

東日本大震災と復興政策

今井 照

た(二〇一二年二月一〇日)。

復興政策のぶれと復興予算

復興構想会議から復興庁設置までの一〇カ月間で復興に向けた国の体制が整うことになるが、復興政策の基本方針は大きくぶれており、このことが現在に至るまで被災地に大きな混乱を招く要因となっている。復興構想会議の第一回で菅直人首相は「ただ元に戻すという復旧ではなく、改めてつくり出すという創造的な復興というものを是非お示しただけだと思っております」とあいさつをした。「創造的復興」という概念は関東大震災後の後藤新平による「帝都復興」に通じるが、直接的には阪神・淡路大震災の際に兵庫県が唱えたことばである。「原型復旧」ではなく、より高い水準での都市づくりという目標を指す。しかし、「創造的復興」は、弱い立場の人びとに『復興災害』をもたらす¹⁾という評価もあるように、阪神・淡路の都市づくりにおいて光と影をもたらしてきた。

だが最大の問題点は今回の被災地が神戸市を中心とした大都市部とはまったく異なった地域環境にあるにもかかわらず、既存の「創造的復興」概念を復興政策の中軸にしようとしたことであった。むしろ人口減少社会の到来を見据えれば、ダウンサイズした新しい考え方が求められたはずである。復興構想会議の副議長であった御厨貴はこのときの経験を次のように述べている。

「この会議は嫌でも地方と対峙せざるを得ない。しかも明治期の地方を見るときの目、つまり地方

人(二〇一四年九月一日現在復興庁発表)が避難を続けている。このうち福島県からの避難者は一二万五二二二人(同)と約半数を占めているが、この大部分は原発災害に伴う避難と考えられる。

二〇一一年三月十一日一四時四六分、三陸沖を震央とする太平洋の広い範囲を震源としたマグニチュード九・〇の大地震が起きた。東北と関東で震度七から震度六弱以上の激しい揺れがあり、福島県須賀川市ではダムが決壊して集落を押し流した。首都圏でも千葉県浦安市などの住宅地に液状化現象が起きた。また東京都千代田区の九段会館ではホールの天井が落下し、町田市の大型スーパーでは屋上駐車場への車路が崩落して、いずれも死者を出した。

だが東日本大震災における被害を大きくしたのは、地震発生から三〇分〜一時間後、北海道から千葉県まで、東日本の沿岸へ数回にわたって押し寄せた大津波であり、東京電力福島第一原子力発電所の過酷事故だった。死者一万九〇七四人、行方不明者二六三三人(二〇一四年九月一日現在消防庁発表)の大部分は津波によるものであり、その後の震災関連死三〇八九人(二〇一四年三月末現在復興庁発表)の過半は原発災害避難に伴うものである。震災直後の避難者は約四七万人とされるが、三年半後においてもなお二四万三〇四〇

東日本大震災を受けて政府は緊急災害対策本部(災害対策基本法)と原子力災害対策本部(原子力災害対策特別措置法)を設置し、被災者と被災地への救援活動と原発事故処理に取り組むが、震災一カ月を過ぎるあたりから復興に向けて動き出すことになる。四月一日に「東日本大震災復興構想会議」の設置が閣議決定され、一四日に第一回会議が開催された(五百旗頭真議長をはじめ五人で構成。そのもとに飯尾潤部会長をはじめとする一九人で「検討部会」が置かれた。六月二五日には「復興への提言―悲惨の中の希望」が提出されている。

並行して国会では「東日本大震災復興基本法」が議員立法として六月二〇日に成立し、これに基づいて内閣に「復興対策本部」が置かれた。復興構想会議の提言を受けて、七月二九日には復興対策本部としての「東日本大震災からの復興の基本方針」が決定される。この後、「復興財源確保法」が一月三〇日に、「復興庁設置法」が二月九日に成立し、復興対策本部は復興庁に引き継がれ

経営における対立や首都計画における対立は全部中央からのまなざしです。それをデジャヴのように構想会議では体験しました²⁾。

こうして復興構想会議の提言は、冒頭の「復興構想七原則」など、一部に格調高い表現を散りばめつつ、被災者の生活を立て直すこと自体が原則に盛り込まれないなど、根本的なところで「東京目線」を隠しよがなかつた。そのためにその後の復興政策に負の影響をもたらした。たとえば、復興基本法の目的には、復興の推進に加えて「活力ある日本の再生」という文言が修正で挿入された。復興の基本方針には当初五年間の集中復興期間における財政フレームを一九兆円とすることが盛り込まれ、しかも実際には当初一年間余りで一八兆円の予算が措置されることになったため、全国各地で「活力ある日本の再生」という名目の公共事業が、復興予算を自当てとして計画されることになった（復興予算「流用」問題）。しかもそれは被災地でさえも例外ではなかつた。被災地では国が用意した復興交付金という名の補助金メニューの獲得競争が始まっていた。

しかし冷静に考えれば明らかかとおり、被災者がいちばん望んでいるのは、元の地域で元のように生活する原型復旧にほかならない。この点は地震、津波、原発においても共通である。もちろん、原発災害については地震や津波とは異なる側面があり、時間も長期間を要するが、それでもし本来の姿であれば被災者が望んでいるのは原型復旧である。「創造的復興」は被災者の原型復旧への切望を否定するところから始まる。

「復興災害」の現実

復興構想会議の提言の基本的方向性は「減災」であった。津波や地震に対してゼロリスクは不可能という観点から、多様なリスク回避策を組み合わせて将来の被害を減じることが求められた。しかし復興構想会議と並行して進められていた中央防災会議では津波のレベルを、今回のような一千年に一度クラスの津波とこれまで想定してきた一〇〇年に一度クラスの津波とに分け、一千年に一度クラスに対しては「総合的防災対策」（減災）で対応するが、一〇〇年に一度クラスでは「防波堤など構造物によつて津波の内陸への侵入を防ぐ海岸保全施設等の建設」で対応することとした。つまり一〇〇年に一度レベルの津波に対しては「減災」ではなく、防波堤などのハード整備によつて「防災」とすることにしたのである。これに基づいて東北三県は「設計津波」を決定したので、岩手から宮城に至る海岸沿いに一〇メートルを超える巨大防潮堤が連なる計画が作られることになり、海との関わりを重視する地域住民との間に紛争を生じさせた。

さらに津波被災地では「災害危険区域」が指定され、元の地域に住宅を建設することが禁じられた。これらの地域の人たちに対しては山間部を切り開いたところへの「高台移転」が求められ、またその他の地域でも二メートル程度の土地のかさ上げが必要とされることになった。こうして津波被災地の住民は元の土地で元のように生活することを妨げられ、内陸部や都市部への移住を選択する人たちも増えている。結果的に巨大防潮堤の内側にほ

とんど人が住まない町が形成されようとしている。

一方、原発災害避難地域に対する復興政策も混迷を深めている。政府は除染を進めて避難指示を解消し、元の地域に避難者を戻す政策を基本としているが、除染の効果が芳しくないだけではなく、何よりも原発の状況が安定せず、これに加えて一定レベル以下の放射性廃棄物を三〇年間、存置しておく中間貯蔵施設の建設など、避難者にとつてはさらに帰還しにくい条件が重なりつつある。

二〇一三年一二月から、一部の避難者に対しては帰還でなく他地域への「移住」を支援する政策も取り始めたが、適用者は少なく、支援策も十分ではない。この結果、避難指示の解除に伴って、元の地域にも戻れず、避難先にも定住できないまま、賠償や支援が打ち切られ、生活困窮に追い込まれる避難者が一気増加することが予想されている。

へいまい あきら・福島大学教授

(注)

- (1) 塩崎賢明「理念」と政策」平山洋介・斎藤浩編『住まいを再生する 東北復興の政策・制度論』（岩波書店、二〇一三年）
- (2) 御厨貴『知的格闘―掟破りの政治学講義』（筑摩書房、二〇一四年）

【参考文献】日本学術会議社会科学委員会 東日本大震災の被害構造と日本社会の再建の道を探る分科会『東日本大震災からの復興政策改善についての提言』二〇一四年九月二十五日（日本学術会議ホームページ）、日本学術会議東日本大震災復興支援委員会 福島復興支援分科会『東京電力福島第一原子力発電所事故による長期避難者の暮らしと住まいの再建に関する提言』二〇一四年九月三〇日（日本学術会議ホームページ）、今井照『自治体再建―原発避難と「移動する村」』（筑摩書房、二〇一四年）