被害をもたらした東日本大震災を経験して、私たちは何が起きたのかを正確に理解し、今後どうすべきかを徹底的に議論して、次なる災禍への備えを確実にしたい。何よりも、被災地の復旧、復興、そして日本の再生に向けて一歩ずつ前に歩み出さなければならない。

2-2 | 三陸地域の防災対策

1 津波との長い闘い

三陸地域の歴史は津波との闘いの歴史だったといっても過言ではない。この地域では明治以降、1896年（明治29年）、1933年（昭和8年）、1960年（昭和35年）と3回、巨大な津波に見舞われた。1896年の明治三陸大津波はマグニチュード8.5、死者・行方不明者は2万2,000人に及んだ。これは2004年のスマトラ沖地震津波までは世界最大規模の津波被害であった。三陸地域ではこの3回の経験を基に防災計画を策定し、毎年何回も避難訓練を実施して津波対策に取り組んできた。今回の震災後「減災」という言葉をよく聞くようになったが、この地域では以前から、自然の災害はゼロにはできないが、ハード対策とソフト対策を組み合わせでできるだけ被害を減らすという考え方で、減災に取り組んできた。

ハード対策の代表例としては本稿の冒頭に挙げた田老地区の巨大堤防や、釜石湾（岩手県釜石市）の湾口防波堤がある。後者は海底から高さ60m以上、海上部の高さ8m、幅20m、全長2kmで、ギネスブックにも登録された世界最大規模のものである。もちろん、巨大津波を人工の構造物で防ぐには限界があるが、これらで何十秒でも津波の到来を防げれば、その僅かな時間で高台の避難所に駆け込める。これまでは、こうした考え方に基づいて避難訓練をくり返し実施してきたのである。

ところが、マグニチュード9.0を記録した東日本大震災はその避難所さえも押し流してしまった。巨大な人工の構造物で自然災害を押え込む、あるいは災

害を克服するという考え方が成り立たないことは今回の大震災を見れば明らかで、ソフト対策の重要性をより浮き彫りにしたといえる。しかも、今回、湾口防波堤のような巨大な構造物の存在やハザードマップ（浸水予測図）の情報が逆に住民に固定観念と安心感を植え付け、避難が遅れたとの証言もある。ハザードマップで浸水区域からはずれた住宅の人々は、避難を呼びかけられてもなかなか逃げなかったというのである。避難情報の伝達の仕方の問題はなかったのか、この面での検証も必要となろう。地震や各種の自然災害が頻発し、自然災害と永遠に向き合っていかなければならない日本列島にあっては、自然災害の克服ではなく共生という考え方で、ハード対策とソフト対策の両面でこれからも実効性の高い防災対策を実施していかなければならない。

2 高台移転

過去3回の大津波の後に高台移転は何故実施されなかったのかという話をよく耳にする。実際には一部で実施されている。岩手県大船渡市の吉浜地区は1896年の明治三陸大津波に続き1933年の昭和三陸大津波の被害を受け、当時の村長が私財を投げうって村民に土地や材木を提供して100戸余が高台に移転した。岩手県宮古市姉吉地区には「此より下に家を建てるな」という石碑が立っており、当時、10数戸が高台に移転した。今回はいずれの地区も被害を免れている。

手元に1933年7月13日の日付の入った「(岩手県)大槌町吉里吉里部落新漁村建設計画要項」がある。これを見ると当時、すでに高台移転をはじめ今回の震災後議論されている対策をほとんどすべて考えていたことが窺える。住宅地の造成の項目では、「住宅の適地は……浸水の虞なき高台を選び……造成するものとす」と記されている。その他防潮林、防潮堤、避難道路の整備、避難訓練、水産経営などについてきわめて詳細に記されており、その内容はほとんどが現代に通じるものばかりである。しかし、私財をすべて失ってしまった被災者にとって高台移転の負担が大きく集落で話がまとまらなかった地区が多かった。また、実際に高台移転しても従前の低地に残された土地に建築制限をかけることは所有権を著しく制約することとなるため行われなかった。このた

め、長い年月の間に被害の記憶が薄れて従前の土地に徐々に家が建ち始め、以前と同じように町並みが形成されてしまった歴史がある。

宮城県東松島市の宮戸島では島内にある各地の浜に大きな被害が生じたが、里浜地区だけはほとんど被害がなかった。そこには縄文時代の貝塚が多く残っており、定住地として安全な地であることが古くから知られていたという。今回の大惨事を教訓に古来より人間の持つ知恵、想像力を最大限引き出すとともに、財政的な課題や土地利用の規制といった法制度的課題の解決を図ることが必要である。まさに、現代の叡智が問われているのである。

2-3 | 震災対応の問題点

1 混乱を極めた政府の対応

東日本大震災発生直後から政府の対応は混乱したが、こうした事態を招いた原因として、第1に、被災地が太平洋沿岸500kmに及び、極めて広域であったため関係する自治体の数も200を超える数にのぼったこと、第2に、予定していた避難所が流されるなど従来の防災計画の前提をはるかに超える規模の巨大津波に襲われたため、被災者が各地に点在する結果となり、安否確認やその後の対応に困難を極めたこと、第3に、役場の建物が津波に襲われ、役場機能そのものが完全に失われた市町村があったこと、第4に、政府は原発事故への対応に追われ、津波被害への迅速な対応に全力を集中することが難しかったこと、などが挙げられる。

こうした中で大震災の発生後は、まず人命救助が最優先され、次いで被災者の仮設住宅への収容、各種インフラ施設の復旧、そして地域の復興へと時間経過とともに階段が進んでゆく。この一連の過程で、少なくとも人命救助から復旧までは政府がその責任において主体的に動くべきである。

危機管理におけるリーダーシップとは、権限を一元的にトップに集中させ、場面に応じて機動的に行使していくことに他ならない。今回の場合、不幸にも

基礎自治体たる市町村の多くの機能が失われてしまった。したがって、広域的自治体たる県が直ちに市町村機能を補完する役目を果たし、中央で権限を集中させた政府の災害対策本部と連携していくべきであった。しかしながら、両者の連携は必ずしもスムーズにはいかなかった。政府が3月中に対策本部を20以上も立ち上げ権限を分散させたことも混乱を招いた原因となった。こうした点が、その後の復旧の遅れにつながったことは否めない。

次に、復旧から復興の段階に移行すると、主役としての責任は地域の自治体が果たすべきである。震災直後の混乱期には中央主導は極めて有効な枠組みであるが、即地的なまちづくりが議論の対象となる復興段階では、地域の自治体を中心となり、住民参加の視点を持つことが合意形成を図るうえで重要となる。

町の復興のビジョンづくりや合意形成をすべて地元任せると、単純に3.11の時点に戻すだけになるのではないかと危惧する向きもある。ここで重要なことは、政府、県、市町村の連携である。まず政府がどう復興するかの大枠を示し、それを踏まえて県と市町村が具体策を詰めるべきであるが、市町村長は住民に寄り添う立場であり、住民に対して時には厳しい選択をお願いする役を担うのは知事しかいない。こうした場合、知事はまさに全身全霊をかけて、住民の理解を得る努力をしなければならないだろう。

2 前例に縛られる行政

人知を越える自然災害が発生した場合こそ行政の基礎的能力と応用能力の双方が問われる。被災地での長期間にわたるガソリン不足は資源エネルギー庁に基礎的行政能力すら欠如していることを示すものであるが、その他にも、被災地では行政が前例や規則に縛られ、応用能力に欠ける姿がしばしば見られた。例えば、大震災発生後しばらくの間、現地の病院では医薬品が極度に不足した。そこで、治療に当たる医師のネットワークを通じて他の病院から直接医薬品を被災地の最前線の病院に送ることが計画されたが、薬事法違反になることを関係者が恐れたため実施の直前の段階でストップし、現場がさらに混乱した。確かに、薬事法では病院間での医薬品の融通は禁止されている。しかし、平常時ならいざ知らず、通常の医療体制が全く機能していない非常的で、かつ、緊急

を要する場合には、こうした直接的やり取りは、現場の判断で許容されるべきだろう。一分一秒を争っている医療従事者の割り切れぬ思いは察するに余りある。後日、厚生労働省の通知で改められたが、現場まで徹底するのに時間を要した。また、車を流された被災者がやっとの思いで中古車を手に入れようとしたが、取得手続きのために印鑑証明や車庫証明を求められた例もあった。この場合も、後に手続きの緩和が図られたが、いずれの問題も、わざわざ中央省庁が通知をしなければ改まらない事柄なのかどうかである。実は、これに類する話は数多く聞かれた。永年続いてきた上意下達の制度や官尊民卑の慣習が最前線で活動する人々を萎縮させ行政の応用能力を損ない、現場力の発揮の妨げとなってしまう。

一方、今回の大震災では民間企業の現場力には目を見張るものがあった。震災直後の供給網（サプライチェーン）寸断から各企業が早期に回復できたのは、現場での正確な判断と行動、さらにそれを許容した本社の英断があった。これを見ると、なおさら行政の硬直的な体質ばかりが目立つ。大震災などの危機対応時には、中央省庁や県は即座に決定権とカネを思い切って市町村に移して、現場での想像力や復元力を生かした速やかな復旧を図るべきである。

3 当座の収入はどうするか

被災地で急がれたのは仮設住宅の建設、移動手段（車）の確保、当座の収入を得るための仕事の創出、そしてがれきの処理である。仮設住宅は建設の遅れが各方面から指摘されたため、とにかく大量に早く作ることだけが優先された。お盆までには必ず完成させるという当時の菅直人首相の強い指示により、結果として、通勤や通学に不便な遠隔地にも大量に建設され、不人気で入居者が少ない所もでた。仙台平野とは異なり、三陸地域はリアス式の地形で平地が少なく、仮設住宅の適地が不足していたといった事情も理解できるが、移動手段（車）が確保されていれば、遠隔地でももっと許容されたであろう。被災地では30万台以上の車が一度に失われたので、移動手段としての車の確保や公共交通機関の整備に政府がもっと積極的に乗り出しても良かったのではないか。仮設住宅の本来の意味は単なるハコを作るのではなく、家族がしばらくの間安らぎ

を得て将来を落ち着いて考えることのできる空間ということである。今回は入居期間が長期に及ぶことが予想されるので、住宅地の中に介護や福祉の包括支援センターを設置することも必要である。また、冬場の防寒対策は必須であるが、当初は寒冷地仕様となっておらず途中からの改修に手間取った。まさに政府全体のリーダーシップが問われた。

被災者にとってもっとも切実な問題として本格的に産業が動き出すまでの間、被災者が当座の収入を得るための仕事をどうするかが問題であった。仮設住宅の建設やがれきの処理に関する仕事だけでは限界がある。避難所での炊事、洗濯、掃除など軽作業もすべて公的な仕事として、市町村がお金を支払う仕組みを制度化すべきではなかったか。このことによって、被災者が働くことを通じて収入を得る喜びを一刻も早く創り出すことができたであろう。これらが有効かどうかは地域によって事情が異なる。そこで、すべて現場の判断を尊重し、政府や県がしっかりとバックアップすれば被災地に少しずつ落ち着きが戻ってくることにつながる。

4 市町村の機能喪失

政府の対応のみが混乱したわけではない。復旧が大幅に遅れた大きな原因は、一部の市町村が行政機能を全く失ったことによる。これまでの大災害では、いかに災害の規模が大きくても、かろうじて市町村の行政機能が維持されていた。したがって、市町村主義、要請主義という災害対策基本法の理念に基づき各種対策を市町村からの要請を待って講ずることが可能であった。ところが今回は、町長が死亡したり、行政職員の多くの者が死亡または行方不明となり、第一線での司令塔の役割を全く果たせない市町村がいくつもあった。このことが被災地情報の中央への伝達を著しく遅らせ、人命救助や避難所への物資輸送を困難にする一因でもあった。こうした行政機能を全く失った市町では、今も職員数は著しく不足し、しかも生き延びた職員の多くも家族を失うなどの被災者である。そこで、全国の自治体から応援職員が派遣されているが、まだまだ絶対数が不足し、さらに最近はまだづくりの職員など専門分野の人手不足が目立つ。したがって、今後も、長期間にわたっての応援が必要である。

ところで今回、全国市長会が自治体間の応援派遣の調整を積極的に行い、存在感を見せたことは特筆に価しよう。また、関西広域連合も支援の相手方の自治体について、例えば、大阪府と和歌山県は岩手県というように相手先を固定化して、支援を継続していることも多大な効果をあげている。これは、4年前の中国四川大震災の際に中国国内の自治体間で行われた対口支援という方式であるが、このやり方によれば、派遣者が途中で交替しても、同じ自治体の中で引き継ぎがきちんに行われ、スムーズに現地に入れるなど有効な点が多い。さらに、東京都が専門的職員を期限付きで採用し被災自治体に応援派遣しているやり方も効果を発揮している。被災した市町村側も自前主義には限界があることを理解しているので、今後は、地元の職員は被災した住民対応に集中させ、それ以外の事務はすべて県や派遣職員に代行させるなど大胆な選択と集中があってもよいだろう。

また、現在の危機管理体制は、被災地の自治体がわずかであっても機能していることを前提で構築されている。今後は、市町村や県がすべての機能を完全に失った場合を想定し、国からのプッシュ型の物資輸送体制を構築するなど、最悪の事態に備える対応策の確立が必要であり、これにともない法制度も根本的に見直しをする必要がある。各地の巨大災害の発生に備えるため、全国の自治体間で、対口支援の組合せをあらかじめ決めておくことも検討されてよいだろう。

5 地方議会の役割

わが国の地方自治では首長と議会の二元代表制が採られている。ところが、震災直後から地方議会議員の姿がほとんど表にでてこないことについて被災者を中心に多くの批判が集まっている。被災地の各自治体の首長は、震災後積極的にメディアに登場し、被災地の実情を訴えるのみでなく、政府の対応の不足や遅さを厳しく指摘し、復興に向けたビジョンを積極的に発信した。また、ゴールデン・ウィークや夏休みには全国各地からボランティアが被災地に入り、被害家屋の片付けなどに汗を流した。

しかしながら、地域が完全に破壊されるような非常時であるにもかかわらず

各自治体で首長とともに住民を代表するはずの地方議会議員の活動は見えなかった。確かに、議員自身が被災者となっていることも多かったと思うが、多くの地域住民が困窮しているこのような時こそ、二元代表制に基づくもう一方の代表者として大いに力を発揮すべきであった。地域全体で生活を支えあい、復興に向けて歩み出すためにコミュニティーの団結力や「共助」の大きな力が求められる今こそ、その中心に地方議会議員が立つべきであろう。首長や職員は当座の仕事で手一杯であるからこそ、被災者の異なる利害をまとめ上げ、各地域で復興に向けた道筋を描いていくためには、地方議会議員の力量も必要となる。もちろん、議員個人の努力のみならず、ここでは地方議会総体としての機能を発揮し、復興に結び付けることが求められるのである。

ところで、岩手県の大槌町では津波で町長が死亡し、ようやく8月28日に後任を選ぶ町長選挙が行われるまでの半年間、はじめは副町長、そして副町長の任期も6月で終了すると総務課長が町長の職務を代理した。選挙で選ばれたトップが長らく不在であったため、町として強い意思決定が行えず、仮設住宅への入居やがれきの処理にも手間取り、復旧事業や復興作業にかなりの遅れが生じた面があったようだ。

しかしそうはいっても、確かに選挙で選ばれた町長こそ不在であったが、選挙という面に着目すると、議会の議員や議長は存在していた。これは、有権者である住民の立場から見ると、自分達を代表する者は立派に存在しているということになる。そこで、大災害などで町長が死亡し町の機能に多大な空白が生じた場合、かつ、その後の迅速な対応によって住民生活の安全の確保を図らなければならない特別の事情がある場合には、二元代表制の一方の当事者である議会の議長が一定期間首長職を代理するような仕組みがあっても良いのではないか。これは緊急事態法制に関する議論であるが、非常時には平常時とは全く異なるルールを適用できるような、非常時モードのある国として制度を組み立てておく必要がある。緊急時や非常時における行政のあり方、特に行政権の優越のあり方として、今後、十分な議論を尽くすべき問題である。

6 半年後の世論調査結果

ここに興味深い世論調査結果がある。読売新聞社が大震災の発生から半年経った9月3、4日に行った全国世論調査結果であり、その内容が9月10日付朝刊に載っている。震災を巡って、その仕事ぶりや行動を評価しているものについて、複数回答で聞くと、トップの「自衛隊」82%、「ボランティア」73%、「消防」52%、「被災地の自治体」42%、「警察」40%などが続いている。自衛隊は今回、過去最大の10万人態勢で行方不明者の搜索、ガレキの片付けや炊き出し、原発事故対応などに当たった。同紙は、こうした活動が自衛隊への高い評価につながり、また、災害時のボランティア活動の重要性が、国民の間に浸透してきていると分析している。この調査で、「政府」が6%「国会」が3%と極めて低い評価にとどまったのは衝撃的であるが、当時の内閣の混乱や与野党対立などへの国民の不信、不満を反映した当然の結果と読み取れる。民間企業の回復の早さについて、「現場が良くやっている」という声が聞かれたが、官の側でも中枢への低評価と正反対に、自衛隊など現場は素晴らしい働きを示したと国民は高く評価した結果が見て取れる。

7 復興予算、復興庁の遅れ

余りにも震災の規模が大きく、政府や自治体とも対応が混乱したことはこれまで見てきた通りであるが、その極めつけは本格的な復興予算の成立が震災発生後8ヶ月以上後の11月下旬、復興について国の司令塔として一元的に担当する復興庁に至っては1年近く経った2012年2月10日ようやく設置されたことであろう。これを関東大震災後の帝都復興事業のスピード感と比較するといかに今回の政府の対応が被災地の声を無視し、間延びした、時期遅れのものであったのか理解できよう。

1923年（大正12年）9月1日に発生した関東大震災は首都東京と横浜を中心に南関東を襲った地震と大火が10万人以上の人命を奪った大災害である。

翌2日に山本権兵衛内閣の内務大臣に就任した後藤新平はその夜、早くも次のような「帝都復興根本策」をまとめた。

- ①遷都すべからず
- ②復興費は 30 億円を要すべし
- ③欧米最新の都市計画を採用して、我国に相応しい新都を造営す
- ④地主に断固たる態度を取る

この根本策を基に 6 日の閣議に「帝都復興の議」を提出、内閣の方針を各方面に示すとともに同月 27 日には各界から優秀な人材を集めて帝都復興院を創設し、自ら総裁に就いたのである。当初構想した復興費は後に帝国議会で大幅に削減されたが、これも 3 ヶ月後の同年 12 月に成立し、猛スピードで帝都の復興を成し遂げた。

一方、東日本大震災では、政府は 4 月中旬に有識者から成る「復興構想会議」を立ち上げ、6 月末には第 1 次提言がまとまった。これを受けて、政府としての「復興基本方針」が 7 月末に決定されたが、その内容には、特に予算関係の事項について「検討する」という表現が多用され、市町村が安心して復興計画の決定をする指針としての性格を持ち得なかった。また、復興を進めていく上で重要な本格的予算となる第 3 次補正予算の成立時期が 11 月下旬に先送りされたため、被災地での復興に向けた動きは極めてスローペースのまま経過していった。

その最大の原因は政治の怠慢ともいえる動きである。すなわち、国家の危機である震災後の状況においては与野党ともに政争は一たん休止し、一致協力して政治の責任を果たすべきであるにもかかわらず、6 月から与野党間の対立が激化し、震災対応の不手際もあって国民の支持を失った菅直人首相が 9 月に退陣し、新たに野田佳彦氏が首相に就するという内閣交代があったのである。この関係で予算成立が著しく遅れたのであるが、もう一つの理由は復興財源に増税を充てることに政府がこだわったことである。予算の財源をどうするかは重要なことであるが、被災地の市町村が復興事業を行うためには、国の予算手当てがどの程度あるのかその見通しが見えない限りは事業を始められない。大震災のような緊急時には、まず、起債を財源にして予算を成立させ、各種事業を早期に動かすとともにその後に増税について国民に理解を求めるのが筋だろう。ところが政府は財政規律の維持という名の下、余りに復興増税の実施にこだわり過ぎたきらいがある。

このような政治の怠慢ともいえる動きの遅さのため、復興庁の設置も遅れるとともに、その権限も各省からの抵抗を排除できず、省庁間の調整を中心とする中途半端なものとなってしまったのである。

2-4 復興に向けての視点

1 世界への貢献

復興に向けた歩みは今もって遅いが、それでも各地でまちづくりに向けての話し合いが行われている。これによって今後は、復興も本格化していくであろう。これからの復興を考える上では、次のような視点を持つべきである。すなわち、世界各地に存在する課題の解決に貢献する復興を行うという視点である。今回の大震災にはアフリカの小国も含め、実に世界 150 か国以上から温かい支援が寄せられた。福島原発の事故により、わが国が全世界の人々の共有財産である海洋に汚染水を投棄してしまったという、加害者の立場にもあることを踏まえながら、今後の復興は、東北や日本の国土という狭い範囲に止まらず、世界に貢献するという広い視点で進めなければならない。2012年7月に仙台で開催された世界防災閣僚会議では途上国から防災対策への日本の支援に強い期待が示された。世界各国での自然災害は増加傾向にあり、どの国でも災害に強い社会づくりは最優先の課題の一つになっている。特に、この分野で東日本大震災を経験した防災先進国としての日本が果たすべき役割は大きいであろう。また、自然エネルギーの開発を促進する上で日本企業の有する技術力には期待が集まっている。グリーンイノベーションやグリーンエコノミーの分野でも日本が指導的立場を発揮して世界に貢献していくべきであろう。

2 構造的問題の解決

もう一つの視点は、3.11 時点ですでに構造的に抱えていた問題の解決に少し

でもつなげるという視点である。三陸地域では、従来より、医師不足や農漁業の斜陽化など各分野で様々な問題が生じていた。こうした問題の解決を図るため、例えば、医療について、病診連携や遠隔医療の推進により貴重な医療資源としての医師の能力の有効活用と高度医療の実現を図るといったことが考えられる。このためには自前主義からの脱却を図ることが重要である。世界経済の動向を見れば、超円高が進行し、ヨーロッパもアメリカもそれぞれ経済不安定要因を抱えている。こうした中で日本経済を建て直すためには、思い切って開国し、アジアの成長を日本のマーケットとして取り込むような政策が必要である。国内だけに頼らず、公的資金だけに頼らず、自前の職員だけに頼らず、広く門戸を拡げて、他との連携を図る視点が重要となろう。一方で、原発の被害が甚大な福島県については、構造的問題の解決というよりも、まず、3.10時点での生活を取り戻すということが最優先課題である。

3 新しい東北像の呈示

以上のような視点を基本理念にすえ新しい東北の姿を創り上げていくためには、岩手、宮城、福島の被災三県が連携し、地域のリーダーシップで東北全体の統一性に留意した、世界の中での東北像を示すことが重要である。これまでは、残念ながら個々の県のビジョンは発表されているが、それはあくまでも県単位の当面の復興に重点を置いたものになっている。今、求められているのは20～30年後を見据え爆発的に拡大するアジアの成長を視野に入れた国際的な立ち位置を東北人みずからが示すことである。これは日本の国家像と日本の再生ビジョンをどう構想するかともつながってくる。中央に依存し従属的な地位に甘んじてきた東北の長い歴史を大きく変え、自立する東北に向けて第一歩を踏み出す節目の時期に今まさにあるといえよう。

2-5 | 解決すべき課題

1 産業の再生

復興が遅れ、時間が経過するとともに、地域再生への期待が萎え、ふるさとを離れる人々も出てきている。急速に地域が崩壊し始めている。今、まず急ぐべきは産業の再生である。三陸の宝は海。生きる収入源として水産業の復興が急がれる。水産業の雇用吸収力は大きい。宮城県の石巻市や気仙沼市では市民の5～6割が何らかの形で水産業に関係している。魚、養殖、水産加工、小売り、さらには、漁船・漁具製造、燃料、倉庫、観光と裾野がとても広いのが特徴でここに活気が戻れば浜は元気になり、町全体の経済活性化に大きく寄与する。市場では鮮魚など生ものは流通しているが、加工は一部が戻ったに過ぎない。体力のある業者は再建にメドを付けつつあるが、中小が苦しんでいる。

冷凍設備などの再建には数億円単位の巨額の投資が必要で二重ローンを抱えることになるためためらう人も多い。このままでは多くが廃業となる。被災地経済にとって年間を通して収入の見通せる水産加工業の復活は特に重要な意味を持つ。三陸沿岸では春先のカツオから秋のサンマや秋サケと季節を問わず次から次に魚の回遊を迎える。養殖ワカメ、ホタテ、カキ、アワビも重要な品目である。早く浜のにぎわいを取り戻したい。平常時なら自力再建が当たり前だが、今は政治の大胆な決断が必要となる。水産業復活のために政府は思い切った集中投資をすべきであろう。

2 住まいの再生

次いで、住まいの再生が急務である。高台移転については、住宅所有者や地元自治体の費用負担の軽減と、低地に残った土地での住宅建設を禁止することが必要となる。後者は個人の財産権の不可侵と公共目的による土地利用権の制限をどのように調和させるのか、という問題とつながってくる。わが国ではこ

れまで土地について所有権が絶対視され、土地利用権の制限にはきわめて慎重であった。その中でも、かつて小笠原諸島の日本復帰に際して制定された暫定措置法(小笠原諸島の復帰に伴う法令の適用の暫定措置に関する法律、1968年)、特別措置法(小笠原諸島の復興に関する特別措置法、1969年)に基づく「法定賃借権」「法定使用権」「特別賃借権」の規定を参考にして、今回の被災地の市町村に特別の賃借権を認めることも考えられる。この場合、低地の土地の所有者には権利が制限されることへの「正当な補償」として、長期間賃借料を支払うことにより解決を図ることとなる。もちろん、土地を買い上げて公有地化を図る方法もあるが、これでは財政負担が大きいので、小笠原方式は有力な解決策となりえるのではないか。

高台移転を行うための防災集団移転促進事業は、現在約310ヶ所が計画され、これまでに半数が国の同意を得た。住民の合意形成に時間がかかるのは致し方ない。合意された箇所から迅速に事業を進めればよい。問題は移転先の用地取得手続きである。岩手県が2012年6月に行った公共施設取得予定地の権利者調査では所有者不明や相続未処理で用地取得に長期間を要する箇所が全体の約4割あった。境界不明の土地も多く死亡した所有者の親族を全国から探し出して現場での「立ち会い」も始まったが、地権者が約50人、相続人をたどると300人を超える例もあり、担当者のマンパワー不足もあって買取手続きが難航している。境界確定が不能の場合、土地収用手続きが必要となり相当の長期間を要する。すでに測量や遺跡調査での人手不足が著しく、職員の大幅な増員が必要だが、これには限界がある。多くの時間と手続きを要する土地問題については、一定期間、市町村へ管理・処分権限を付与するなどの特例措置を認めるべきであろう。こうした土地問題に従来よりも一歩も二歩も進んだ解決策を示すことが政府には強く求められる。

3 復興予算の適正支出

復興事業については、最初の5年間の「集中復興期間」に実施が見込まれる事業規模は国・地方(公費分)合わせて少なくとも約19兆円とされている。これについて2011年度の3次に渡る補正予算と今年度予算で約19兆円がすでに

予算化されており、一見すると政府は順調に予算を計上しているように見える。このうち半分以上の10.5兆円は復興増税で財源を賄うこととされており、25年間に渡る2.1%の所得増税も始まっている。ところがこうした約19兆円の復興予算が「日本再生」の名のもと沖縄県国頭村の国道建設工事、東京国立競技場の補修費やテロ対策、シーシェパード対策など被災地以外の所でも多く使われている。これは2011年7月29日に政府の東日本大震災復興対策本部が決定した「東日本大震災からの復興の基本方針」の中で国は「被災地域における社会経済の再生及び生活再建」とともに「活力ある日本の再生のため」総力を挙げて取り組みを進めるとされていることによる。後者について、具体的には全国防災対策事業として「東日本大震災を教訓として、全国的に緊急に実施する必要性が高く、即効性のある防災、減災等のための施策」が認められている。つまり、復興増税による復興予算を「日本再生」のため被災地以外の全国でも使えるようにしてあるのである。一方で、岩手県の中小企業グループ補助金が予算枠150億円に対して申請額が255億円となり、一刻も早く実施をしなければならぬ大槌町の商店街再生事業など地域の再生のため必要不可欠な事業が認められなかった。おそらく、国民は19兆円すべてが被災地復興のために使われていると思っているだろう。そのために復興増税として25年間2.1%の所得増税の上乗せを認めたのではなかったのか。

また、19兆円のうち昨年度予算分1兆円が使われずに不用額として国庫に返納された。決まった予算の変更ができないのであれば、せめてこうした不用額を回してもよい。被災地の必要な所に予算が届かず他県で使われたり巨額の不用額を出している実態。「1日も早く被災地に復興の槌音を力強く響かせたい」(2012年年初の首相施政方針演説)という言葉に偽りがなければ、この実態を早急に改めなければならないのはいうまでもない。

2-6 | 明日への希望

東日本大震災は千年に一度の大震災といわれている。地震の規模マグニチュー

ード 9.0 は、過去の明治三陸大地震、宮城県沖地震などをはるかに上回る規模であり、千年以上歴史を遡れば貞観地震に行き着く。国の正史としては「古事記」以来 6 番目、菅原道真らの編纂による「日本三大実録」によれば、869 年（貞観 11 年）、陸奥国を巨大な地震が襲い、その津波により溺死者が 1,000 人であったとある。仙台平野内陸 5km、多賀城下（現在の多賀城市）まで津波が到来したとの記述は、最近の研究によりほぼ正確であることが判明してきた。当時のわが国の人口は約 500 万人（推定）であり、溺死者 1,000 人とは現代では約 2 万人規模の溺死者となろう。まさに今回の被害と同じである。ちなみに、津波の到来地域も、今回、仙台東部道路が防波堤のような役割を果たしはしたが、仙台平野内陸約 4～5km まで及んでいることも貞観地震による津波の到達範囲と一致している。

このように東日本大震災は貞観地震と多くの類似性を持っている。これは過去に経験した事実を正確に記録し、後世に伝えていくことの重要性を物語っている。貞観地震の史実が少しでも伝わっていれば、今回の被害ももっと減らすことができたのではないか。これまでは行政としてある程度の対策を行うことのできる範囲内で被害想定を考えるきらいがあった。今後は対策の有無にかかわらず、恐れずに災害発生の確率と被害想定を明らかにしなくてはならないだろう。

岩手県釜石市では、地震発生時、小・中学生約 3,000 人が学校に在籍していたが、徹底した防災教育を受けてきたため中学生が小学生を誘導するなど子供たちだけの判断で全員が高台に避難し、校舎や決められていた避難所は流されたが、生徒は全員無事であった。これは「釜石の奇跡」とも呼ばれている。自分の身は自分で守り、そのために想定にとらわれずに自分で判断して行動するという防災対策の基本を、日頃の授業の中に取り入れた防災教育を実施してきた成果である。このような地道な取り組みの重要性を改めて再認識しておきたい。

震災直後の被災者や被災地の規律ある姿が世界から称賛されたが、原発事故や政府の混乱により国家のガバナンス（統治能力）の脆弱さが明らかになった。今求められていることは 3.11 の時点に戻すだけの小手先の改革ではない。グローバルな視点で 20 年後、30 年後を見据えながら被災地の復興が国全体の

成長や発展につながるように、政治や行政の骨格を作り直すことである。原発事故によって「安全神話」が神話に過ぎないことが明らかになった。すべてのタブーをなくして徹底して議論し、結果を明らかにすることの必要性が明確になった。世界には様々なリスクが存在する。これらとどう向き合い、どう間合いを取り、どう付き合ってゆくのか。日本には経験に裏打ちされた多くのアイデアがある。規範意識の高い優れた人々も数多く存在する。東日本大震災からの復興を通して新たな国づくりを進め、世界の明日への希望につなげることこそ日本が果たすべき責務である。