

1 復興

東日本大震災からの復興についてのメモ

1 復興の原理について

復興の現状に触れる前に、私の40年余りの復興との関わりの中で体得した、復興の原理について述べておきたい。

(1) 復興の性格

広辞苑などの辞書を見ると、復興は「衰えていたものが、再び盛んになること」とある。ここでは、「衰えていたもの」とは何かが問われよう。それは、必ずしも生存基盤の衰退だけをいうのではない。生活や福祉の衰退もあるし、経済や文化の衰退もある。さらには、地球環境や生態系の衰退もある。それらの中で、何を回復すべき復興の対象と位置づけるかは、時代や社会の状況や要請によって変わってくる。何れにしても、文明論的な視点あるいは社会政策的な視点から、復興の対象を幅広く捉えることが欠かせない。

この復興を、災害復興に焦点をあて考えると、災害によって衰えたものの回復をはかるのか、それだけでなく災害以前から衰えていたものも含めて回復をはかるのかで、復興の意味づけや復興の目標が大きく変わってくる。比較的小規模の災害では、ただ単に災害で失われたものをもとに戻すという、原状回復的な復旧がはかられることが多い。私は、この原状回復的な復旧を「小さな復興」と呼んでいる。しかし、東日本大震災のような大規模な災害になると、現状に戻すだけでは駄目だという声が大きくなる。量的にも質的にも前よりも進んだ状態に押し上げることが目指されるので

ある。私は、この前よりも盛んにする復興を「大きな復興」と呼んでいる。

この「大きな復興」では、量よりも質が問われることになる。というのも、その災害によって、社会が従前から持っていた衰えとしての社会的矛盾が顕在化し、その改善をはかることを余儀なくされるからである。表面的な衰えを克服するだけでなく、本質的な衰えを克服することが、復興の課題として突きつけられることになる。復興が軸ずらしであり、世直しであり、レジスタンスであるといわれるのは、質の変化を伴う改革が大きな復興では欠かせないからである。リスボン地震がフランス革命につながり、安政江戸地震が明治維新につながった歴史を見れば、質の変化として復興を位置づけることが、いかに大切かを理解できよう。

(2) 復興の目標

上述の復興の性格を踏まえつつ、後述の復興のプロセスをも念頭に置いて、災害復興の目標を考えると、以下の三つに要約される。その第一は、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、元氣や希望を取り戻すことである。ここでは、「生活、生業、生態」の三つの「生」と、「自由、自立、自治」の三つの「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、復興の目標としてだけではなく、復興プロセスの要件としても欠かせない。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。

第二の目標は、安全で安心できる地域社会をつくることである。二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。

第三の目標は、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。これは、上述の「大きな復興」を目指すということに通じる。私は、復興は Reconstruction ではなく Revitalization でなければならない、と主張している。形だけの復興では駄目だ、もとに戻すだけでは駄目だ、新しい生命と精神の息吹を吹き込むものでなければならない、と思うからである。

再生と自立、減災と安心、改革と進歩という三つの目標の達成を、総合的にはかっていくことが、大きな復興あるいは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。

(3) 復興のプロセス

復興では、そのプロセスのあり方が厳しく問われる。それは、皆の思いを持ち寄って社会をデザインしてゆく運動であり、人々が希望を取り戻し立ち上がっていく過程であるからである。ということで、説得と納得、ビジョンの共有、まちづくりといったことが、復興では繰り返し強調されることになる。

この復興のプロセスに関わって、物語復興と段階復興という二つのキーワードを大切にしたい。物語復興は、物語を皆で作っていくように復興を進める、というものである。物語の脚本も皆で書き、物語の実演も皆で行うのである。ところで、復興に際して「被災者の声を聞く」と言いつつ、アンケートで賛否を問うことがしばしば行われている。しかし、それは本当の意味で被災者の声を聞くことではない。被災者自身が復興への思いを語り合い、その思いを形にしてゆくプロセスこ

そ、被災者の声を反映させる道なのである。復興への思いを語り合える場をどう作るかが、ここでは問われる。

段階復興は、1976年の中国の唐山地震からの復興でも、1989年のアメリカのサンフランシスコ地震からの復興でも、強調されている。総論から各論へ、自立から展開へ、仮設から本格へ、力を溜める段階から力を発揮する段階へといった形で、その段階的プロセスは語られている。一気にゴールにたどり着こうとせず、戦略的に中間ステージを設定して復興をはかることが、求められるのである。ところで、この段階論を時間の問題と捉え、短期と長期といった形で論じる傾向がある。しかし、単なる時間の問題として捉えていては駄目である。中間ステージとして何を求めるかという、戦略の問題として捉えなければならない。

ということで、生活の安定をはかることやコミュニティの自治を回復することが、中間ステージでは必須の要件となる。産業基盤の回復や伝統文化の再生も、ここでは欠かせない目標である。さて、この中間段階を戦略的に捉えて追求することを、私は「復興の踊り場の設計」と呼んでいる。今回の設計ではこの踊り場が見えにくくなっている。踊り場が見えないことで、復興の進捗感も感じられにくくなり、路頭に迷う状況が生まれている。それだけに、仮設の市街地やセカンドシティといった形で、中間ステージとしての踊り場をデザインすることが、今回の震災復興では特に欠かせない。

(4) 復興の推進力

災害ユートピアの成立と崩壊という過程が、災害後の初期に現れることは良く知られている。その崩壊の後で、徐々に立ち上がっていく、被災回復と社会創造という過程が続く。この回復と創造の過程では、気概のバネ、自省のバネ、連帯のバネ、事業のバネといった復興のバネが働く。

気概のバネは、負けじ魂というか何くそという気持ちで、どん底から立ち上がろうとする力を言う。自省のバネは、災害を招いた社会的歪みに気付いて、それを正そうとする自浄的な力を言う。連帯のバネは、苦境の中で生まれた絆によって、共に前に進もうとする協働的な力を言う。事業の

バネは、復興のための様々な資源の力を借りて、被災地の改変をはかっていこうとする力を言う。気概と自省は、先に述べた目標と密接に関わっており、連帯と事業は、先に述べたプロセスと密接に関わっている。正しい目標をたて、正しいプロセスを踏むことが、これらのバネを正しく発揮させることにつながる。

さて、これらのバネを発揮させるためには、復興のための「人、モノ、仕組み」さらにそれに加えて「夢」といった資源が欠かせない。人は人材、モノは知恵や財源、仕組みは制度や体勢、夢はビジョンをいう。これらの資源をいかに提供しにかに運用するかが、復興のあり方や命運を大きく左右することになる。なお、ビジョン、制度、人材あるいは体勢、財源などについては、後で詳しく考察することにする。

2 復興の現状について

東日本大震災の復興では、被災者と被災地の涙ぐましい努力によって、一筋の光明がみえつつある。その努力と成果については、肯定的に評価しなければならないと思う。とはいうものの、被災者は先の見えない苦しい状況におかれたままである。膨大な人員と莫大な予算を投入しているにも拘らず、震災関連死や人口流出が後を絶たないなど、復興の進捗状況は芳しくない。

(1) 復興計画の策定

2012年8月末には、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の地区を事業手法別にみると、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強い思いもあって、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。この是非については後で

詳しく論じよう。

(2) 住宅の再建

住宅の再建を必要としている世帯数については、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住宅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推定すると、約18万世帯という数字が得られる。一方、基礎支援金を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、自力で再建に目途をつけた世帯を割り出すと、約4万世帯という数字が得られる。ということで、その差引から住宅再建できていない世帯を、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再建できていない世帯数と、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はできない。そこで、この再建あきらめ層を除くと、住宅再建の必要世帯は約10万から11万世帯ということになる。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に二分される。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。

ここで問題になるのは、この10万という再建需要層が、いかなる形で再建をはかることができるかということである。これに関しては、「落ちこぼれ」と「長期化」という二つの危険の存在を指摘しておきたい。落ちこぼれというのは、公営住宅への入居や集団移転などのセーフティネットから落ちこぼれる世帯が、多数出てしまうという問題である。私の見積もりでは、少なくとも3万世帯が落ちこぼれることになる。この「落ちこぼれ層」に対する支援が十分でないと、その多くは被災地外での個別移転再建を強いられ、人口流出につながってしまう。

ところで、問題はそれだけではない。セーフティネットに引っかかった人でも、その再建完了が極めて遅くなってしまうという長期化の問題がある。例えば、公営住宅の建設を見ると、計画予定の2万7456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8000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。

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遅くなってしまう。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10地区と極めて少なく、その殆どが着工にさえこぎつけていない。漁業集落事業や区画整理事業についても同様で、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。何れにしても、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。

(3) 産業の再建

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、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、カンフル剤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。

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、今年の初め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。

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。しかし、今なお被災3県で、雇用保険の受給者は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、被災者一人ひとり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。

(4) 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を指している。

今回の復興では、好むと好まざるとに関わらず、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ことができる。質的には、その有機的なつながりや連帯感から見ることができる。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、県内の沿岸部から内陸部、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。

それに加えて、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4000人のうち、7割にあたる3000人が流出していると言われている。

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、被災地の人口減少を加速させている。さらには、被災地では仕事が得られないことも、被災地離れの要因となっている。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。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、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。

3 復興の手順について

そこで、どうして復興が遅れているかという問題点について考察したい。これについてはいろいろ問題点があるが、最大の問題点は、復興の基本方針を決めるまでのプロセスにあると、私は考えている。そこで、プロセスというか手順に即して、問題点を考えてみることにする。今回の復興について「思いを先に形を後に」ということを、私は繰り返し主張してきた。私が「高台移転は間違いだ」というメッセージを震災直後に発信した

のは、一方的に議論もなく「高台移転」や「職住分離」という形を押し付けてはならない、という思いからであった。被災地や個々の被災者によっては、高台移転以外の選択肢があるということ、を、伝えなかったからである。

先に述べたように、復興では被災者の思いを形にするプロセスが大切で、それには被災者相互のそして行政や専門家を加えたコミュニケーションが欠かせないと、考えている。そして、そのプロセスは「急がば回れ」で、多少の時間がかかっても議論を尽くし、皆が納得できる道筋、しかも未来につながる道筋を見出すように努めるべきだと、考えている。無論、時間をかけて合意形成に努めたからといって、正しい結論が引き出されるとは限らない。しかし、時間をかけなければ、皆が納得する正しい結論に行き着くことは難しい。

ところで、その復興の語り合いでは、以下の三つの方向性について順番を間違えないで議論しなければならない。ステップを踏んで復興への思いを形にしてゆくのである。第1ステップでは、地域の将来像を語り合う、第2ステップでは、居住の場所や形式を語り合う、第3ステップでは、その実現の手法や制度を語り合うのである。ここで留意して欲しいのは、制度という形は、最後に検討すべきだということである。

(1) 地域の将来像

復興の性格のところで、災害により顕在化した矛盾に正面から向き合い、そこにある地域の衰えを克服しようとするのが復興だと、述べた。ということで、いかなる矛盾を克服しようとするのか、いかなる社会を創造しようとするのか、いかなる地域を子孫に残そうとするのかが、復興では厳しく問われることになる。

関東大震災の復興では、脆弱な都市基盤を克服し学校や公園などの公共施設の近代化をはかることが問われた。北但馬地震後の城崎の復興では、温泉を軸とした地域経済の活性化をはかることが目指された。世界大戦後の広島復興では、核のない平和な社会をつくることが主要な課題と位置づけられた。それでは、今回の東日本大震災では、何が問われ何を目指さなければならないのか。これについての議論が、津波の危険性にかき

消されてしまっているのが、とても気にかかる。

何が問われているかといえば、地球環境問題もあるし過疎過密問題もある。サステナブルコミュニティという言葉があるが、持続可能な共生社会をどうつくるかが問われているといつてよい。ここでは、自然との共生をはかること、コミュニティの復活をはかること、車依存社会からの脱皮をはかること、第一次産業の再生をはかること、地域に根差した文化を継承することなどが、求められよう。その中で、被災地の東北地方が自立した地域社会として蘇っていく、このことが今回の復興の本質だといえる。

さて、防災だけでなく教育も福祉も考えなければならぬ。さらには、文化も経済も考えなければならぬ。暮らしの総体を考えなければならぬのである。その包括的な社会像の議論を踏まえて、その中で安全性を正しく位置づけること、そのうえでどこに住むべきかを論じることである。地域の未来像を曖昧にしたままで、安全性だけを論じることが、後世に悔いを残す結果を招きかねない。安全性は、地域の必要条件であっても十分条件ではないからである。暮らしの総体という全体性あるいは日常性の中に、安全性という個性性あるいは非日常性をどう組み込むかという視点が、ここでは求められる。

(2) 場所の選択

災害後の復興では、災害によって被災地の危険性が強く認識されることから、より安全な場所への移転が目指される場合が多い。火山噴火や土砂災害などで壊滅的被害を受けたケースでは、とりわけそうである。また、地震で山腹崩壊や津波浸水が発生した場合にも、移転が行われている。火山噴火では、1988年の磐梯山の噴火の際の檜原村の例、土砂災害では、2009年の台湾豪雨による土砂災害の際の小林村の例、地震崩壊では、1970年のアンカシュ地震のユンガイの例などがある。地震津波では、すでにご承知の通り、1896年と1933年の三陸大津波の後の三陸沿岸集落の移転など、数多くの事例がある。

とはいえ、いつの場合でも移転が行われるかという決してそうではない。2004年のスマトラの大津波後の、インドネシアのアチュが高台移転

をせずに現地再建をはかったことは、よく知られている。日本でも、雲仙の噴火や奥尻の津波の被災地では、大半の地区が高台等への移転という選択をせずに現地での再建をはかっている。安全性をかさ上げや避難路整備という別の形で確保することができれば、移転以外の選択肢もありうるということを、これらの事例は教えている。

安全な場所に居住するということは、絶対に欠かすことのできない課題である。ところで、安全な場所を確保する方法としては、様々な選択肢がある。高台移転だけが答ではない。現住地を放棄して安全な他の場所に移り住む選択肢もあれば、危険な現住地を改造して安全な場所とし住み続けるという選択肢もある。さらに移転再建といっても、遠隔地移転もあれば近接地移転もある。集団移転もあれば個別移転もある。他方、現地再建といっても、元の場所での再建もあれば別の場所での再建もある。現地の中の安全な場所に集約化する再建もありうる。

つまり、再建といっても多様な選択肢があるのである。この場合に、それぞれのメリットとデメリットを正しく見極め、最適な選択をするようにしなければならない。安全性面から見てどうなのか、建設費用面からみてどうなのか、建設期間面からみてどうなのか、コミュニティ面からみてどうなのか、雇用確保面からみてどうなのか、環境共生面からみてどうなのか、そして何よりも暮らしの継続という面からみてどうなのかを、よく考えなければならない。この場合、狭く安全だけを考えてならない。

この安全を狭く考えてはならないという時に、多様なリスクを総合的に考えることがまず欠かせない。海に危険があるように山にも危険があることを忘れてならない。自然災害だけでなく社会災害もあることを忘れてならない。移転の進め方があまりにも強引で、コミュニティが崩壊してしまうと、支え合うことのできない社会が生まれてしまい、犯罪の激化などを招きかねない。私は、アメニティがあってコミュニティがあってこそセキュリティが保たれると考えているが、安全の要件としてのアメニティやコミュニティの大切さを見落としてはならないであろう。

この移転の是非を問う時に、故郷の持つ意味を

考えることも忘れてはならない。土地と結びついた生活慣習、伝統文化などを軽んじることはできない。さらには、祖先への思いやりもあろう。多大な社会的犠牲を払っても、福島原発被災者の皆さんに「故郷に帰る選択肢」を確保しなければならないと思うのは、この故郷とのつながりは極めて重い意味を持っていると考えるからである。

(3) 再建の制度

将来像や再建の方向が決まれば、その方向を後押しするように、制度を考えなければならない。それは、人間の体に合わせてオーダーメイドの服をつくるようなものである。仮にオーダーメイドが難しくレディメイドで対応しなければならない時でも、可能な限り体型に合う服を探してフィットするように努めなければならないのである。ところが今回は、新たな制度をつくって被災者に合わせようとするどころか、最も適切な規制制度を探しだす努力もしないままに、防災集団移転促進事業といった制度を、それが全く合わない地域に対しても無理やり押し付けようとしている。

まず、オーダーメイドの必要性について論じておこう。巨大災害の発生は、極めて低頻度である。次の巨大災害の間に社会も地域の姿も大きく変わってしまう。となると、災害の形も、その防災の環境条件が大きく異なることから、前とは違ったものになる。ところが、災害に関する法制度は過去の経験に基づいて作られているので、新しい災害の実態に合わないことが多い。巨大災害を経験するたびに、災害関連法制度が細切乐的に修正されてきたが、それでも次の災害にはフィットしない。法制度が後追的になるという宿命を背負わされているのである。ということで、被災の現実に合わせて制度をつくって対応することが求められるのである。前例のないことが起きたのだから、前例のない措置で対応しなければならない、と思う。

次に、既存制度の適用についての配慮についても述べておこう。災害復興住宅について、ごく一部ではあるが、戸建ての木造住宅での建設を認めるという方向が示されていることは、弾力的運用の好例として評価しておきたい。とはいえ、住宅地の移転や再生については、既成の事業にこだわ

るあまり、またその制度を杓子定規に運用するあまり、被災者や被災地の思いを封殺してしまう結果になっている。コミュニティを維持した形で移転したい、産業と生活との両立をはかる形で移転したい、地形や風土を継承する形で移転したい、従前の土地も可能な限り有効に活用したい、そして何よりも人口の減少を防ぎたいという被災者のニーズにこたえるには、いかなる制度が適切なのか、そのあり方が問われている。

ここでは紙面の関係もあるので、既存制度運用の問題として防災集団移転促進事業の適用問題に限って触れておこう。防災集団移転促進事業（以下、防集と呼ぶ）は、昭和47年の集中豪雨で山間部の数多くの集落が土石流や崖くずれで被災したことを受けて制定されている。それゆえに、そこで念頭にあったのは、瞬間的な土砂崩壊などで逃げる余裕のない地域、移転以外に安全化の手段がない地域、過疎化が進み日常的にも機能維持が難しい地域である。

防集で「全戸の合意」が必要となっているのは、その対象とする集落が小規模で合意意形成が取りやすいこと、限界集落を拡大再生産しないためにコミュニティを維持して欲しいということからである。それゆえに、土砂災害や火山噴火さらには雪崩などの危険性の高い山間部の小規模集落にはスムーズに適用できても、それ以外の地域にはそう簡単に適用できない。

人口規模が大きく被災範囲が広い地域や他の安全化の道が残されている津波被災地などでは、防集が最適とは必ずしも言えないのである。先に述べたように、雲仙噴火災害の安中地区、北海道南西沖地震の奥尻地区の岬地区以外で、防集がうまくゆかなかったのはその防集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、防集を使うかどうか、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。

何度も述べているが、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。奥尻島の復興がスムーズにいった背景には、漁業集落整備事業を復興の中心に据えたことがあることを、強調しておきたい。

ところで、今回の震災で県や市町村が持つべき事業財源も国が肩代わりすることになったので、国庫補助のある既成の事業メニューにこだわる必要はない。補助があろうとなかろうと、結果的に国庫の持ち出しも自治体の負担も変わらない。だとすると、市町の単独事業として、新たな枠組みとしての津波被災地再建事業とか小規模区画整理事業とか被災地コミュニティ再生事業とかを採用して良いはずである。奥尻島の復興の初松前地区では、町単独の「まちづくり集落整備事業」をつくってかさ上げ現地再建を成功させている。被災の実態と地域の特性さらには被災者のニーズから、創造的に復興事業のあり方を考えなければならない。

4 復興の展望について

以上の現状や課題の考察を踏まえて、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、復興の人材、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) 生態を考慮したビジョン

復興の目標やその目標としての地域の将来像については、先に述べたとおりである。ここでは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。さてここでは、今までに十分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かい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、自然と人間との関係性を論じなければならない。

(2) 知恵を活かせるプロセス

プロセスで十分に触れられなかった、人材の問題についても言及しておきたい。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、皆の気持ちが一つになることである。この心が一つになるということについては、物語復興のところで言及したので、ここでは繰り返さない。

次の技というのは、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、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。行政に知恵があつ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。

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、不毛な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くられた、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、多くの識者に「復興支援国民会議」といった組織の結成とそこへの参画を呼び掛けたいと思う。

(3) ニーズに応えられる財源

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1億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点、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1兆8000億であるのに対して、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3兆6000億と倍に及んでいる。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。この目的外使用については、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。被災地にお金を循環させるためにも、無駄使いを避けるためにも時間が必要で、復興のペースに合わせて、組み換えや繰り越しを可能とする弾力的な予算執行のシステムにしなければならない。

予算については、もう一つ重要なことがある。

縦割の予算配分をやめ、包括的に予算を運用できるようにしなければならない。というのも、制度のところで述べたように、災害も復興も進化していく。それに対して制度も予算システムも、既存のものでは対応できない。それだけに、柔軟な予算のシステムが必要となる。これについては、復興基金などのように自由にお金の使える財源が欠かせない。復興基金は、現行の2000億では全く足りないので、この拡充が急がれよう。