

# 基礎自治体はしつかりした 復興ビジョンを

## 東日本大震災からの復興を考える

山中茂樹 関西学院大学 災害復興制度研究所教授

東日本大震災からの復興をめざす基礎自治体の復興計画が形を見せ始めた。重苦しい不安感とかすかな希望、夢のような未来図という奇妙な構図が交錯する計画づくりに被災自治体の苦悩が垣間見える。とりわけ総理や復興構想会議の提言による初期のすり込みが影響しているのか、高台移転と再生可能エネルギーをキーワードにした計画が目立つようだ。

しかし、防災を最優先にした「まちづくり」は、かえって「まち」を殺すことになりはしないか。災害を奇貨とした日本国の課題解決を被災地に負わせるのは邪道ではないのか。そもそも災害復興の背後で常に重奏低音のように響いている「日本中枢に収奪される地方」という戦後ニッポンの裏テーマに切り込まない限り、被災地の復興などあり得ないのではないかとの思いを強くしている。

震災の教訓から」と言った言葉を為政者や東京電力から聞くが、津波で街がすっかりさらわれ、原発事故でいまだに帰れない地域がある東日本大震災の再建に、阪神・淡路大震災の先例をあてはめることほど愚かなことはない。阪神では街が壊滅したわけではないし、電気・水道・ガスといった基本インフラもほぼ三カ月で復旧している。避難所や仮設住宅から通勤するサラリーマンもいたし、神戸の繁華街では一週間ほどでシャッターを開けた店舗もあった。

親しい霞が関の官僚は「復興構想会議で二カ月、菅首相の居座りで二カ月、計四カ月のロスをした」と吐き捨てた。さらに、各自治体は競って復興会議を設置し、高台移転と漁港の集約化、新エネルギーの導入などを骨子とする復興計画の策定を急いでいるが、その間、被災者の生業、生活再建は凍結状態となり、震災関連死や被災地からの流出が相次いだ。すでに東北三県から八万人もの人が転出したとの報道もある。

急ぐべきは、漁業・水産業を中核とした生業の再開ではなかったか。私たちは震災直後から漁業公社を新設して漁船を買い集め、漁業者にリースで貸し出す。加工業など水産関連施設は仮設工場や仮設事務所できりあえず再始動させる。資金は復興基金を造成し、無利子で融資するなど、働き盛りの階層が流出しない施策を早期に具体化する。当然、護岸や漁港の簡易復旧、必要な沿岸部の高上げなど、水産業の基本インフラを整備する

東日本大震災からの復興に向けて二〇一二年度の概算要求が出そろった。高台移転と水産業への企業参入を軸とした復興特区、新成長戦略としての再生可能エネルギーの導入、放射能汚染土壌の除去といったメニューが並ぶ。野田佳彦首相が「復旧・復興費は青天井で構わない」との方針を掲げ、要求額は膨らんだものの、未曾有の災害という割には、霞が関の常識を覆すほどの思い切った制度改正は見られなかった。

### 急ぐべきは生業の再開

そもそも復興を進めるにあたって、今回の対策ほど「急ぐもの」と「ゆっくり考えるもの」との取り違えが甚だしいケースは、ここ二〇年来の災害でお目にかかったことがない。

よく「阪神・淡路大震災での事例にならって」「阪神・淡路大

ことも急務だ、としてきた。

財界や経済評論家は「効率化」をかざして養殖漁業権を民間企業に開放する特区の実現などを求めるが、被災を奇貨として国家的課題を解決しようという手法は為政者のとるべき道ではないだろう。「弱みにつけ込む」「どさくさにまぎれて」という一種うさんくささがつきまとう行政手法は王道ではない。

### 懸念される高台移転

高台移転も「防災まちづくり」における、たった一つの正解ではないだろう。そもそも街は、防災だけで成り立っているのではない。高台移転と水産業への企業参入を組み合わせると、こんな一〇年後の近未来小説もあながちあり得ない話ではないと思っている。

「漁業への企業参入という特区構想に押し切られ、新エネルギー基地を誘致し、高台移転をはかった地域はどうなったか。漁業者から漁業権を奪い、がら空きになった沿岸部を東京の不動産業者が買い占めているとのうわさがある。企業が手に入れた漁業権はエネルギー基地が沿岸部に建設されることにもなれば、ただちに転売されるのかもしれない。なにせ、海で生活している漁業者のように強く抵抗することはないのだから。」

やまなか・しげき 一九四六年生まれ。関西学院大学法学部卒業後、朝日新聞社に入社。神戸支局次長のとき、阪神・淡路大震災に遭遇したのを機に震災・防災担当の編集委員に転じ、二〇〇五年四月より関西学院大学の災害復興制度研究所の創設に参加、主任研究員に就任する。専門は災害復興論。『漂流被災者―人間復興―のための提言』（河出書房新社、二〇一二年）、『いま考えたい災害からの暮らし再生』（宮波ブックレット、二〇一〇年）ほか著書論文多数。

漁業参入を果たした企業の雇用も最初こそ、地元漁業者を優先していたが、今では空飛ぶ漁業者、つまり外国人労働者や被災地外から雇われた者たちが中心になりつつある。地元根を張らない海の労働者にとって、沿岸部から遠く離れた高台のアパートで寝泊まりすることに、さして不都合はないようだ。

一九七〇年代、中山間地から吸い出された労働者たちがバスで毎日、新産業都市の工場地帯へ運ばれて行ったように、海の労働者たちも毎日、通勤バスで揺られながら海に運ばれていく。

漁村の祭りもすっかり姿を消した。海を愛し、海とともに生きてきた漁師ではなく、利益と賃金水準だけが評価対象となる水産企業にとって、地元の習俗など関心外のことだからだ。

一方、高台に移り住んだお年寄りたちはすっかり水産業から離れ、細々と内職に明け暮れる日々だ。家に閉じこもり、めったに顔を見せない人たちも増えた。そもそも沿岸部には、中央防災会議専門調査会の最終報告に基づいて建設された一〇メートルを超える海岸堤防が延々と続く。朝な夕なに海を眺めて暮らすことさえかなわぬ夢となってしまった。息子や娘は、都会に仕事を求め、ふるさとを後にした。高齢者がやすらぎを得られる場所はもうない」

### 考えるべきは「復興まちそだて」

実は、これこそ参考にして欲しい阪神・淡路大震災の前例がある。被災者が入る災害復興公営住宅で「中抜け現象」という特異な現象が起きたことだ。

復興住宅に入居している家族を対象に震災前、震災直後、そして現在の家族構成の変化を定量的に調べてみると、六〇歳以上と二〇歳未満の階層は増えているのに、二〇歳代から五〇歳代の働き盛りの階層だけが激減しているのだ。

変化の大きな理由は、働く場を求めての別居であった。大きな被害を受け、復興住宅に終の棲家すまいかを求めた被災者たちの元の居住地の一つ神戸市長田区は、地場産業のケミカルシューズ工業が集中した地域と、いくつもの商店街が連なる住工商の混在地域。働く場と住まいが近接している地域で、住居は長屋や低層のアパート、文化住宅が多く、安全面からは大きな問題を抱える下町ではあったが、家賃は二〜三万円と安く、「履歴書なしに働ける」「隣近所の支えで生活できる」ところだった。しかし、郊外に建てられた復興住宅は都心から遠く離れており、大企業のサラリーマンのように通勤電車やマイカーで出勤するような贅沢はできない。畢竟、復興住宅を出て都心へ働きに出ることになる。しかし、住み込みや安アパートを借りて働くのに子どもは足手まといだ。当面、老親に世話を頼んで働きに出る。そ

ここ二〇年来、全国の被災地、とくに長期の避難を伴った被災地では、高齢化・独居化・無職化が一気に進むという傾向を見せている。復興まちづくりの時間がかりすぎると、働き盛りの階層がしびれを切らせ、新天地を求めて出て行く。日本の過疎地の脆弱性が一気に顕在化するのだ。

とてつもない投資をして高台移転のまちづくりは完成したものの、人口は半分に減ってしまったということになりはしないか。実は復興計画の策定にかかわった多くの専門家ですら、その懸念に苛まされている。

識者からは、こんな指摘もある。

——山を削って高台に住宅地を造成し、低い土地を嵩上げするには、一戸二〇〇万円かかる。三陸の街でこんな高い宅地を買う人はいない。結局、政府は九割を負担するらしい（日本経済新聞七月一八日付による）。すると、被災家族に一八〇〇万円渡すのと同じである。新たに造らなくても、高齢化と過疎化で余った土地がある——（WEDGE9月号）

野田首相がいくら青天井と言っても財源には限りがある。高台移転しても、肝心のまちづくりになって、財政的に息切れしないとも限らない。

のうち、蒸発、死亡、家族崩壊という事態が生じたのだろうと考えられる。

神戸の例から考えて、漁業者やその周辺産業で働く人たちが、高台に移転した街から車やバスで通勤することが本当に続くのだろうか。鉄道も内陸部に移すとの意向が大勢を占めているという。高台の旅館から長大な防潮堤を眺める旅行者。土建業者の視察旅行ならともかく、これでは、漁業と海岸美の観光で生きてきた街が死ぬことになりはしないか。

とはいえ、三陸の為政者たちにとって、津波が大変なトラウマになっていることは否定しない。防災も当然、考えなければいけないが、集落の歴史や風土、産業構造を無視した、防災学者の短絡的な発想だけでいいのだろうか、との議論は専門家の間でも始まっている。なにせ今回規模の津波の発生確率は千年単位だという。将来、画期的な防御方法ができないとも限らない。いったん失敗したまちづくりは取り返しがつかない。これこそ時間をかけて議論を進め、英知を集めるべきだろう。山に向かつての避難路をいくつも整備する。津波避難タワーや人工地盤を整備し、防波堤の修復も急ぐ。情報伝達システムの整備や防災教育にも力をいれる。こういった多重防御の方法も検討しながら、一方で、住民を仮設住宅に塩漬けするのではなく、仮設市街地からスタートし、同時並行的に生活・生業を立て直す「復興まちそだて」をやっていくべきではないだろうか。

## 復興ビジョンは自分たちの言葉で

今後、各自治体は復興計画をもとに住民説明会を開き、合意が得られれば、土地利用計画、事業計画を策定し、事業者手に移っていく。しかし、復興計画を「変更のきかない計画」ではなく、「可塑性のある計画」として取り扱うべきだと考える。

そのために国は、年度間・事業間流用ができる交付金の創設や、県別と東北全体の二種類の復興基金を造成し、自治体の創意工夫で自由に使える原資を準備する。高台移転、あるいは元いた場所、そのどちらでも避災を意識したまちづくりができるよう、防災集団移転や小規模住宅地区改良事業など、さまざまなまちづくり制度をさらに使いやすい災害バージョンに改訂する。暴言で辞職に追い込まれた松本龍元復興大臣は「知恵を出せ」と恫喝したが、知恵を出すのは国だろう。

基礎自治体には策定した復興計画は一切、手直ししないというかたくなな姿勢ではなく、部分的に、連続的に進行管理ができる事業計画として、一年ごとに見直していく連続復興の手法を執るよう求めたい。

ただ、そのためには、一つの旗のもとに住民が結集できる強力な復興ビジョンが必要だ。それは都会のコンサルタントがつくったカタカナだらけのビジョンではない。自分たちの言葉で考え、自分たちの言葉で表現し、なにより自分たちの納得した

復興方針でなければならない。

新潟県中越地震の折、旧山古志村の長島忠美村長（現衆院議員）は「戻ろう 山古志へ」という明確なメッセージを掲げた。島で、安永九年（一七八〇年）に始まった噴火活動が天明五年（一七八五年）になって激しさを増し、島民が八丈島に避難して無人島になった後、文政七年（一八二四年）、三十九年ぶりに旧青ヶ島島民全員が帰還、そして島の復興を達成した経緯を描く。長島村長のメッセージには、どれだけ外部から雑音があろうとも、青ヶ島の島民のようになんとしてもふるさとへ帰るという理屈を超えた熱い思いが込められていた。

新潟県の泉田裕彦知事は、新潟県中越地震の折、都市住民から「われわれが収めた税金をそこまで使うな。（山間集落の被災者は）山から出た方がいい」「公共事業をやめて山間集落から人を（平場に）下ろし、一軒ずつお金を配分すればいい」と言った意見が寄せられたことを明らかにしている。

同じような非難は阪神・淡路大震災でもあった。公営住宅の大量供給は直ちには難しいことから、補完的な制度として実施された民間賃貸住宅に入居した際の家賃補助や被災高齢者世帯への生活再建支援金は、わずかな金額にもかかわらず、「被災者は甘えている」「焼け太りをつくるな」という心ない中傷を浴びせられた。

非難の矢は突然、思わぬところから飛んでくる。精神論でしかない「がんばろう 東北」ではダメなのだ。被災自治体は、外からの攻撃をも跳ね返すことができるビジョンを持つよう努力すべきだろう。

## 前例のない支援を

復興の道筋さえ見えない福島復興については、それこそ「未曾有の事態」に対処する「前例のない支援」がある。復旧も復興も難しいからと言って、その期間をゲームのように「一回休み」とするわけにはいかない。現に多くの人たちが除染を待ちながら、苦しい耐乏生活をつづけているのだ。これこそ前例にとられない新規立法が必要だ。

例えば、原発二〇キロ圏内については、当面の間は帰れないことを前提にした、新しい制度の構築も求められるだろう。例えば原発立地地域周辺を基礎自治体に含まれない国直轄地として廃炉や除染を国が責任をもって実現させる。現在、わが国には基礎自治体に属さない国直轄地は存在しない。しかし、人も住めず、ゆえに税収も挙がらない地域を抱えたまま、本体の自治体は「亡命生活」を送り続けるわけにもいかない。国直轄地を設ける一方、避難自治体は他の市町村内に租借地「時限的自治区」を設けて本格的なまちづくりを進める。除染が完全に終わった段階で元の町へ戻り、租借地は土地を貸していた市町村

に編入、新たな住民を受け入れるという新制度だ。

東京電力福島第一原発事故のため居住していた自治体の外に避難した住民のうち、帰還意思を登録した人たちには、住民票を移さなくても避難先の自治体で同様の行政サービスが受けられようにする。そのためには九月に成立した原発避難者特例法を拡充強化する必要があるだろう。「自主避難」というグリーンゾーンにある被災者にも保護の手が届くよう基礎自治体は国に強く働きかけていくべきだ。

復興構想会議は「日本経済の復興なくして東日本の復興はない」と東北を恫喝した。それは「中枢なるもの」が衰退国家への道をひた走る現状にかつてない危機感を募らせている証左ではないか。しかし、東北の基礎自治体は今こそ「中枢なるもの」の圧力を跳ね返し、胸を張って自分たちの言葉で語れる復興をめざすべきだろう。