

地域政策社会学フィールドノート (1)
東日本大震災の被災地は、今。
～現地で、見たもの。宮城からのレポート～

Local Policy Sociology Field Note (1)
Devastated Areas by the Huge East Japan Earthquake, Just Now
～ What's going on there?;
Report from Miyagi Prefecture ～

関根 孝道・堀尾 朋世¹
Takamichi Sekine and Tomoyo Horio

1. はじめに

2011年6月8～9日の二日間に亘って東日本大震災の被災地を視察した。今回の主な調査先は宮城県の沿岸域一帯であった。調査といっても、通行可能な道路に沿ってひたすら走行し、激甚被災地を中心に撮影しながらメモ書きの記録を残した程度のものである。時間の制約もあり駆け足で「現地を見て回る」のが精一杯だった。震災後、約3ヶ月を経過した時点でも、被災現場では、交通規制が実施されていたり危険箇所には近寄れなかったりした。本稿は被災地の僅かな一端を紹介するにすぎない。災害復興も専門外の領域で、「今後、どうすべきか」の提言部分なども、極めて不十分なものである²。それでも現地をこの眼で見て、「何ができるか、何をすべきか」、自分の頭で考えてみたかった。これが今回の訪問のきっかけだった。同じ頃、宮城県以外にも岩手県や福島県も見

て回ったが、これら他の被災地の紹介は別の機会に譲りたい。

各被災地を回って実感するのは、一口に被災地といっても、各地域ごとに被災状況は異なるし、そもそも各被災地の特性・属性等—例えば、歴史、文化、地理、産業、人口等の自然的・社会的・経済的な諸条件—も一様でないので、復興策も一筋縄でいかないことである。一般的・抽象的な復興策論—例えば、特定の被災地域を捨象して「被災地の高台移転」の是非といった議論の立て方—は無意味で、各被災地の即した処方箋の提示が必要である³。

一方、災害復興関連の公共事業に関しては、その中身の厳重なチェックが必要である。雲仙普賢岳、山古志、奥尻島などの過去の災害復旧・復興現場で実施された公共事業を見て思うのは、ここぞとばかりに必要な疑問のある治山・砂防ダム、道路・隧道・橋梁工、山地・法面崩壊・崩落

1 本学総合政策研究科前期課程在学。

2 災害復興に関しては、本学災害復興制度研究所編「第1期研究会記録集2005-2009年度(第1～5巻)」に詳細な研究報告があり、これまでの各災害事例報告を含め膨大な資料・論稿等が集大成されている。今回の東日本大震災に関しては、同研究所編「東日本大震災復興へ向けての提言集」(2011年4月25日)が有益である。宮城県の復興計画に関しては、平成23年7月付宮城県編「宮城県震災復興計画～宮城・東北・日本の絆・再生からさらなる発展へ～(第2次案)」が公表されている。

3 そのためには、各被災地ごとに個別の現況調査を実施し、それぞれの生存者人口・世帯数、年齢・家族構成、産業構造、被災状況、地理的環境、将来的な災害の危険性、インフラ復旧の可能性、移転と復興の費用対効果、生存者の経済状況、復職・復業の可能性、集落・地区・町村の集団的な移転復興の可能性などの客観的条件を明らかにし、生存者の意向—現地への復帰、近隣への移転、他府県への転出を望むのか等々—を踏まえて、ピンポイントの現実的な現地復興プランを提示する必要がある。要するに、被災地ごとの「復興地カルテ」づくりが欠かせない。

工、果ては「防」災施設⁴の見学設備や復旧・復興記念館などのハコモノが築造されたりしている。自然災害を人力で「ねじ伏せる」対策には限界がある。これまでの大災害から学ぶべき教訓の一つは、ソフトな対策の重要性であり、費用対効果を踏まえた総合的な対策の必要性であろう。そのためには、当該地域の人口・世帯数、年齢構成、高齢化率などを中心に、10年、20年、30年、更に、数十年先の将来予想に基づき、復興策を考える必要がある。そうしないと、地域基盤等のインフラは復興しても居住する人がおらず、ゴーストタウンになってしまうからである。ハード施設を建造しまくっても災害に強くなるわけではないし、災害復興関連の公共事業は地域を再生しない⁵。大切なのは「人間の復興」である⁶。地域をコンクリートで固めても、災害は防げないし地域振興も望めない。これらの災害復興関連の公共事業が抱える問題点についても別稿に譲りたい。

被災地の日も早い真の復興のためには多くの人が現地の状況を知る必要がある。そのために本稿では現場写真を数多く紹介している。「百聞は一見に如かず」である。現地の状況を見ると、被災後3ヶ月を経過してボランティアの受け入れも十分に可能と思われるのに、被災現場では情報不足のせいかわボランティアの姿を目にすることが殆どなかった。阪神大震災で自宅全壊の被災者となったが、被災者を支え励ましたのが額に汗して働くボランティアの姿だった。東北の地がボランティアの姿で埋め尽くされることが一日も早い復興につながる。本稿がその一助となることを望みたい。

2. 被災状況

今回の主要な視察場所とその被害状況は(表1)の通りである。仙台空港から宮城県入りし、同県南部の名取市から南三陸町までの沿岸域を縫うようにして、現地の状況を目視確認しながら北上を続けた。通行規制や危険箇所で見られない箇所を除き臨場して記録を残した。主な視察場所の位置関係は(図1)を参照されたい。以下、各地域の被災状況を見ていく⁷。

表1 主な視察場所と被災状況

地名	死者数(人)	行方不明者数(人)	全壊住宅数(棟)
石巻市	3025	2770	28000
女川町	481	550	3021
東松島市	1038	198	4791
松島町	2	2	103
塩竈市	21	1	386
七ヶ浜町	65	7	667
仙台市	699	180	9877
名取市	907	124	2676

(出典)平成23年6月25日付東日本大震災復興構想会議「復興への提言～悲惨のなかの希望～」資料6「沿岸市町村の死者・行方不明者及び建物被害数」より(一部改変)

2.1 名取市から松島町まで

(1) 名取市

① 閑上地区

一帯は、海岸平野部の一部で海岸線に至るまで平坦な地域が広がり、津波の襲来を受け壊滅状態だった。一般車両の通行規制がかけられていた。

4 「防」災施設と括弧書きであるのは、これらのハード施設中心の災害対策の効果が不明で、新たな大規模災害を引き起こしかねないと危惧されるからである。

5 例えば、ギネス認定された釜石市の世界一の防波堤は約1200億円もの巨費を投じて築造されたものの、今回の津波を防ぎ切れず大破したし、山古志や奥尻島では1000億円以上—正確な額はいくらに達するかは、不明である—の公金を使って「復興」が果たされたものの、人口減少に歯止めがかからず過疎化が進んでいる。これらの地域では、復興後、コンクリート要塞化された感があるが、真に「災害に強いまちづくり」が達成されたかは疑問であるし、元々そこにあった固有の自然環境—山古志の場合は棚田に代表される日本古来の山間農村風景、奥尻島の場合は周囲を海に囲まれた島嶼環境の良さ—との調和が図られておらず地域の魅力を減殺し、限界集落・限界離島化に一層の拍車をかけている。

6 「人間の復興」の考えかたにつき、山中茂樹「いま考えたい災害からの暮らし再生」岩波書店(2010)46頁、災害法制につき、生田長人「今回の震災の特徴と災害法制のあり方」『ジュリスト』第1427号(2011)3頁以下、参照。なお、今後の復興のあり方につき、長谷川公一「東日本大震災と復興をめぐる諸課題」『公害と環境』岩波書店第41巻第1号(2011)9頁以下も参照。

7 以下に紹介する各地域の復興イメージにつき、前掲宮城県震災復興計画66～69頁、参照。

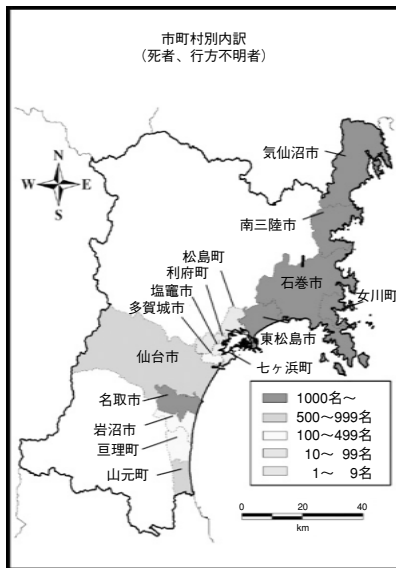


図1 視察場所の位置関係と市町村別被災者数
(出典) 同上 (<http://www.cas.go.jp/jp/fukkou/pdf/kousou12/shiryo.pdf> 2011/7/4閲覧)



写真1 津波で漂流した漁船



写真2 津波で大破した車両

残存家屋の解体や瓦礫の撤去が急ピッチで進められていて、全域がほぼ平地状態で遙か彼方の海岸線まで見通すことができた。新築と思われる建物がすでに何棟か建っていた。所々には、破損した車両が野積み状態であったり、津波で海から流された漁船が陸地に放置されていた(写真1、2)。

この地区は都市部の一部で海岸に近い一帯であるが、このような地区を元通りに復興させるには、沿岸部にかなり嵩上げた堤防を延々と設置することが前提となる。今回の災害でギネス認定された世界一の堤防も破壊されたし、津波被害を免れた地帯には遊休地(農地を含む)も見られた。そのような安全地帯への被災地の面的な移転を考えると、安全で迅速な一日も早い復興への近

道であろうか⁸。もっとも、名取市は市面積の約28%が津波で浸水したと報じられており、移転代替地探しは簡単ではないかも知れない。この場合には被災程度が軽微であった平地の活用も容認せざるをえないのだろうか⁹。

② 閑上大橋過ぎ付近

津波で根元から引き抜かれ海岸部から流されてきた多くの松が無造作に道路沿いに横倒しとなっていた(写真3、4)。一帯は海岸平野部の一部で、元々は田園地帯に人家が見られる地域であったと推測されるが、以前の状態を確信できないほど変

8 2011年6月25日付東日本大震災復興構想会議「復興への提言～悲慘のなかの希望～(以下、「提言」という)6頁「(3) 地域類型と復興のための施策」によると、「今回の被災地は地形、産業、くらし等の状況が極めて多様である。そこで、今後の各地域8での復興の検討に資する観点から、代表的な地域をモデルとして取り上げ、それぞれの復興施策のポイントを外観的に提示」とし、類型1から5までの五類型が示されている。類型1は「平地に都市機能が存在し、ほとんどが被災した地域」、同2は「平地の市街地が被災し、高台の市街地は被災を免れた地域」、同3は「斜面が海岸に迫り、平地の少ない市街地および集落」、同4は「海岸平野部」、同5は「内陸部や、液状化による被害が生じた地域」である。閑上地区は類型2に近いと思われる。この五類型については後述する。

9 提言7頁も上記類型2の復興パターンにつき、「高台の市街地への集約・有効利用を第一に考えるものの、権利関係の調整が難航するおそれがあるため、平地の市街地のすべてを移転させることは困難である」ので、「平地の安全性を向上させた上での活用が必要となる。その場合、大規模津波発生時には被災の可能性があることから、平地においてはできるだけ産業機能などのみの立地とする土地利用・建築規制を実施せねばならない」とする。

わり果てていた。数十センチ程度の土地の陥没箇所も随所に見られ、津波からの海水と思われる水溜まりとなっていた。津波の急襲に持ち堪えた人家が取り壊されないうま点在していた。この地区の安全な復興のためには、上記類型4の「海岸平野部」の復興パターンが基本的には妥当し、住宅は内陸部に移して再築・集約する必要があるか¹⁰。

帯には人家が相当数あったと思われるが、遙か彼方まで視界を遮るものがないほど様変わりしていた。津波で根こそぎにされた後に瓦礫等の撤去がほぼ終了したのだろうか。ここも海岸平野部の一部である。一带は開墾・開発地の賑わいがあったと思われるが見る影もない。ここも上記類型4の復興パターンが妥当でしょうか。



写真3 倒木群と水没箇所



写真5 全壊状態の被災家屋



写真4 全壊状態の人家と倒木



写真6 被災地にできた水溜まり池

(2) 仙台市(荒浜地区)

写真5は、解体されずに取り残された家屋であるが、全壊状態だった。ここでも水没箇所が散在し、池のような状態の箇所も見られた(同6)。一

(3) 仙台市(宮城野区岡田新浜東通地区)

ここも海岸平野部の一部である。写真7は解体会社の敷地内に山積みされた夥しい被災車両の一部を写したものである¹¹。敷地内には、溢れんば

10 提言8頁は類型4「海岸平野部」の復興方針につき、「沿岸に広く平野部が展開し、津波による浸水を受け農業関連を中心に甚大な被害が発生した地域においては、海岸部に巨大防潮堤を整備するのではなく、新たに海岸部および内陸部での堤防整備と土地利用規制を組み合わせ」とし、安全対策面では「交通インフラなどを活用して二線堤機能を充実させ、住居などは二線堤の内側の内陸部など安全な場所に移転することを基本とする。仮に、二線堤の海岸側に住居を設ける場合には、宅地の安全措置を講じなければならない」とし、この安全措置の具体内容につき、「適切な避難計画に基づく避難路の整備・機能向上、避難ビル等の整備」の検討が必要だとする。海岸部の巨大防潮堤整備に頼らず、避難計画等のソフト面からの防災・減災策へのシフトが見られるが、今回の大震災から学ぶべき教訓と言えるだろう。

11 2011年6月17日付日経新聞記事「廃車こみ上げる無念」によると、福島・宮城・岩手の被災「3県の推計では津波被害に遭った自動車は少なくとも23万台」に達するという。これらの被災車両の多くは放置状態で(写真2参照)、本文で紹介したような解体事業者の保管場所に運搬されたものは一部と思われる。環境法的には、放置車両の所有権問題をどうするか、上記膨大な数の被災車両の移動・集積場所の確保、破損した車両の解体・リサイクルをどうするか、等々の問題がある。

かりの破損車両が野積み状態で、被写体アンケル内に取まらなかった。同8は大破した電車の残骸であるが、線路上から流されて、そのまま道路脇に放置された状態のものと思われる。仙石線の車両だろうか。付近には廃棄物化した瓦礫等の一部も見える。奥の内陸部には、遊休農地を含む未利用地が広がっていて、復興のための規制緩和を徹底すれば、被災地の移転先候補になるかも知れない¹²。



写真7 山積みされた被災車両



写真8 道路端の被災電車の残骸

低地部の人家は、津波に掠われ、跡形もなく土台のみが残されていた(写真9)。同じ七ヶ浜・菖蒲田の地域でも、少し高台に位置する家屋は津波被害を免れ、ほぼ完璧に近い状態で建物が残っており、普段と変わらぬ日常生活が営まれているようだった。漁港には、倒れた電柱がそのまま残されていたし、砂浜にはゴミ混じりの瓦礫が放置されていた(同10)。このような海岸の清掃作業にもボランティアの活動が期待される。この地区も上記類型2の「平地の市街地が被災し、高台の市街地は被災を免れた地域」に近いと思われ、復興パターンとしては、「高台の市街地への集約・有効利用」を基本とし、平地には漁業関連の「産業機能などのみの立地とする土地利用・建築規制」が必要であろうか¹³。



写真9 漁港背後の建物跡



写真10 漁港・海岸部の状況

(4)七ヶ浜町

①菖蒲田の漁港

一帯は、海に面した漁港から山裾へと連続し、山腹を経て高台に達する地域である。漁港背後の

12 この点につき、提言10頁は、「土地利用をめぐる課題」として、「今回の復興にあたっては、様々な土地利用計画制度の調整が必要となる」とし、「復興事業を円滑且つ迅速に進めるためには、復興計画の実施に必要な都市計画法、農業振興地域整備法、森林法等に係る手続きを市町村中心に行われるよう一本化し、土地利用の再編等をすみやかに実現できるような仕組みが構築されねばならない」とする。今後は、その「仕組みの構築」を具体化していく作業が重要である。この点につき、最近公表された平成23年7月付け東日本大震災復興対策本部事務局農林水産省・国土交通省「津波被災地における民間復興活動の円滑な誘導・促進のための土地利用調整のガイドライン」参照。

13 提言7頁、参照。

②七ヶ浜の海岸付近

写真11は海岸線に沿って走る道路沿いから撮影したものである。道路右側の一帯は大きく陥没し、陥没箇所が水溜まりとなって津波の痕跡を留めていた。この一帯は海岸砂地が広がり、随所に人家跡や海岸に植生していた松林の倒木群が見られた。道路脇下には道路の崩壊・崩落を防ぐ土嚢が積まれた箇所もあった。同12は、海岸内部に進入していく道路の一部であるが、ここも大きく陥没していた。写真や上奥には陸地と海岸を隔てる堤防の一部も見えるが、この道路と堤防に至る一帯には人家や松林が立ち並んでいたと推測された。同13には、コンクリート堤防の一部、その右側は、海岸に降りるコンクリート階段、砂浜、海面へと続いている。砂浜・海面には、どこから漂流してきたか不明の変形したコンテナがいくつも

横倒しになっていた。津波はこの堤防を乗り越えて侵襲し内陸部を破壊したことになる。同14は内陸部の高台に位置する家屋であるが、壁面には津波が押し寄せた高さの痕跡—矢印と直線で到達した津波の高さを示した—が残されていた。この復興パターンとしては、基本的には上述した提言の類型4「海岸平野部」が妥当と思われるが、場所によっては、同2の「平地の市街地が被災し、高台の市街地は被災を免れた地域」にも該当するようであり、同じ町内であっても地区ごとの個性に応じた復興モデルを考える必要があると推測される。

(5)塩竈市(塩釜港)¹⁴

他地域と比較して同市の被害が少なかったことは表1からも看取できる。実際、内陸部市内を



写真11 道路脇の陥没・水没箇所



写真13 海岸砂浜の状況



写真12 海岸部に向かう道路の陥没箇所



写真14 津波跡を残す家屋

14 同市の復興イメージについても、前掲宮城県震災復興計画66頁以下、参照。

走行しても、被害はそれほど目に留まらなかった。ただ、塩釜港の突端付近では、道路に亀裂が走り剥離・陥没した箇所があったり(写真15)、閑散としていて人通りや停泊船や貨物等も見られず港湾機能が停止しているようだった(写真16)。



写真15 崩壊した湾岸道路



写真16 閑散とした港湾の状況

変わらぬ日常業務が営まれていた。同町の被害が少なかったことから、ここが松島湾・石巻湾一帯の復興拠点となっているようだった。町内では行政・工事・報道関係者等が多く見られ、被災を免れた観光ホテル等がその宿泊施設として利用されていた。観光も再開されて松島観光の目玉とされる湾内クルーズも営業されていた。観光客も少し見られた。写真17は、松島海岸から福浦島に架かる福浦橋の観光ポイントであるが、橋自体は津波被害を受けずそのまま残されている。同18は、湾内クルーズ船から湾内に点在する島々の一つの集落付近を写したもののだが、同所を含め湾内の島々も津波被害を免れたようだった¹⁶。同19は営業再開された松島クルーズ船である。松島海岸線沿いには遊歩・散策路が張り巡らされているが、その一部は津波被害を受けて通行禁止となっていた。同20は通行禁止箇所の一部を写したもののだが、遊歩道本体そのものは破壊されずに原形を留めており被害は軽微である。いずれにしても、日本を代表する観光名所である松島が甚大な被害を受けておらず、松島観光を起爆剤とした被災地の復興が期待される。

(6) 松島町(松島湾地区)¹⁵

表1からも同町の被害が軽微であったことが分かる。これは同湾の地形が幸いしたのだろう。同湾の左右から半島が松島湾を覆うように伸びて入り江を狭めており、その入り江の間にも大小さまざまな島々が点在していて、これらが天然の防波堤の役割を果たしたのだと思う。実際、湾岸部の市街地も津波被害を免れ、ほぼ普段と



写真17 被災を免れた福浦橋

15 同市の復興イメージについても、前掲宮城県震災復興計画66頁以下、参照。

16 湾内の島々の集落・漁港は、波の直撃を受けないように、波が入り込む湾口に向かって横・斜めに配置されているようであり、このような配置方法が津波被害を少なくしたと思われる。津波と「対峙対決・抑え込む」でなく「かわす・そらす」という先人の知恵が生かされているのだろう。



写真18 松島湾内の島の状況



写真19 松島湾内のクルーズ船



写真20 松島湾内の海岸線遊歩道

2.2 東松島市から女川町まで

(1) 東松島市

① 野蒜地区

東松島市は奥松島と称される一帯を行政区にもつが、その松島湾側と反対の石巻湾側は津波による甚大な被害を受けていた。松島町と隣接しながら被害状況はすこぶる対照的であった。上記のように、松島湾口の両サイドから延びる半島や湾口に点在する島々が天然の防波堤として機能したのに対し、石巻湾には津波の進入を阻止するものが何もないので、石巻湾側はもろに津波の直撃を受けたと推測される。実際、松島湾側を出て石巻湾側に入る辺りから状況は一変した。同地区内には、大規模なハコモノのレクリエーション施設である「自然の家」¹⁷も立地していたが、周辺一帯は津波の襲撃を受けて壊滅状態であった(写真21)。以前は住宅が立ち並んでいたと思われる地帯には金属の骨組みのようなものが散乱していた(同22)。奥松島を分け入って大高森方面に進むと、陸地に流れ込んだ海水で形成された湖のような場所に、いくつもの建物が浮いているような状態だった(同23、24)。一帯の更地の一部には瓦礫が積み上げられ廃棄物の仮置場所とされていた(写真25)。ここでは瓦礫は分別されずに野積みされており、大量の廃棄物の最終処分・リサイクルをどうするか、今後の課題である¹⁸。この地帯の復興パターンとしては、基本的には提言の類型4「海岸平野部」に該当すると思われるが、東松島市全体の中でこの地区を位置づけると、同市の内陸高台は被災を免れているので、提言の類型2「平地の市街地」が被災し、高台の市街地は被災を免れた地

17 正式名称は「宮城県松島自然の家」で、野外活動や縄文遺跡の散策、野蒜海岸での海水浴を主な目的とした施設である。今回の震災で大きな被害を受け、平成23年度は全面的に利用が停止された状態である。(http://www.pref.miyagi.jp/matsushima-cnt/)

18 2011年6月16日付朝日新聞朝刊7面によると、国は、今回の大震災で生じた瓦礫を燃料に使う木質バイオマス発電に乗り出す方針で、被災地に出力1万ワット級の発電所を5カ所程度建設し、瓦礫全体の2500万トンのうち7割を占めると見られる木質系廃棄物の一部である約500万トンの木質バイオマス発電に利用処理する計画と伝えられている。そのためには木質系廃棄物とそれ以外の瓦礫の分別収集保管が欠かせないし、木質系廃棄物中にも様々なもの一例えば、倒木・流木、柱材・合板・集成材、等々があるので、更に細かい分別収集保管が必要となろう。

域」と見ることもできそうである。このように復興パターンを考える場合には、被災地区それ自体とこれを含む市町村の行政区との関係性—たとえば、被災地区面積と市町村との両者の位置関係・面積的割合など—をいかに設定するかで、更に細かい復興パターン分けが必要となろう。



写真21 「自然の家」付近の状況



写真22 全壊状態の住宅街



写真23 水没状態の建屋



写真24 水没状態の建物



写真25 瓦礫置き場の状況

②野蒜宇津・長沼地区

写真27は鳴瀬川土手上的の道路から同川方面を写したものである。この土手を挟んで左側の状況を示したのが同26の写真である。この一帯は、市街地と農地が混在する田園地帯であったと思われるが、壊滅状態だった。同26の写真上奥の山際には仙石線の鉄道路路が走るが、津波被害に遭遇した電車がそのまま放置されていた。所々に、津波の跡の水没箇所も見られ冠水したままの状態である。この地区の復興モデルとしては、基本的に提言の類型3「斜面が海岸に迫り、平地の少ない市街地および集落」に該当するようだが、部分的には同類型4の「海岸平野部」と評価することもできそうである。あるいは、その逆の評価もありうるかも知れない。それ故、各地区の復興策を考える場合には、杓子定規的に一つの類型に無理に当てはめてワンパターンの復興策を考えるのではなく、各復興モデルを組み合わせたような複合モデルを各地

区一更には、その一部一ごとに考える必要もある。上記のように提言は5つの復興モデルを提示しているが、その具体的な当てはめには困難を伴うし、そのいずれも通用しない一言い換えると、現実的でない、合理的でない、机上の空論的—と思われる被災地域・地区が存在することを指摘しておきたい。



写真26 壊滅状態の内陸部



写真27 道路土手上から見た鳴瀬川

(2) 石巻市¹⁹

① 石巻港付近の市街地

石巻市役所の中心市街地帯はそれほど大きな被害を受けていないようだった。人通りも見られ商業施設も普段と変わらぬ営業をしているようだった。写真28・29は、中心市街地をぬけて石巻港付近に至る道路周辺を写したもののだが、沿岸部の道路は波打ったように凸凹に歪んでいたりと、道路端の護岸部分には崩壊箇所も見られた。



写真28 沿岸部道路の歪んだ状況



写真29 沿岸部道路の崩壊箇所

② 湊第二小学校付近の住宅地

一帯は海辺に近い住宅地街で海水と下水が混ざったような異臭が未だに漂っていた。周辺の信号機も作動しておらず警官やガードマンが交通規制に当たっていた。写真30・31はほぼ全壊状態の家屋や解体撤去後の住居跡を写したものである。全壊、半壊、一部損壊など被災程度の異なる家屋が混在しているようだった。この地区の復興パターンも提言の類型2「平地の市街地が被災し、高台の市街地は被災を免れた地域」モデルが妥当するのだろうか。このような地区での瓦礫撤去等にボランティアの活躍が期待される。

③ 石巻港地区

港湾臨港地区はほぼ壊滅状態だった。写真32は、同地区やや内陸側に位置する衣料品チェーン店舗であるが、ほぼ全壊状態のままである。港湾

19 石巻市の状況につき、庄司慈明「現地発！復興論 まず復旧、そして復興へ 石巻市」『世界』岩波書店(2011年8月)76頁以下、参照。



写真30 住宅街の状況



写真31 全壊状態の家屋

のことが一帯の復旧・復興のペースを遅らせる足枷となっているのだろうか²²。同35は、上げ潮時に港湾内の道路に海水が流れ込み、一帯が水溜まりの冠水状態となっている状態である。満潮・高潮時の浸水範囲・高さは不明であるが、撮影時(14時頃)にはかなりの早さで増水し、危険を感じて急ぎ現場を離れた。このような港湾冠水地区の復興をどうするかは大きな課題である。提言にも明確な答えは示されていないように思われる。



写真32 全壊状態のチェーン店

関係者のような人たちが手作業で瓦礫撤去の作業をしている姿もあった。同33は地区内の空き地に仮置された瓦礫の山である²⁰。ここでも瓦礫は分別されることなく野積み状態であった。同34は、港湾内の事務所・工場・倉庫等の施設であるが作業をしている気配はなく、敷地内にはゴミの一部が放置されたままだった²¹。港湾地区は建築基準法に基づく建築制限の規制下にあるようだが、そ



写真33 瓦礫の仮置場と冠水箇所

- 20 2011年7月8日付朝日新聞朝刊によると被災した「37市町村のうち、最も瓦礫が多かったのは宮城県石巻市の616万トン」で、「同市の年間ごみ処理量の106万分にあたり、岩手県全体の量を上回り」、「被災市町村で最多の89万トンを瓦礫置き場に運び込んだが、全体の14%にすぎない」という。震災時の瓦礫仮置き場は、中継的な機能を担う1次仮置き場と、搬入物の分別や焼却処理を行う2次仮置き場に別けて設置される場合が多い。仮置き場用地として、公園や未利用の公有地が想定されるが、市街地では仮設住宅用地の需要も多いことから、しばしば用地確保をめぐるあつれきを生ずる。仮置き場を長期利用する場合には衛生面の対策も必要となる。以上につき、荒木修「震災と廃棄物-災害廃棄物行政の現状と課題」前掲『ジュリスト』40頁以下、参照。
- 21 2011年6月22日付日経新聞朝刊13面は、震災後の石巻市の水産・冷食事業につき、大手水産会社の石巻工場において「家庭用の白身魚フライなどを生産していたが、5つあった工場棟のうち3つが津波でほぼ全壊した。残った2棟は8月下旬にも稼働させるが、全面復旧を断念」したといい、「石巻市の場合、水産加工業は約900億円と製造業生産額の4分の1を占める」ので、被災による工場閉鎖が地元の雇用・経済面に与える影響が大きいと伝える。道路・港湾等のインフラを復旧しても、工場閉鎖等で産業が空洞化すると、地元の雇用・経済は回復せず衰退の一途を辿るであろう。
- 22 同上によると、「津波で被災した水産・冷食工場の多くは、建築基準法に基づいて地元の行政が「限定的に設けた『建築制限』」の区域に含まれている。再建どころか、建屋や瓦礫の解体・撤去もままならず、急いで製品供給を再開するには復旧を待てないのが実情」なので、水産・加工の有力工場は限外への移転を加速させているという。スプロールの無秩序開発を阻止し計画的な地域づくりのためには、同法等に基づく建築規制も必要であるが、一方、生産再開を急ぐ企業は一刻を争っており悠長なことを言うてはられない。立派なまちが復興されても、雇用の場がなければ定住できないので、ハード施設だけの復興となってしまふ。時間をかけた計画的な復興と一日も早い産業の復興とを天秤にかける必要がある。



写真34 港湾内事業所の状況



写真36 全壊状態の高台の家屋



写真35 上げ潮時に冠水した道路



写真37 壊滅状態の平地と高台の状況

(3) 女川町

① 女川駅付近

平地の住居は全壊状態で瓦礫の撤去も進み何もない状態だった。写真36は、少し高台に位置する家屋であるが、原形を残すもののほぼ全壊といえる状態であった。平地では津波に襲われ土台ごと掠われたのだろうか。同37は、平地から高台方向を写したもので高台の背後には山裾も見えるが、平地と高台の被災状況の違いも一目瞭然である。安全な高台に居住することが最善な津波対策であることが分かるであろう。この地区の復興モデルとしては、提言の類型3「斜面が海岸に迫り、平地の少ない市街地・集落」が、基本的に妥当するのだろうか。

② 女川浜

この地区の被害は大きく一つの街全体がほぼ壊滅状態だった。全壊状態のビル・建物が建ち並

ぶ一方、解体撤去された跡地も広がっていた。写真38の手前には撤去された建物跡地が広がり、その奥には倒壊を免れたものの全壊状態のビル群が見える。瓦礫の一部は搬送されずに残ったままである。同39は鉄骨部分だけが残った生鮮市場の一部で、その前面には原形を残さぬまでに大破した車両も見える。同40は港湾部の海岸脇で倒壊したビルである。建物前面や内部には津波で衝突・突入した車両も確認できる。同41には全壊状態のビルと共に岸壁付近で転倒したままの大型タンクー矢印で示したものも見える。やや分かりにくいのが、同42の霞んだ映り方は、走行するトラックや解体作業現場等から飛散した埃等が視界を悪くしている状態である²³。地域住民から雇用されたと思われる女性が工事現場の人々に交じって働く姿もあった。この地区は提言の類型1「平地に都市機能が存在し、ほとんどが被災した地域」の復興パターンが妥当するのだろうか。

23 このような地域では粉塵等による健康被害が懸念される。



写真38 市街地の状況



写真42 粉塵で霞んだ市街地



写真39 全壊状態の生鮮市場



写真40 倒壊したビル



写真41 岸壁付近状況と横転したタンク

③雄勝小学校付近

雄勝小学校屋上付近に掛けられた時計は14:35を指して制止していた。ここまで津波が押し寄せたのだろうか。周辺一帯は跡形もないような更地が連綿と広がり、僅かに小中学校や公民館等の公共施設等が残っていた。写真43は同小学校の正面校舎であるが、グラウンドには海岸部から流されたと思われる漁船が2艘並べて置かれていた。同44は公民館であるが屋上には大型バスが乗り上げており、この高さまで津波が襲来したことに驚かされた。この小学校や公民館は海岸線から数キロ離れていると思われた。写真には写されていないが、公民館の背後地一帯は無数の大破した車両や膨大な量の瓦礫が集められ仮置場所となっていた。この地区は、提言の類型1「平地に都市機能が存在し、ほとんどが被災した地域」にも同4の「海岸平野部」にも該当するようであり、複合的な復興パターンを考える必要があるようである。新聞報道によると、今年の4月以降において、石巻市雄勝地区内の20集落中、被害の大きかった雄勝湾沿岸を中心に少なくとも9つの集落が解散し、牡鹿地区では22集落中2集落が解散したという。両地区とも、祭礼や共同施設修繕のための積立金が各世帯に分配され、地域社会の再建の目途が立たない状態と報じられている。(日経新聞2011年7月8日付朝刊35面)



写真43 被災した小学校の状況



写真44 全壊した公民館の状況

3. 復興への視点 現地を視察しての課題と提言のまとめも兼ねて

3.1 復興への指針

上述した東日本大震災復興構想会議の「復興への提言～悲慘のなかの希望～」が本稿執筆中に公表された。更に、東日本大震災復興基本法も制定された。それらの詳細な検討は別の機会に譲りたい。ここで「復興への提言」につき簡単に注目点を三つ挙げると、第一に、従来のハード施設至上主義による防災から「減災」の考え方への転換が図られたこと²⁴、第二に、復興計画の策定に際し代表

的な地域モデルをベースに類型的な復興パターンを提示したこと、第三に、復興のための個々の事業実施に際しては防災上の費用対効果や整備に必要な期間を考慮するとしたことなどは、現実的な選択肢の提示として評価できる。以下、現地を巡回して実感した被災地の復興のあり方論も含めて、この三点について付言する。

(1) 防災から減災へ

第一の「減災」の点について敷衍すると、この減災の考え方に基づき、提言は、「これまでのように専ら水際での構造物に頼る防御から、『逃げる』ことを基本とする防災教育の徹底やハザードマップの整備など、ソフト面の対策を重視せねばならない。さらに、防潮堤等に加え、交通インフラ等を活用した地域内部の第二の堤防機能を充実させ、土地のかさ上げを行い、避難地・避難路・避難ビルを整備する。加えて、災害リスクを考慮した土地利用・建築制限を行うなど、ソフト・ハードの施策を総動員することが必要である」とする²⁵。

防災ハード施設に頼り切った防災対策の危険性は、今回、現地を巡って痛感した。科学技術の限界といい加減さこそ、今回の大震災から学ぶべき教訓の第一であろう。従来、ハード施設中心の防災対策は、各中央省庁の縦割りの構造の下で、各種の公共事業—河川整備、海岸整備、港湾整備、漁港整備、森林整備、等々—として巨費を投じ盛んに実施されてきた。結果として、それらの事業が今回の大災害を防げなかったことは、率直に認めざるをえないであろう。「もっと災害関連の公共事業を」ではなく²⁶、ソフト面を重視したポリシー・ミックス的な災害対策への政策転換—

24 提言2頁脚注2は「減災」を「自然災害に対し、被害を完全に封じるのではなく、その最小化を主眼とすること。そのため、ハード対策(防潮堤・防潮堤の整備等)、ソフト対策(防災訓練、防災教育等)を重層的に組み合わせることが求められる」とする。

25 提言5頁。

26 災害復興事業が完了したとされる雲仙普賢岳・旧山古志村・奥尻島も視察したが、そこでは依然として、見る者を圧倒するようなハード施設中心の「人力でねじ伏せる」ごとき災害復興関連の大規模公共事業がやりたい放題であった。これらの事業は中央省庁によって縦割りに一体性なく実施され、真に必要な事業といえるか疑問に思われた。防災面からも疑問でむしろ新たな大規模災害を惹起するのではないかと危惧される。災害復興関連の公共事業という新たなムダな公共事業には警戒が必要である。災害復興の公共事業だからといって聖域視されてはならないだろう。

一口で言えば、総合政策的なアプローチが求められる。

(2) 地域ごとの復興モデル

第二点目は、各被災地の地域特性に応じた復興パターンが示されたことである。この復興パターンについては後掲の説明図(類型1ないし4図)の断面図と平面図を参照されたい。

提言は、「地域類型と復興のための施策」として5つの類型モデルを示し、「今回の被災地は、地形、産業、暮らし等の状況が極めて多様である。そこで、今後の各地域での復興の検討に資する観点から、代表的な地域をモデルとして取り上げ、それぞれの復興施策のポイントを概略的に提示」している。提言付属の「提言本文に使用する図表」はそのイメージを具象化した概念図を示している。

類型1は「平地に都市機能が存在し、ほとんどが被災した地域」で、「平地に都市機能が存在し、そのほとんどが被災した地域においては、住居や都市の中核機能を高台など安全な場所に移転することを目標」とする一方、「原則的には、高台移転を目標とすべきであるが、適地確保の問題、水産業など産業活動の必要から、平地の活用も避けられない」とし、例外的な平地利用の場合、津波対策上ソフト面では、「できるだけ地域になくはならない産業機能などのみの立地とする土地利用・建築規制を一体的に実施」し、「土地のかさ上げ、適切な避難計画に基づく避難路の整備・機能向上、避難ビル等の整備」が必要とする。

類型2は「平地の市街地が被災し、高台の市街地は被災を免れた地域」で、ここでも原則的には「高台の市街地への集約・有効利用を第一に考える」が、「権利関係の調整が難航するおそれがあるた

め、平地の市街地のすべてを移転させることは困難」なので、例外的に「平地の安全性を向上させた上での活用が必要」とする。例外的な平地利用の場合の安全対策面では類型1の場合と同じく、「できるだけ産業機能などのみの立地とする土地利用・建築規制を実施」し「土地のかさ上げ、避難路・避難ビル等の避難対策」の充実が必要とする。

類型3は「斜面が海岸に迫り、平地の少ない市街地および集落」で、「海岸部後背地の宅地造成を行うことなどにより住居などを高台に移転することを基本」とするが、例外的に「平地においては、産業機能のみを立地させ、住居を制限する土地利用規制を導入」し、安全対策面では「産業関係者の避難のための施設を建設」という²⁷。

類型4は「海岸平野部」で、「沿岸に広く平野部が展開し、津波による浸水を受け農業関連を中心に甚大な被害が発生した地域」では、上述した減災の考え方にに基づき「海岸部に巨大防潮堤を整備するのではなく、新たに海岸部および内陸部での堤防整備と土地利用規制とを組み合わせる」が、具体的には「交通インフラなどを活用して二線堤機能を充実させ、住居などは二線堤の内側の内陸部など安全な場所へ移転することを基本」とし、二線堤より海岸側においては、「住居を設ける場合には、宅地の安全措置を講じ」「適切な避難計画に基づく避難路の整備・機能向上、避難ビル等の整備」を検討するという。

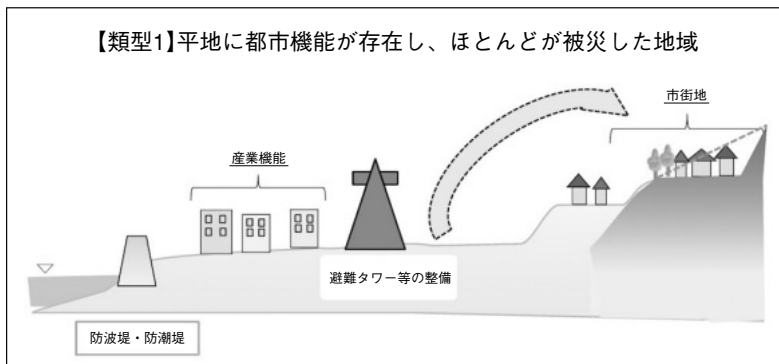
類型5は「内陸部や、液状化による被害が生じた地域」である。

今回現地を訪ね直感したのは各被災地域の復興策が杓子定規ではないことである。今回の被災地域は沿岸部一帯の広範な地域に及んでいるので、各地域の地理・歴史・文化・産業・人口世帯

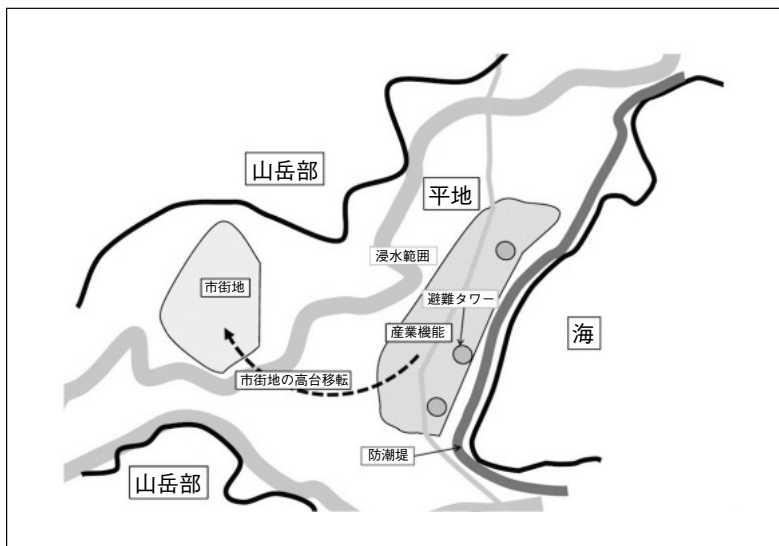
27 もともと平地が少なく斜面が海岸に迫る地域は、すでに過疎化が相当進み限界集落化している地域も少なくないので、このようなケースを想定し、提言は「高齢化に伴い、集落維持が困難なケースについては、集落の再編が課題となりうる。また、地形により防災対策を実施することが容易と考えられる地域を重点的に再整備することも検討すべきである」として、より現実的な選択肢にも言及している。なお、樺島博志「国・自治体の責務とその限界」前掲『ジュリスト』13項によると、被災地復興のグランド・デザインには「転換型」「復旧型」の2種類があるとされ、関東大震災、阪神淡路大震災ともに「転換型」の計画に基づき、再開発による都市機能と産業構造の高度化が目指されたが、どれも構想通りにいかず「復旧型」で終わっているという。

数・高齢化率・被災状況等々の相違によって、復興パターンも相当異なるのも当然であろう。本稿でも訪問した主要な被災地をあえて上記類型モデルに当てはめてみたが、現地に足繁く通って各被災地の個性・特性・属性等を把握し、ピンポイントの復興計画・施策を考える必要性を痛感した。もとより上記5類型がすべての被災地域をカバーする訳ではないので、各類型を組み合わせ合わせた複合パターンやそのいずれにも妥当しない地域を想定

した新たな復興モデルの構築も必要である。更に言えば、迅速・効果的な復興のためには、各被災地域を細分化した地区単位の復興計画・施策を策定する必要もあろう。そのためには、できるだけ小さい地区単位から集約しより大きな市町村単位でまとめる復興モデルづくりが必要であろう。このような観点からすると、市町村レベルの基礎自治体に第一次的かつ最終的な決定権限を付与することが、極めて重要である²⁸。

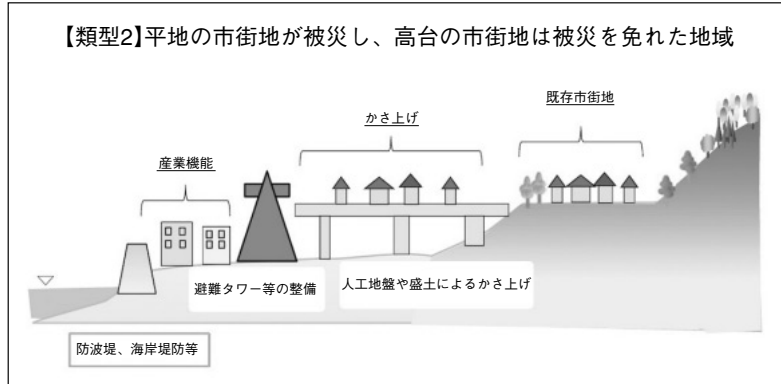


(出典)内閣官房, <http://www.cas.go.jp/jp/fukkou/pdf/kousou12/zuhyo.pdf>, 2011/9/20アクセス(類型1:断面図)

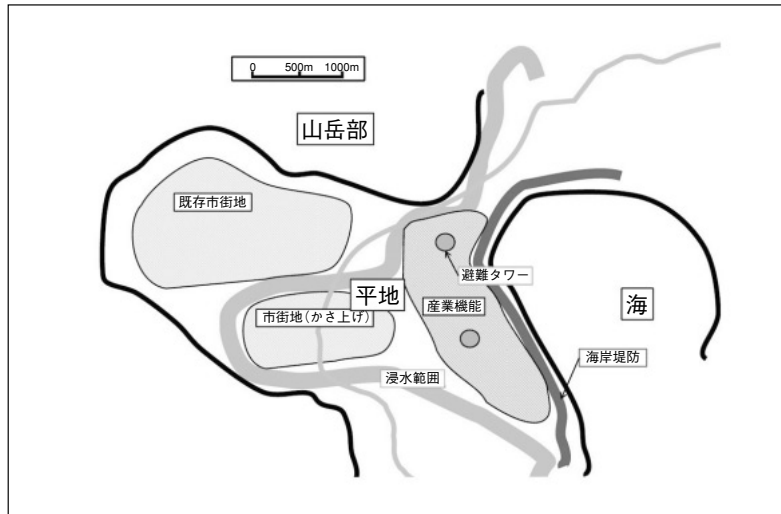


(出典)内閣官房, <http://www.cas.go.jp/jp/fukkou/pdf/kousou12/zuhyo.pdf>, 2011/9/20アクセス(類型1:平面図)

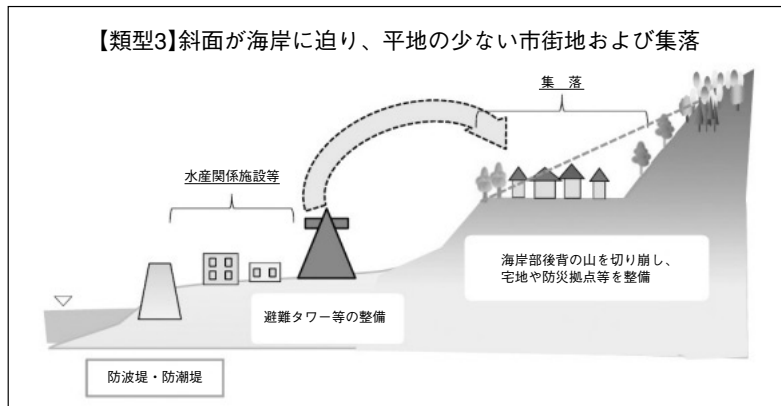
28 提言10頁も「市町村主体の復興」を強調し、「復興の主体は、住民に最も身近で地域の特性を理解している市町村が基本となる。それぞれの市町村は、住民、NPO、地元企業等とも連携して復興計画を策定するとともに、自主的かつ総合的にきめ細かな施策を推進しなければならない」とする。



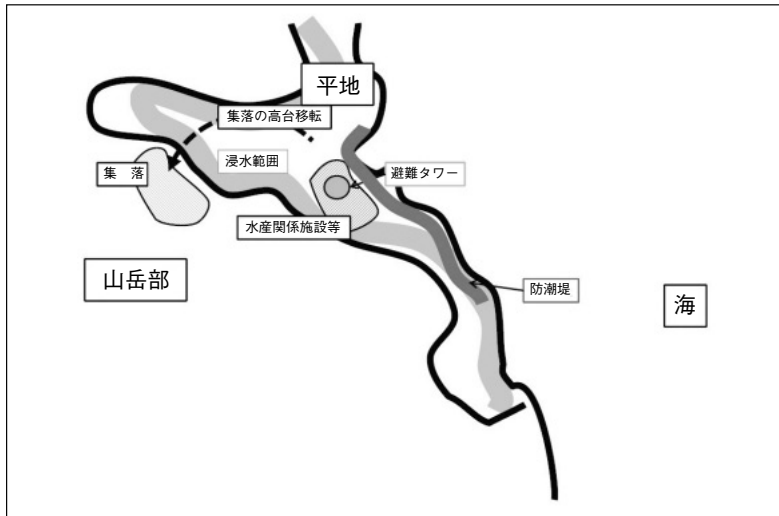
(出典) 内閣官房, <http://www.cas.go.jp/jp/fukkou/pdf/kousou12/zuhyo.pdf>, 2011/9/20アクセス(類型2:断面図)



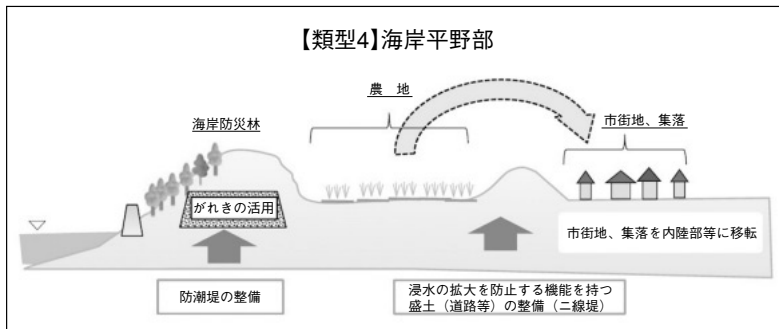
(出典) 内閣官房, <http://www.cas.go.jp/jp/fukkou/pdf/kousou12/zuhyo.pdf>, 2011/9/20アクセス(類型2:平面図)



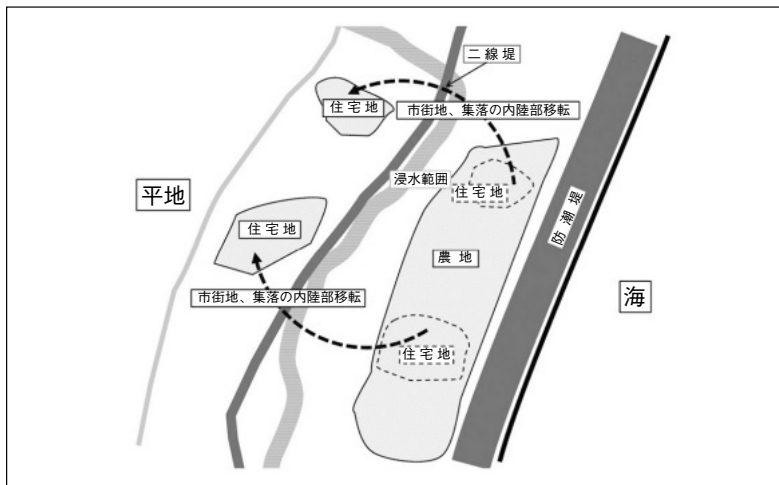
(出典) 内閣官房, <http://www.cas.go.jp/jp/fukkou/pdf/kousou12/zuhyo.pdf>, 2011/9/20アクセス(類型3:断面図)



(出典)内閣官房, <http://www.cas.go.jp/jp/fukkou/pdf/kousou12/zuhyo.pdf>, 2011/9/20アクセス(類型3:平面図)



(出典)内閣官房, <http://www.cas.go.jp/jp/fukkou/pdf/kousou12/zuhyo.pdf>, 2011/9/20アクセス(類型4:断面図)



(出典)内閣官房, <http://www.cas.go.jp/jp/fukkou/pdf/kousou12/zuhyo.pdf>, 2011/9/20アクセス(類型4:平面図)

(3) 復興事業のありかた

復興計画や施策が立派でもその実施のための事業がお粗末では意味がない。提言は、個別の具体的な復興事業のありかたにつき、「復興のための個々の事業については、その立案段階より、費用対効果や効率性の観点を重視し、真に必要なかつ有効な事業となるよう、十分な考慮がなされるべきである」とする。当たり前のことだが従来の復興事業例を見ると、事業の費用対効果・効率性や必要性・有効性といった当然の評価基準がないがしろにされている。災害復興関連の公共事業のカネの流れも外部からは見えにくい。一般に、災害復興事業は公共事業として実施されるので、日本の公共事業の通有性としての不合理性や環境破壊に対する警戒が必要である²⁹。過去の復興事業例—例えば、上述した雲仙普賢岳・山古志・奥尻島など—を見て思うのは、必要性・有効性について疑問のある自然破壊型の公共事業がここぞとばかりに実施され、貴重な地域資源を壊していたり、新たな災害の誘因となっていることである。災害復興の公共事業は、「安全のため必要」という刷り込み効果によって反対しづらく、国庫補助率も極めて高いので、災害復興という錦の御旗のもとで、合理性の疑われる大規模公共事業が短期間に集中的に実施される。その結果、貴重な自然が破壊されて地域環境が一変し、地元では公共事業依存体質ができてし

まい、復興完了後には一気に雇用等の地域経済は悪化する。そこにしかない地域資源を失い、土建業以外の地場産業もなくなり、急激な少子高齢化の洗礼を受けて、災害復興関連の公共事業終了後には、立派な道路・橋梁・隧道や法面・治山・砂防工等でコンクリート要塞化された地域づくりがなされても居住人口は減少の一途をたどり、ゴーストタウン化している事例も少なくない³⁰。実施された公共事業も防災事業として一元化されることなく、重複するような中央省庁別の縦割りの補助事業—例えば、道路・農道・林道・海岸・港湾・漁港整備・治山・砂防等々の各事業—が実施されている。これもムダな事業を生む原因となるし、地元が真に望む事業実施の妨げとなる。必要最小限の事業資金を地元自治体に一括交付し、その自主的判断の下で事業実施させる仕組みが、効果的な災害復興関連の公共事業には欠かせない。災害復興関連の公共事業の地元自治体負担、建設された防災施設の維持管理費、更には防災施設により新たに生み出される災害対策費などによって、地元自治体の財政状況も一挙に悪化する。災害対策に関係ないと思われる施設まで復興事業として建設されたりする。以上のような事態を避けるには、最小費用・最大効果原則の再確認³¹、複数の代替案検討の義務化³²、市民参加の下で情報公開・透明性・説明責任の徹底を図るなど、野放図に実施

29 一方で、東日本大震災復興基本法7条1号は、「復興及びこれに関連する施策以外の施策に係る予算を徹底的に見直し、当該施策に係る歳出の削減を図ること」を定めており、この規定は今回の大震災前に策定・実施されたムダな公共事業の見直しの根拠となろう。

30 旧山古志村では震災が起きた平成16年には2167人あった人口が復興完了後同22年には1303人に激減し、今回の東日本大震災と同じく大規模な地震・津波被害を受けた奥尻島では、震災前の同2年には4604人を数えた人口が復興完了後の同21年には3343人に減少している。2011年6月10日付読売新聞朝刊によると、同23年6月1日現在の旧山古志村の人口は1286人、奥尻島の同23年4月末日現在の人口は3179人で、更に減り続けている。これらの被災地では千億円単位—正確な数字は把握できていない—の復興事業費が投じられたというが、投資額に見合うだけの復興の成果が挙げられているか厳密な検証が必要である。例えば、Wikipedia「北海道南西沖地震」*の項目では、奥尻島では「復興に投入された費用は約927億円にのぼる(単純に当時の島の人口約4700人で割ると一人当たり約1970万円)」といい、2011年4月27日付朝日新聞朝刊は、奥尻町長の談話として「復興費は義援金と公共事業で1千億円を超え」と伝えている。旧山古志村役場での個人的な聞き取り結果からも、復興費は同村でも1千億円を超えるようである。

31 地方財政に関し地方自治法2条14項は「最小の経費で最大の効果」を上げること、地方財政法4条1項も「目的を達成するための必要且つ最小の限度」をこえて経費を支出してはならないと定めるが、これらの理は国家財政にも当然に妥当する。

32 2011年に改正された環境影響評価法は、一定の事業につき計画立案段階から「一つ又は二つ以上」の「計画段階配慮事項」についての検討を義務づけたが(3条の2)、災害復興関連の公共事業に関しては更に踏み込んで、複数の代替案のメニューを示してそれぞれの長短等を明らかにさせる必要がある。

されがちな災害復興関連公共事業に対する厳密なチェックが必要である³³。この点に関し、前述した東日本大震災復興基本法にも関連規定が散見されるが、不十分である³⁴。

3.2 人間復興論 個人補償は、禁止手か？

これまでの震災復興例を見ると、復興の哲学は、公私の役割分担を大前提として、国・自治体等はインフラ整備等のハード面を担当し、被災した個人の住居・生業等は自己責任原則を貫くものといえよう。それ故、個人に対する金銭的補償は、災害弔慰金、各種義援金等の分配金は別として³⁵、被災者生活再建支援金等の公的補償は改善されたとはいえ十分とはいえない³⁶。確かに、災害に対する保険制度等がある以上、安易な公的補償制度の導入はこれまでの自助努力の意義を失わせ、無用な混乱を招くかもしれない。が、自己責任原則は非常大災害時にも「所与」のものだろうか。千年に一度とも言われる今回の大震災に対し

ては空しく聞こえる。一日も早い復興、効率的で効果的な復興のためには、災害復興にも市場原理を活用する必要があると思う。そのためには被災した個人に対する公的補償を厚くし、被災者の自主的な選択を通じて、合理的な復興を図ることが考えられて良い。個人に準ずる中小企業の支援策についても同様であろう³⁷。公的支援をインフラ等のハード施設に限定すると、上述したようなムダな災害復興関連の公共事業が実施される温床ともなるし、生活・産業基盤が整備されても住む人や働く人がいないゴーストタウンができてしまう³⁸。被災した個人の自立を第一義的に目指す「人間の復興」とインフラ整備等のハード面を優先させる「都市の復興」を対比させていうと³⁹、これまでの復興事例は都市の復興が優先され中央官庁主導の大規模公共事業をやりまくった感がある。それがお宝というべき地域資源を破壊し、土建依存体質—その反面において、地場産業の衰退—を生みだし、復興完了後には地域の底力が失われている。これでは復興という大義名分の下で

33 例えば、高台移転による防災に関しても、低地の甚大な津波被害から短絡的に当然の選択肢とされがちだが、室崎益輝「高台移転」は誤りだ。本当に現場の視点に立った復興構想を」前掲世界55頁以下は、奥尻島の例などからも疑問を呈している。

34 災害復興関連の公共事業も、一体、どれだけの予算がいつどこに使われたか分かりにくい、同法9条は、「復興に係る国の資金の流れについては、国の財政と地方公共団体の財政との関係を含めてその透明化を図るものとする」と定めた点は評価できるが、情報公開・説明責任・市民参加等の徹底などは、今後の課題として残されている。

35 災害弔慰金は災害弔慰金の支給等に関する法律に基づき遺族等に最大で500万円、被災者生活再建支援金は被災者生活再建支援法に基づき最大で300万円が支給される。一方、各種の義援金等は、大災害であっても被害地域が限定され被災者数も少ない場合、一人当たりの分与額も相当な額に達することがある。例えば、前掲2011年4月27日付朝日新聞朝刊によると「奥尻町には190億円の義援金が集まった」といい、前掲2011年6月10日付読売新聞朝刊によると「住宅が全壊した4人家族で約1400万円が支給された」という。平成20年4月1日付長岡市災害対策本部編「新潟県中越大地震の被害及び復旧対策の概要」61頁によると、同年2月29日現在の山古志の義援金受入額は4億931万8041円に達したという。

36 個人住宅の再建支援の経緯と現状につき、前掲山中4頁以下、参照。なお、復興財源問題につき、宮入興一「東日本大震災の特徴と復旧・復興の諸課題」前掲「環境と公害」8頁では、財源総額が不明であるにもかかわらず、消費税増税によって復興財源を確保しようとする動きに疑問を投げかけている。財源確保には、大型公共事業の見直し、法人税減税、証券優遇税制の中止を第一として、残りを当面国債で賄うべきとし、その際の参考例として湾岸戦争時の「法人臨時特別税」を挙げている。

37 2011年7月8日付朝日新聞朝刊によると、東日本大震災の被災企業に対する国の復興支援に青森・岩手・宮城の3県で予算の約10倍の応募があり渇々の状態で、「中小企業庁は今年度の第一次補正予算で、被災した中小企業グループ向けに、壊れた設備や建物の復興費の最大4分の3を国と県が補助する支援策を用意した。予算は青森県45億円、岩手県79億円、宮城県65億円」だが、「青森で計40億～60億円、岩手で計545億円、宮城で計1250億円の応募」があり、企業からは「宝くじみたい」との不満がでていているという。「国の復興支援策で企業に直接補助金を出すのは、この事業が事実上唯一」だという。第二次補正予算では更に100億円を追加し、第3次補正予算以降も増額検討予定というが、個別の中小企業に対する公的補助の必要性を示すといえよう。産業なくして雇用もなく、雇用なくして定住もないので、一日も早い現地復興のためには被災企業に対する公的支援策が即効的で、真に必要な復興政策だと思う。

38 東日本大震災復興基本法2条4号は、復興の基本理念の一つとして、「少子高齢化、人口の減少」等をわが国が直面する課題として捉え、この「課題の解決に資するための先導的な施策への取組が行われるべきこと」を定めるが、少子高齢化・人口減少を前提とした現実的な対応が求められる。

39 宮入興一「東日本大震災と復興のかたち 成長開発型復興から人間と絆の復興へ」前掲「世界」43頁以下は、「人間の復興と絆の復興」を指導理念とし、「救急応急型救助」と「生活・生業回復型救助」、「公共施設原型復旧」と「改良復旧」、「個人財産自己責任」と「地域共同社会再生」、「創造的復興」と「人間基盤復興」、「中央集権型復興」と「分権自治型復興」を対比しつつ、復興のあり方を詳細に論じている。

官主導の公共事業が実施されただけである。公共事業は真に地域住民が必要とするものに絞り、被災した個人や企業に直接的な公的支援を実施することが、一日も早い効率的でムダのない復興の鍵になると思う。

3.3 被災者の自己決定権

上記復興のあり方とも関係するが、地域コミュニティの再生を強調する場合にも、被災者の自己決定権を前提とした議論が必要だと思う⁴⁰。被災者にも個人的な諸事情があるので、地域コミュニティの復興が可能な場合にも、今後、どこに定住するかを選択も含めて被災者の自己決定を尊重する施策が必要であろう。復興政策として、もとの地域コミュニティの再生を第一義的に考えるのは当然であるが、被災の程度、家族の絆、雇用環境、将来の人生設計、安心・安全への考え方、被災から復興までの時間軸、等々、被災者の個人的事情は千差万別なので、もとの居住地以外の選択肢を閉ざすような施策は、被災者個人の暮らしの復興の妨げにもなると思う。被災者の自己決定権を前提に、被災地の定住獲得を目指して各復興地が競うことも、一日も早いより良い復興のインセンティブとなろう。より安全で利便性も高く雇用にも恵まれた地域への「ヒト・モノ・資金」の集積も必要であろう。そのためにも個人補償のような被災者に直結した施策が有益だと思う。被災者個人の自己決定権を強調することは、20世紀的な中央集権的なコンクリート開発型の復興でなく、21世紀的な人間中心の生活・生業再建型の暮らし復興のためにも有益であろう⁴¹。

(追記)

本稿で紹介した名取市閑上地区の復興につき、日経新聞2011年8月5日付夕刊16面によると、同地区は低地が広がっていて、震災で壊滅的な被害を受けたが、現在、市は、3つのまちづくり案を示し、いずれも浸水地域を盛り土で嵩上げて整備する等して、地域の再整備を前提とするのに対し、住民の中で「地域再復興」派と「集団移転」派とで意見が分かれて、前者の「閑上復興・まちづくりを考える会」は浸水地域に7mの人工台地を造成し、海岸部には津波を減衰させる漁礁を設置するという独自の構想を発表し、後者の「どうする閑上」の方は、浸水地域外への移転の選択肢も盛り込むよう求めているという。安全重視と伝統・文化の継承という2つの問題の板ばさみとなり、復興計画作りが難航していることから、今後の復旧・復興のあり方をめぐって、議論の紛糾は避けられないと思う。百家争鳴は当然であろう。議論を封印するのではなく徹底した討論を踏まえた合意形成が求められている。今回の大震災は住民主体の合意形成モデルづくりの試金石ともなろう。

40 この点につき、前掲東日本大震災復興へ向けての提言集18頁所収の災害復興基本法案第4条の立法提言は「被災者の決定権」を謳い、「被災者は、自らの尊厳と生活の再生によって自律的人格の回復を図るところに復興の基本があり、復興のあり方を自ら決定する権利を有する」と定める。このような被災者の権利を中心にして各種の復興施策を考えていくことが必要であり、人間の復興にも直結すると思う。

41 東日本大震災復興基本法2条1号は、復興の基本理念の一つとして、「一人一人の人間が災害を乗り越えて豊かな人生を送ることができるようにすることを旨として行われる復興のための施策の推進により、新たな地域社会の構築がなされるとともに、21世紀半ばにおける日本のあるべき姿を目指して行われるべきこと」を宣明するが、ここに人間の復興・暮らしの復興の考え方を読み込むことができるであろう。

