

終章 各章の結論と本報告書の課題

(1) 本書の要約

未曾有の複合災害に直面した被災市町村はどのような立場に置かれたのか。人口減少と高齢化による地域需要減退が見通される中で、全国的な建設需要増加による資材価格高騰にも直面しつつ、厳しい住環境に住むことを余儀なくされている被災住民からの切望の声に応えるために、被災市町村は復興への道筋をどのように切り開いていったのだろうか。県・中央省庁にも目配りしながら、本書の分析結果を簡単に要約しておこう。

まず、「復興の司令塔」と目された復興庁である。復興庁の設置過程を見ると、管内閣期におけるねじれ国会の中で、野党政治家が企画立案・事業執行権限を持つ強力な行政機関設置を構想し、与党内の被災地出身議員からも支持を得ていた。しかし、「二重行政」を嫌う官邸・各省庁は強い難色を示した。結果、復興基本法は野党側の主張を組み込む形で成立したものの、野党案が求めていた権限集中型のスーパー官庁の設置は見送られた。

さらに、野田内閣期における復興庁設置法案の策定過程においては、官邸・復興相・各省庁の元で、復興庁の権限を復興施策の企画、調整に限定する法案作りが粛々と進められた。復興庁は生まれ出でる前から両翼をもぎ取られていたのである。各省庁が「東日本大震災からの復興の基本方針」を利用して従前のあらゆる補助事業を総花的に盛り込んだにもかかわらず、復興庁は各省庁から事務事業の立案・執行権限を委譲されることはなかった。各省庁（特に国交省および農水省）それぞれが所管する補助事業を残置したまま、その「総合調整」を担うのみに留まった。

さらに、復興庁幹部人員の三分の一、歴代次官の四分之三を国交省出身者が占めた。復興交付金制度の所管事業はほぼハード事業に限定された。加えて、復興交付金制度自体が社会資本総合整備交付金制度の影響を強く受けている。これらの事実を踏まえれば、復興事業の立案、執行において大きな役割を果たした中央省庁が国交省であったことは確かである。

他方、国交省自身も未曾有の複合災害に手さぐりで対応していた。国交省自らが地区担当者を置くに留まらず、「津波被災市街地復興手法検討調査」を民間コンサルタントに発注するとともに、現地入りしたコンサルタントに自治体の復興計画策定を支援するよう要請した。国交省地区担当―（有識者）―受注コンサルタントが復興計画の策定に果たした役割は大きい。その反面、コンサルタントの調査期限が事実上復興計画策定期限として機能するなど、復興計画の策定時における被災市町村の意思決定を画する効果があったことも否めない。

被災市町村の職員不足を支援したもう一つの軸は、市町村間の災害時相互応援協定や、全国知事会・全国市長会・全国町村会のマッチングに基づく派遣――水

平的支援である。特に都道府県、政令市などの応援は、被災市町村の質的な職員不足を補い、復興計画の策定・執行に多大な貢献を成した。

他方、水平的支援を含む人的支援は、少なくとも発災2年間は仙台市などの大都市に相対的に集中し、被災規模の大きな町村への人的支援は遅れることとなった。このため、被災規模の大きな町村は、家族や同僚の死を悼む暇もないまま、通常の10倍を超える未経験の事業執行を迫られた。

津波被災地に大半が配分された復興交付金事業のうち、大きな事業規模比率を占めるのは生活基盤再建事業である。生活基盤再建事業の中で、比較的整備の早い災害公営住宅を例にとると、被災市町村は、2012年時点では、平均して発災後4年以内の完成を目指していた。しかし、現実には、2016年時点において完成までに平均5.4年まで延びている。津波被災市町村の単相関分析からは、人的被害率と課税所得の回復に密接な負の相関がある。そして、課税所得の回復が低い（＝被害の大きかった）津波被災市町村ほど、公営住宅の執行が遅れている。データが示唆するもう一つの大きな論点は事業規模である。事業規模が小さければ小さいほど、発災後の復興が早いのである。

データの分析結果、特に被災規模・事業規模と復興速度の逆相関を頭の片隅に置いた上で、事例分析を「問題発見的」にまとめていこう。論点は大きく分けて以下の四点である。

第一に、東日本大震災は、被災地の特質上、「市町村内」の意思決定主体——集落単位、あるいはそれを束ねていた平成の合併前における市町村（旧市町村）単位が重要なアリーナとなる。そして、集落単位・旧市町村単位において住民意思を集約／決定することができたのか、が重要なポイントとなる。

第二に、「地域」の意見集約を阻む要因として、集落内・旧市町村内住民の意向分裂と、時間経過による意向変化を挙げておかなければならない。「被災住民」の間には、被災の有無（被災者／非被災者）、職業、性別、年齢、子どもの有無、被災従前地の土地保有状況、現在／将来の経済状態、健康状態、被災時の心情など様々な要因によって亀裂が生じる。さらに、発災から時間が経過するにつれ、被災者（および支援者）から発災時の強烈な記憶が薄れていく。加えて、経済状態／健康状態、職業は、被災者それぞれの立場によって大きく変動する。

第三に、集落内・旧市町村内の住民意向と市町村における復興方針の関係である。市町村が旧集落、あるいは平成の合併前旧市町村単位の（発災直後／時間経過を経た）住民意思に対し、どのような態度で対応したかと言い換えても良い。

第四に、市町村の復興方針を巡る市町村と県、中央省庁（及びコンサルタント）との関係である。市町村の復興方針を県、中央省庁がどのように支援し、或いは阻んだのかと言い換えることができる。

以上四点を比較軸として、それぞれの地区ごとの復興計画策定・実施過程を比較分析の手法で叙述していこう。

まず、市町村が住民意志の集約を後押しし、集落単位での住民意志集約に最も

成功し、発災後4年以内という相対的に早い復興を成し遂げたのが大船渡市の「差し込み型」事例である。「差し込み型」は、大船渡市における「地域公民館」などの集落単位の地縁団体に代表される強力なコミュニティの存在と、それを知悉していた地元出身である復興計画策定委員の存在があったからこそ可能であった。発災わずか2か月以内に意向調査が行われるなど集落単位の地縁団体は極めて活発に活動した。さらに、発災4か月後に合併前市町村内単位である地区公民館によって行われた懇談会成果が復興計画骨子に反映されるなど、大船渡市自身の復興計画策定と密接に連動した。さらに、地域住民に自主的な復興の動きがわき起こると、大船渡市は希望世帯の取りまとめや移転候補地の選定、買収の内諾取り付けに至るまで地域住民に委ね、地域住民は有識者の紹介による専門家の支援を受けながら独自に復興を進めることとなった。他方、強力なコミュニティを欠いた「都市型」とされる大船渡地区において、市主導型で進められた防集事業では、市は交渉すべき地域住民を欠き、地域住民内の意見集約も進まずに事業執行が停頓するなど、「差し込み型」とは対照的な事例となっている。

大船渡市の「差し込み型」事例と比べると、岩沼市玉浦西地区、宮古市田老地区、山元町はいずれも事業規模の大きな——復興速度が停頓する要因となる——事例である。

まず、岩沼市玉浦西地区では、被災住民の意見が個別再建や現地再建に希望者の半分が出るなど、住民意見は分裂していた。しかし、区長や町内会長によって意見集約が進められ、岩沼市が強いスピード感を持って執行した結果、比較的早い事業執行（公営住宅の建設では4年以内）を実現した。ただし計画戸数の減少率（△10.8%）に住民意見分裂の爪痕を、住民の1/3が高齢者となった新市街地に現役世代の流出を見ることができる。

次に、宮古市田老地区である。宮古市の「地区復興まちづくり計画」は、被災住民の「意見反映」を容認する仕組みであり、国交省直轄調査のコンサルタントが住民を支援した。しかし、地区復興まちづくり計画の住民案策定主体である田老地区復興まちづくりの会において、検討会委員の意見は、被災現地での再建と高台移転で大きく分裂した¹。防災集団移転は被災地のみが移転跡地として買い上げられるため、全戸移転が困難であった。これに、商業者内においても、被災後の商業見通し（定住人口需要と通過交通需要）の利害対立が加わった。高台移転派と現地再建派は、診療所設置位置を巡っても対立し、地縁団体の代表者は意見を集約することが難しくなった。最終的に、田老地区復興まちづくりの会は、住民意志の分裂を反映した提言（一部移転案）を宮古市に提出することとなった。宮古市は住民の意思を尊重しつつ、被災地の現地復興と、被災地と連担性を持つ乙部高台への移転の双方を実施した。結果として「住民の意思通り」に市街地は

¹ 室崎（2013: 216-217）は、従前の防災集団移転の成功例は利便性と安全性の双方が満たされる高地から低地への移転であるとし、高台移転は利便性と安全性が対立することを指摘している。

分裂し、旧田老町の地区を越えた住民移転が進められた。ただし、宮古市の決定は、復興速度を優先したとみることもできる。

以上の事例に比べると、宮城県山元町は特異なケースである。首長、宮城県、派遣自治体職員・国交省直轄調査コンサルタントから成る山元町執行部グループは、震災復興計画を、震災前に検討して来た町の将来課題を解決する機会として捉え、コンパクトシティ化を全面的に打ち出すとともに、被災従前地に対して災害危険区域指定を行った。この決定は、鉄道敷設地・駅立地の移転は震災前の旧市街地で生業を営む住民の生活を直撃した。これに対し、山元町執行部グループは、現地再建を容認すると共に、現地再建に対しても独自の支援メニューを準備していた。しかし、災害危険区域指定と復興交付金がリンクしなかったために、山元町の独自支援は遅れ、住民間の不公平感を増幅することになった。さらに、従前の行政区内への移転を望む地縁団体からの要望などが噴出し、首長の対応をめぐって政治的に大きな分断を来すに至った。この結果、山元町の計画戸数は大幅な減少を余儀なくされている。他方、震災前の問題意識を反映し、被災住民以外の居住も容認し得る津波復興拠点整備事業を選択していること、同事業が換地を要する土地区画整理事業に比べて執行速度が速いこともあり、災害公営住宅の達成率、想定事業年数ベースで見た場合には、山元町のパフォーマンスは（同規模の被災があった陸前高田や大槌町と比較しても）必ずしも悪くはない。

山元町の事例を踏まえた時、昭和三陸津波における田老町の復興、中でも県が果たした役割は重要である²。まず、大蔵省が「復旧」と「復興」を峻別し、復旧事業関係費のみを予算計上した。にもかかわらず、高台移転（住宅適地造成事業）が「復旧」事業として容認されている。さらに、復旧・復興方針が必ずしも各被災地に適用できない内容であったことを奇貨として、各町村は自らが目指す復興の実施めがけて最大の主導性を発揮した。さらに、県が町村の柔軟な制度利用を後押しした。県は自らの高台移転案（「復旧」事業で可能であった復興策）に固執せず、大蔵省との折衝を通じて「復興」枠であるはずの防浪堤建設に関する起債許可を大蔵省に容認させたのである。

「複合災害」としての東日本大震災からの「復興」を考える上で、原発被災地をどのように考えるかは重要である。原子力災害対策特別措置法に規定された帰宅困難区域、居住制限区域、避難指示解除準備区域の三区域が一町にまたがる富岡町における住民アンケートからは、「戻りたくない」と答えた住民が半数近くに達していること、住民の半数近くが失業し、病気、生活費、住まいの不安を抱えながら暮らしている現実が浮かび上がる。中でも、内閣府が指定した区域と住民の帰郷要望に差がないことは極めて重要なインプリケーションを持つ。

² もちろん当時の県が、現在のように「完全自治体」ではなかった点に留意が必要である。

(2) 本書の結論と提言

① 本書の結論

本書の含意は大きく以下の三点に要約できる。

第一に、震災復興、特に生活基盤整備において、なによりも重要なのはスピードである。冒頭にも書いたように、多種多様な属性を持った被災住民は、住環境に優れているとは言えない仮設住宅で、将来への希望が霞んでいく暮らしを余儀なくされている。都市計画における住民参加は平時を想定したものであり、被災後の暮らしの見通しに怯える生身の人間には虚ろに響く。

第二に、しかしながら、震災復興においては、現実には一定の歳月を要することに強く留意すべきである。災害公営住宅ですら平均で発災後5年以上を要する。整地が完了した後の民間住宅の建設にはさらに多くの歳月を要することを覚悟しなければならない³。

第三に、現実に被災地の生活再建を担うのは、市町村であり、さらに狭域の地域（旧市町村、集落）単位である。震災時における行政システムは、生活再建を担う人々を支援するために構築されるべきであり、いやしくもその逆であってはならない。

② 提言

以上を踏まえ、本書では、震災復興にあたっての将来の行政システムのあり方として、以下の三点を提言する。

第一に、市町村において、復興計画・復興政策の事前策定を奨励する。

本書の分析で明らかとなったように、復興計画の策定には半年から一年以上の期間を要する。この期間を少しでも縮めることが好ましい。

すでに愛知県では津波避難シミュレーションに基づき市町村津波避難計画策定指針を設けており、これを参考にしながら津波避難シミュレーションを実施している市町村もある。これに復興計画・執行まで想定するシミュレーションを実施する。もちろん、シミュレーション自体が複数想定され、また現実の被災はシミュレーションとはほど遠い結果になる。それでも、被災後の復興計画策定・実施の手順を自家籠中の物とすれば、発災時においていささかなりとも計画期間を短縮することが期待できる。

さらに、シミュレーションにおいて地域住民や多様な専門家の参加を促すことが強く望まれる。本書の分析にもあるように、発災後は平常時とは異なり、被災

³ 生活基盤整備に掛かる時間、資金を踏まえれば、被災住民に現金給付を行い、自由な移転を認めるべきだとの考え方もあり得る。しかし、現金給付を行った場合、総供給量の低い状態で総需要が増加することになり、土地価格の暴騰、それを見越した事業者による投機的行動が予想される。さらに、被災住民は人間関係資本を喪失することになるため、移転先での生活困難に陥る住民が増えることが容易に予想される。

住民は自らの生活維持に注力せざるを得ず、住民の属性が抱える利害関係が激しく衝突する。平時のシミュレーションであれば、住民間の利害衝突と復興速度のトレードオフを緩和すると共に、復興までの道程を行政・住民の双方が共有することができる。また、被災期間の長さを前提とするならば、発災後の住環境の良好化を想定することが出来るとともに、住民参加を通じたソフト事業の充実（被災時の社会関係資本の維持や生活困窮者への支援など）を復興事業に盛り込むことができる。

第二に、第一を支援する恒久的な機関を中央政府内に創設することである。2016年現在、震災復興にあたり、復興庁、内閣府防災担当、原子力防災担当の三組織が設置されている。このうち、復興庁は設置法第21条により2021年3月に廃止されることが規定されている。

しかし、我が国は地震・津波国であり、想定の有無にかかわらず深刻な災害と隣り合わせである。震災のたびに中央政府内の知見が分散化し、発災のたびに各省庁事業が縦割りに執行されることが、日本国民の希望を維持することに資するとは必ずしも言えない。そこで、災害・被災・復興に関する知見を集約するとともに、「復興」のための施策・事業構想・設計を市町村と共に構想、立案する恒久的な行政機関を中央政府内に創設することが好ましい。恒久的な機関は、市町村との人的な相互交流を通じ、事前復興計画の策定や改訂、災害に際して必要となる政策・制度の企画・立案に従事する。将来的には、応急・復旧・復興に際して所管法が分かれている災害関連法制を調整・統一することが好ましい。

第三に、第一、第二を前提とし、応急・復旧・復興を含めた震災関連財源を将来的に一般財源化する。復興庁職員をはじめとする中央省庁職員が、総定員管理の縛りの中で懸命に事務事業の執行に従事していることは疑う余地はない。しかし、それでもなお、市町村における震災復興計画の立案・実施の阻害要因として復興庁が浮かび上がる事例を仄聞せざるを得なかった。市町村にとって、復興庁との折衝が、国庫補助金の配賦をめぐる典型的な取引費用となってしまった時、復興の速度を祈念する被災住民にとって、中央省庁の一翼を担う復興庁が怨嗟の種になってしまうことは統治構造のあり方として好ましくない。

もちろん、災害および災害費用には多様性があり、原理的には、一意に測定単位、単位費用を決定できるものではない。しかし、震災復興に際しての事業需要、手順は、災害・市町村を越え、一定の類型化が可能である。不幸にして我が国は地震・津波の多発国である。復興事業の経験が蓄積されるに連れ、類型化はより精緻にならざるを得ない。なによりも復興速度を加速化させることが被災住民の意に叶うことを考えるならば、市町村条例、情報公開、議会統制による自己規律および適切な監査制度を前提として、震災関連財源においても、地方分権改革の大原則である一般財源化に向けた困難な道を開拓する必要があるのではないか。

参考文献

室崎益輝 2013 「防災集団移転再考」日本住宅会議編『東日本大震災住まいと生活の復興 住宅白書 2011 - 2013』ドメス出版所収。

執筆者

後藤・安田記念東京都市研究所研究室

序章	棚橋匡
第1章	
第1節	川手撰
第2節	川手撰
第3節	川手撰
第4節	川手撰
第2章	
第1節	棚橋匡、和田武士
第2節	木村佳弘
第3章	
第1節	田中暁子、川手撰
第2節	田中暁子
第3節	渡邊克利、木村佳弘、池原真
第4節	小石川裕介、田中暁子
第4章	
第1節	小石川裕介
第2節	田中暁子
第5章	
第1節	川手撰
第2節	五石敬路
終章	木村佳弘、川手撰

東日本大震災からの復興と自治—自治体再建・再生のための総合的研究—
都市調査報告 17

発行日 2017年3月11日

編集・発行 公益財団法人 後藤・安田記念東京都市研究所

〒100-0012 東京都千代田区日比谷公園 1-3 市政会館

電話（販売）03-3591-1262 FAX 03-3591-1266

（研究室）03-3591-1393

URL <http://www.timr.or.jp> E-mail toshimondai@timr.or.jp

印刷：日本印刷株式会社