

震災復興と地域再生

—「人間の復興」を中心軸に据えて—



京都大学教授

おか だ とも ひろ
岡田 知弘

はじめに

東日本大震災が発災した3月11日から、3ヵ月余りが経過した。約8,000人の行方不明者を含め、今回の大震災での犠牲者は2万5,000人近くに達している。この犠牲者のほとんどが、史上最大規模の巨大地震にともなう大津波によるものであり、犠牲者の数は戦後災害史上最悪となっている。しかも、いまも、この大震災は進行途中である。

それは、度重なる余震の継続という意味だけではなく、2次被害として福島第一原発の3つの原子炉のメルトダウンによる放射能漏れ事故が未だに収束せず、太平洋側の浜通り地域だけではなく、^{はまどお}飯館村をはじめ福島県内陸部の地域でも、^{いいたてむら}住民や事業所、役場までが、大気、水、土壌、海洋、農林水産物の高濃度の放射能汚染により、生まれ育った地域から長期にわたり避難せざるをえない事態が、いまも続いているからである。さらに、3ヵ月にわたる産業活動や社会的機能の停止は、被災者の暮らし、雇用、所得を直撃してきて

いるうえ、被災地域での仮設住宅の建設の遅れもあって、長期にわたる避難所生活による病気や体調悪化も広がっているという意味でもある。

加えて、直接的な被災地域や原発事故避難地域だけではなく、3次被害、4次被害ともいうべき、震災にともなう資材不足、資金調達難、風評被害、顧客や客足の減少による労働者の解雇や事業所の倒産、廃業などによる生活困難者が全国規模で広がってきており、それらの問題への緊急対応とともに震災復興をはかることが、国民的課題となっている。

そのようななかで、政府の復興構想会議や、宮城県、岩手県、福島県及び基礎自治体レベルで、復興構想やビジョン、復興計画の策定が本格的に展開されつつある。政府の復興構想会議は6月25日に第一次提言を発表したが、県、市町村レベルでは来年度予算への反映をめざして、遅くとも9月までに計画を策定する動きとなっている。

だが、政府の復興構想会議や宮城県の復興計画策定においては、東日本大震災を、さらなる構造改革の好機とみなす考え方が強く押し出されるようになっている。農地や漁港の「選択と集中」、特区制度活用による企業誘致、TPP（環太平洋経済連携協定）参加推進、被災自治体の合併や道州



陸前高田市市街地（2011年5月）

制の推進などが、財界だけでなく、被災地の宮城県知事からも主張される事態となっている。

しかしながら、後述するように、そのような構造改革こそが地域経済や社会を崩壊させ、災害に弱い国土構造や地域をつくりあげた要因だったことを想起しなければならない。活動期に入ったといわれる日本周辺の地殻変動が、今後も、巨大な地震を引き起こす可能性は十分予想される。政府の地震調査委員会によると、今後30年の間に、マグニチュード8以上の東海大地震が起きる可能性は87%であり、東南海大地震や南海大地震といったプレート型連動地震が発生する可能性も70～60%と予測されているのである⁽¹⁾。今回の東日本大震災のように、プレート型大地震に誘発された長野県北部、静岡県東部、秋田県北部の断層型地震が起こる可能性もあり、日本列島上に展開している原発や重油タンク等の危険施設の被災による2次被害も、当然想定されるべきである。そのような巨大地震の危険を考えるならば、これまでの東京一極集中型の国土構造や成長戦略、原子力に依存したエネルギー政策、地方自治制度改革をめぐる問題点を、洗い出すことが求められているといえる。

今回の大震災は、実に多くの、しかも日本の将来に関わる重大問題を、個人の生き方という側面においても、日本社会のあり方という側面においても、私たちにつきつけたといえる。それは、復興政策の根本に直接関わる問題であるだけでなく、今後の日本社会全体のあり方につながる問題でもある。大震災・大津波によって失われた多く

の犠牲者の御霊にこたえるためにも、一人ひとりの住民の命と暮らしが最優先される国を、住民の生活領域である地域から再生していくことが、同時代に生を受け、生きることを許された私たちの歴史的使命になっているのではないだろうか。

小論では、今回の大震災の地域的、歴史的特質を明確にするとともに、被災地の復興をめぐる基本問題と、地域再生の方向について、私論を述べてみたいと思う。

1 東日本大震災の地域性と歴史性

いかなる災害も、地域性と歴史性を有することは、災害学の世界において指摘されてきたことである⁽²⁾。災害は、特定の自然現象が、特定の地域空間の人間社会に与える、人的・物的な損害であり、とりわけ震災や津波災害は、特定の場所に限定されて発生するために強い地域性を有する。同時に、例えば江戸時代の地域経済や社会、住宅等の建造物の形状、量と質と、現代資本主義の下におけるそれとは大きく異なり、したがって被害の現れ方は歴史性を帯びる。原発事故による放射能汚染は、明らかに現代日本という時代に固有な歴史的現象である。

その点を確認したうえで、改めて、今回の大震災の被害状況を確認しておきたい。というのも、震災直後に報道された映像等によって、東北全体が被災地であったとか、「壊滅的打撃」というイメージが流布され、それが復興政策を考えるうえで非科学的な判断を生む根拠のひとつにもなっているからである。

図表1 東日本太平洋岸地域の被災関係データ

	人口総数 (人) 2010(速)	総住宅数 (住宅) 2008	死者数 (人) 消防庁災害 対策本部: 5月19日 11時現在	行方 不明者数 (人) 消防庁災害 対策本部: 5月19日 11時現在	浸水範囲 面積 (km ²) 国土地理 院: 4月18日 公表	推定浸水 域にかかる 人口(人) 総務省統計 局: 4月25日 公表	全壊住家 数 (棟) 消防庁災害 対策本部: 5月19日 11時現在	半壊住家 数 (棟) 消防庁災害 対策本部: 5月19日 11時現在	一部破損 住家数 (棟) 消防庁災害 対策本部: 5月19日 11時現在	実数		比率		
										死者・ 行方不 明者	全半壊 棟数	死者・ 行方不 明者 対人口 総数	全半壊 棟数 対総住 宅数	浸水域 人口 対人口 総数
青森県	1,373,164	580,800	3	1	24	15,838	281	1,018	78	4	1,299	0.0%	0.2%	1.2%
岩手県	1,330,530	549,500	4,450	2,994	58	107,503	17,107	2,657	1,585	7,444	19,764	0.6%	3.6%	8.1%
宮古市	59,442	25,010	412	355	10	18,378	3,669	1,006	176	767	4,675	1.3%	18.7%	30.9%
大船渡市	40,738	16,580	314	150	8	19,073	3,629			464	3,629	1.1%	21.9%	46.8%
久慈市	36,875	15,810	2	2	4	7,171	61	198		4	259	0.0%	1.6%	19.4%
陸前高田市	23,302	8,550	1,492	699	13	16,640	3,159	182	27	2,191	3,341	9.4%	39.1%	71.4%
釜石市	39,578	18,420	839	508	7	13,164	3,188	535	120	1,347	3,723	3.4%	20.2%	33.3%
大槌町	15,277	6,130	766	952	4	11,915				1,718	-	11.2%	-	78.0%
山田町	18,625	7,950	566	299	5	11,418	2,638	345	69	865	2,983	4.6%	37.5%	61.3%
野田村	4,632	-	38		2	3,177	308	168		38	476	0.8%	-	68.6%
宮城県	2,347,975	1,013,900	8,883	5,512	327	331,902	62,736	16,103	19,188	14,395	78,839	0.6%	7.8%	14.1%
仙台市	1,045,903	530,660	685	180	不明	10,385	7,967	4,403	3,250	865	12,370	0.1%	2.3%	1.0%
石巻市	160,704	64,870	2,964	2,770	73	112,276	28,000	調査中	調査中	5,734	-	3.6%	-	69.9%
塩釜市	56,490	23,250	21	1	6	18,718	358	1,390	325	22	1,748	0.0%	7.5%	33.1%
気仙沼市	73,494	25,670	930	604	18	40,331	8,383	1,861	428	1,534	10,244	2.1%	39.9%	54.9%
名取市	73,140	25,820	901	145	27	12,155	調査中	調査中	調査中	1,046	-	1.4%	-	16.6%
多賀城市	62,979	26,810	186	4	6	17,144	1,500	3,000	調査中	190	4,500	0.3%	16.8%	27.2%
岩沼市	44,198	17,010	178	6	29	8,051	調査中	調査中	調査中	184	-	0.4%	-	18.2%
東松島市	42,908	15,450	1,031	395	37	34,014	4,743	2,015	調査中	1,426	6,758	3.3%	43.7%	79.3%
亶理町	34,846	11,520	254	16	35	14,080	2,051	543	114	270	2,594	0.8%	22.5%	40.4%
山元町	16,711	5,310	669	78	24	8,990	2,058	788	978	747	2,846	4.5%	53.6%	53.8%
松島町	15,089	5,560	2	2	2	4,053	103	390	368	4	493	0.0%	8.9%	26.9%
七ヶ浜町	20,419	6,650	65	11	5	9,149	調査中	調査中	調査中	76	-	0.4%	-	44.8%
利府町	34,000	11,420	1	2	0.5	542	12	84	200	3	96	0.0%	0.8%	1.6%
女川町	10,051	-	473	620	3	8,048	3,021	46	86	1,093	3,067	10.9%	-	80.1%
南三陸町	17,431	5,540	514	664	10	14,389	3,877	調査中	調査中	1,178	-	6.8%	-	82.5%
福島県	2,028,752	808,200	1,529	531	112	71,292	8,753	7,397	43,738	2,060	16,150	0.1%	2.0%	3.5%
福島市	292,280	130,050	3				133	759	3,630	3	892	0.0%	0.7%	0.0%
郡山市	338,772	145,870	1				968	2,464	12,961	1	3,432	0.0%	2.4%	0.0%
いわき市	342,198	147,740	303	82	15	32,520	程度不明	15,463棟		385	-	0.1%	-	9.5%
白河市	64,710	26,740	12				92	120	1,272	12	212	0.0%	0.8%	0.0%
須賀川市	79,279	27,250	10	1			391	802	8,160	11	1,193	0.0%	4.4%	0.0%
相馬市	37,796	15,030	424	33	29	10,436	1,120	392		457	1,512	1.2%	10.1%	27.6%
南相馬市	70,895	25,050	540	225	39	13,377	4,682	975		765	5,657	1.1%	22.6%	18.9%
広野町	5,418	-	2	1	2	1,385	102	38		3	140	0.1%	-	25.6%
楢葉町	7,701	-	12	2	3	1,746	50			14	50	0.2%	-	22.7%
富岡町	15,996	6,880	7	12	1	1,401				19	0	0.1%	0.0%	8.8%
大熊町	11,511	-	37	7	2	1,127	30			44	30	0.4%	-	9.8%
双葉町	6,932	-	25	10	3	1,278	58	5		35	63	0.5%	-	18.4%
浪江町	20,908	7,830	50	136	6	3,356				186	0	0.9%	0.0%	16.1%
新地町	8,218	-	93	21	11	4,666	548			114	548	1.4%	-	56.8%
茨城県	2,968,865	1,223,800	23	1	23	40,134	1,555	8,890	112,150	24	10,445	0.0%	0.9%	1.4%
水戸市	268,818	132,010	2		1	1,209	110	323	16,211	2	433	0.0%	0.3%	0.4%
日立市	193,129	89,110			4	7,211	241	1,829	5,029	0	2,070	0.0%	2.3%	3.7%
高萩市	31,014	13,220	1		1	1,519	95	555	2,849	1	650	0.0%	4.9%	4.9%
北茨城市	47,026	19,840	5	1	3	7,212	206	957	3,452	6	1,163	0.0%	5.9%	15.3%
ひたちなか市	157,012	62,360	2		3	5,616	67	361	2,487	2	428	0.0%	0.7%	3.6%
鹿嶋市	66,030	33,010	1		3	3,794	129	330	2,567	1	459	0.0%	1.4%	5.7%
神栖市	94,823	43,340			3	3,752	137	973	1,039	0	1,110	0.0%	2.6%	4.0%
鉾田市	50,161	15,370			2	3,667	73	147	5,250	0	220	0.0%	1.4%	7.3%
大洗町	18,331	7,510	1		2	3,982	4	204	773	1	208	0.0%	2.8%	21.7%
東海村	37,430	14,790	4		3	2,172	16	33	875	4	49	0.0%	0.3%	5.8%
千葉県	6,217,119	2,717,700	19	2	17	35,531	718	2,333	20,583	21	3,051	0.0%	0.1%	0.6%
銚子市	70,225	30,070			1	2,088	23	40	2,020	0	63	0.0%	0.2%	3.0%
旭市	69,074	23,800	13	2	3	8,303	320	657	1,981	15	977	0.0%	4.1%	12.0%
習志野市	164,421	74,110	1				7	207	826	1	214	0.0%	0.3%	0.0%
柏市	404,079	180,970	1					1	1,012	1	1	0.0%	0.0%	0.0%
我孫子市	134,047	56,920					138	47	368	0	185	0.0%	0.3%	0.0%
浦安市	164,878	82,790					8	470		0	478	0.0%	0.6%	0.0%
印西市	88,146	23,190					9	5	730	0	14	0.0%	0.1%	0.0%
匝瑳市	39,826	14,160			1	2,892	5	7	1,783	0	12	0.0%	0.1%	7.3%
香取市	82,885	30,450					47	242	3,175	0	289	0.0%	0.9%	0.0%
山武市	56,086	23,020	1		6	5,358	35	102	30	1	137	0.0%	0.6%	9.6%
栄町	22,582	8,740					22	32	466	0	54	0.0%	0.6%	0.0%
東庄町	15,161	5,170					3	6	1,804	0	9	0.0%	0.2%	0.0%
大網白里町	50,122	20,360			0.5	922	1		10	0	1	0.0%	0.0%	1.8%
九十九里町	18,009	7,670			2	7,766		2	1	0	2	0.0%	0.0%	43.1%
横芝光町	24,679	10,040			1	1,813	6	6	174	0	12	0.0%	0.1%	7.3%
一宮町	12,042	-			1	2,293				0	0	0.0%	-	19.0%
長生村	14,751	-			1	378				0	0	0.0%	-	2.6%
白子町	12,151	-	1		1	3,718	1			1	0	0.0%	-	30.6%

資料出所：総務省統計局、ホームページ。原資料は、「社会・人口統計体系」、「住宅・土地統計調査」及び消防庁、各県発表資料。
注：-印は標本数が少ないため不明値として扱っていることを意味する。



水没した陸前高田市役所

今回の大震災の発生源は、^{おしかほんとう}牡鹿半島沖130キロメートルのプレート^{おしかほんとう}の合わせ目であり、南北500キロ、東西200キロの断層面が最大20メートル程度ズレたという。そのためにマグニチュード9.0の大地震と大津波が東北から北関東の太平洋岸一帯を襲うことになる。消防庁の5月末日時点での被害状況調査によると、死者・行方不明者・負傷者が出た範囲は、北海道から三重県、長野県、静岡県にいたる18都道県に及ぶ⁽³⁾。この被害の超広域性が、第1の特徴である。被災地域は、東北だけではなく、全国に広がっている点に留意しなければならない。被災地域が東北だけであり、震災復興にあたって東北州を導入すべきだという議論の誤りを指摘しておかなければならない。

第2に、人的、物的被害が大きかった被災地域をさらに市町村別に詳しく見ると、被災地域が特定の地域に集中していること、さらにその被災内容も異なっていることがわかる。図表1によると、5月19日時点での死者・行方不明者は、宮城県が1万4,395人と最も多く、これに岩手県の7,444人、福島県の2,060人が続き、この太平洋側3県に人的被害が集中している。しかも、この3県のなかでは、石巻市、^{いしのまき}気仙沼市、^{けせんぬま}名取市、^{なとり}東松島市、^{ひがしまつ}女川町、^{おながわちやう}南三陸町（以上、宮城県）、^{りくぜん}陸前高田市、^{たかた}釜石市、^{かまいし}大槌町（以上、岩手県）で、1,000人を超える犠牲者が出た。いずれも、三陸沿岸の自治体であり、津波被害による犠牲者がほとんどであった。津波の浸水域に住んでいた人口は、女川町や南三陸町で8割、陸前高田市や大槌町では7割を超えており、全半壊住宅の比率は宮

^{やまもとちやう}城県山元町で53.6%、東松島市で43.7%、^{あき}気仙沼市で39.9%、岩手県陸前高田市で39.9%、^{やまだまち}山田町で37.5%に達した。そして、人口当たりの死者・行方不明者比率が最も高かったのは、大槌町の11.2%であり、これに女川町の10.9%、陸前高田市の9.4%が続く。これらの自治体では、住民のうち10人に1人が犠牲になったのである。とはいえ、三陸の激甚被災自治体でも多くの人々は生き続けることができ、津波が届かなかった家や集落、産業用施設、公共施設はライフライン以外の被害は相対的に少なく、「壊滅」という表現が妥当しないことも冷静に見ておく必要がある。

このように、三陸沿岸地域では津波被害による人的・物的被害が大きかったわけであるが、福島県郡山市に代表される東北内陸部では地震動による建物の破壊が目立った。これは、岩手県から仙台市、福島県中通りにいたる東北新幹線沿いで共通して見られる被害であり、仙台市では住宅団地の盛り土が崩壊する被害が多発した。さらに、茨城県や千葉県では、^{きたいばらき}北茨城市や^{おおあらいまち}大洗町、^{あさひ}旭市、^{くじゅうくりまち}九十九里町などの沿岸部で津波による被害が目立つほかは、内陸部等での液状化にともなう被害が広がっている。

しかも、このような地震や津波による2次被害として、福島第一原発のメルトダウン事故、市街地火災、コンビナート火災、ダム崩壊による水害、産業廃棄物の流失等の多様な災害が、地域ごとに発生したのである。

つまり、被災地は各県に均等に広がり、同じ現象を引き起こしているわけではない。それぞれの地域の立地条件、地域社会の存在形態、そして各種インフラ施設のあり方等に規定されて、多様な個性をもった災害が、個々の住民の生活領域ごと

に生じているのである。

2

グローバル化と構造改革の 矛盾が集中した被災地

加えて、災害は、いつでも、その時代の社会構造の弱い環を直撃し、解決すべき社会問題を露にする。阪神・淡路大震災の際には、下町に住む低所得の高齢者が最も多く犠牲になった。今回の震災でも、宮城県警によれば、4月10日までに確認された死亡者のうち半数以上が60歳代以上の高齢者であった。津波による死亡者が全体の95%を占めた。高齢者が逃げ遅れて、津波によって亡くなったケースが多いという⁽⁴⁾。

今回の東日本大震災で大きな被害を受けた三陸海岸地域は、過疎化と高齢化が進行した地域である。このような過疎化と高齢化は、1980年代からの経済のグローバル化と2000年代に入ってから構造改革政策の遂行のなかで加速した。農林水産物やその加工品の輸入促進政策の結果、農林水産業や水産加工業をはじめとする地域産業が後退し、過疎化と高齢化が進行し、「限界集落」という言葉に象徴されるように、コミュニティ機能が弱まり、買い物難民、医療難民、ガソリンスタンド難民が問題化していたのである。

しかも、小泉内閣下で推進された「平成の大合併」で基礎自治体の規模が広域化した石巻市や気仙沼市では、公務員数が削減され、旧役場が支所となり、旧町村地域では、震災直後の災害の把握からはじまり孤立集落、家屋の確認、救援物資の配給にも未だに困難を来しているところが多い。例えば、2005年に7市町村が合併した石巻市の場



集落全体が津波に破壊された、気仙沼市南端部・旧本吉町の小泉地区

合、2001年度に1,620人いた職員数が、09年度には、1,286人まで減少しており、震災時にはさらに減少していたと考えられる。とくに牡鹿半島地域は、同じ石巻市のなかでも行政の支援が行き届かないところとなっている。筆者が5月中旬に訪ねた、気仙沼市と合併した旧本吉地域も、最南端の小泉地区等で大きな被害が出たが、合併前から津谷川の上流と下流のまちづくり交流をしていた一関市側からのサポートの方が早く、気仙沼市役所の対応が大変遅いことや、旧本吉町役場におかれた地区災害対策本部に行財政権限・能力が無いことが、避難所の運営責任者となっていた自治会関係者から問題として指摘されていた。合併して町役場がなくなったことの問題が災害によって浮かび上がったといえる。

他方で、原発の「安全神話」を信じ、電源立地交付金や電力会社の寄付金等に依存した地方財政、地域経済構造をつくっていた原発立地自治体だけでなく、飯館村などの周辺自治体も、大量の放射能漏れ事故による強制退去という最悪の事態に陥り、原発周辺自治体に住む住民の暮らしの基盤が脆くも崩れた。さらに、経済のグローバル化の利益を一身に受け、東北や関東地域から水、空気、食料、エネルギーを得てきた東京圏の経済生活は、それらの供給がストップしたり、汚染されることにより、大きく混乱し、東京一極集中という現代日本の地域構造の脆さを一気に露呈することになった。



陸前高田市内の崩壊した漁港

3

東京一極集中型の国土構造の脆さ

以上のように今回の大震災の地域性や歴史的特質をつかむならば、震災復興にあたって、少なくとも次の3つの政策的論点が浮かび上がってくる。

第1に、この間の経済のグローバル化や新自由主義的構造改革によって加速した東京一極集中型の国土構造をいかに変革するかである。それは、東京都心部に本社機能を有するグローバル企業の成長を促進することを目的にしてきた新自由主義的構造改革政策の根本的な見直しに直結する⁽⁵⁾。経済の効率性の追求は、農林漁業、地場中小企業、小規模自治体、高齢者の福祉・医療への国の財政支出を、「選択と集中」の名の下で大幅に削減してきた。農山村だけでなく、首都圏以外の多くの地方都市も、産業が衰退し、人口減少と高齢化、コミュニティ機能の弱体化、地方財政危機に陥っていったのである。このような多国籍企業に選んでもらえる「グローバル国家」（日本経団連）の道を引き続きひた走るのかどうかが問題となる。なぜなら、首都圏の住民生活や経済活動は、東北、関東、甲信越地域をはじめとする農山漁村地域からの、安全で安定的な水、食料、エネルギー、空気の供給なしにはありえないからである。「勝ち組・負け組」の単純な発想ではなく、大都市と農山村がともに共生し、互恵関係を維持

できる経済政策、国土政策こそが必要である。ちなみに、震災前において菅直人政権は、多国籍企業の利益を第一にした構造改革を成長戦略の根幹においたうえで、財界が要求する消費税率の引き上げ、TPPへの参加を6月までに決定すると表明していた⁽⁶⁾。さすがに、決定時期は遅らせる方向ではあるが、その基本方針の撤回を今回の震災は迫っているといえる。

4

「安全神話」に基づく原発依存型エネルギー政策の破たん

第2に、「安全神話」にもとづく原発推進政策も、根本的な見直しが必要となった。原子力産業と電力会社にとっては巨大な収益源となる原発に依存したエネルギー政策が、地震対策や津波対策を含めた原発の技術的安全性や、周辺地域の社会的な安全性を軽視して推進された結果、今回の原発事故に帰結した。福島第一原発の炉心溶融事故は、スリーマイルアイランド原発事故のレベルを上回り、チェルノブイリ原発事故に次ぐ大量の放射性物質を大気、海洋中に放出し、広範囲に及ぶ土壌や水、農産物、畜産物、水産物の放射能汚染問題を引き起こし、国際問題にも発展している。大量の被曝^{ひばく}をとまなう事故現場労働の基幹は、放射能に対する労働安全も確保されていない下請け労働者層であり、避難地域の住民はこれまで住み慣れた地域で生活や経営を再建できる保障はない。田中角栄が導入した電源立地交付金や固定資産税の増収に依存してきた地方自治体、公共投資や原発関連企業からの発注に依存してきた原発地域のあり方も、問い直されたといえる⁽⁷⁾。政府は、2030

年までに原発依存度を50%に引き上げる計画をたて、さらに菅内閣の下では、原発輸出を成長戦略の一環として位置付けてきた。震災後、はまおか浜岡原発の停止措置等がとられているが、原発推進政策の撤回はなされていない。ここでも、原子力産業や電力会社の短期的な経済的利益を追求するのか、労働者や住民の命と生存権、地域経済の持続可能性を最優先するのかの対抗軸が浮かび上がる。

5 問われる地方自治体のあり方

第3に、地方自治体のあり方をめぐる問題である。今回の大震災では、岩手県大槌町や陸前高田市、宮城県南三陸町のように、市役所や役場が災害によって破壊され、首長や多くの職員が犠牲になり、救護、復旧、復興の中核に位置すべき地方自治体の機能が大きく損なわれた地域が複数存在している。また、「平成の大合併」によって町村役場が無くなった周辺部では、被害や避難者の掌握、水や食料の配給も困難になったところも少なくない。政府は、自公政権時代に「平成の大合併」を推進し、並行してすすめた「三位一体の改革」によって、小規模で財政力が弱い地方自治体ほど地方交付税を大きく削減した。これによって、市町村合併をすすめ、自治体職員を削減し、行政サービスの市場化、民間化を推進したのである。地方自治体から公立病院、福祉施設、公民館、公共交通が切り離され、住民が住み続けられない地域が地方において大きく広がっていたのである。しかし、住民の救護活動、避難所生活の支援、復旧から復興過程において、きめ細かく住民



津波と火災に襲われた気仙沼港

の生活と住宅、仕事へのサポートを行い、主権者である住民とともに、まちづくり、むらづくりを推進する主体は市町村という基礎自治体である。また、基礎自治体やその組合でカバーできない広域的で専門的な行政サービスを行うのが都道府県という広域自治体である。今回のような大規模で県をまたぐ巨大災害では、国がその都道府県を補完することになる。

この間すすめられてきた自公政権下での地方分権改革、それを継承した民主党政権下での地域主権改革は、最終的には道州制への移行を目標に、国の権能は外交、軍事、通商政策に限定し、道州政府は公共投資や地域開発、高等教育を担当し、さらなる合併によって大規模・広域化した基礎自治体については住民生活に最も身近な初等教育や医療、福祉を担当するという「役割分担」論を前面に押し出している。そこでは、国も、広域地方政府も、憲法25条に定められた国民の最低限の生存権を守る存在ではなく、今回のような広域、大規模災害への対応は極めて困難になると考えられる。民主党は、政権交代の前に、自治体再編について、さらなる市町村合併で自治体数を現在の半分以上に当たる700近くに減少させるマニフェストを掲げていた。また、関西や九州のように道州制への機運が政財界で高まっているところから、道州制への移行を念頭においた広域連合や広域行政機構をすすめる立場を一貫してとってきた⁽⁸⁾。今回は、震災を好機とみなし、そのような市町村合併、道州制を念頭においた広域連合、広域行政機構に道を開こうとしているのである。



仙台市若林区荒浜地区の惨状

他方で、菅内閣の不信任決議案の否決後、その辞職を求めて、復興基本法制定の動きが、自民・公明両党の要求を民主党が丸呑みする形で加速した。何よりも政局のために復興基本法の制定を急いだのであるが、法案では国が策定する基本方針を踏まえて、地方自治体は「必要な措置を講じる責務を有する」とされており、復興庁を中心に国主導のトップダウン的な施策を地方自治体に強制する危険性が増している。県レベルでも、宮城県の場合、「単なる復旧ではなく、県土の再構築をめざす」とする村井知事が、震災復興会議のメンバーに小宮山宏三菱総研理事長をすえるなど、地元委員を排除して、会議の開催も東京で行うなど、被災地の現場からかけ離れた復興計画策定を、野村総研の提言をもとに進めつつある。逆に、岩手県の津波復興委員会では県内委員を中心に議論し、何よりも被災した基礎自治体と被災者を重視した「積み上げ型」の計画策定を行いつつある。トップダウン的な「創造的復興」をめざすのか、被災住民と基礎自治体の生活再建、再生を重視し、その主権を重視するのかという、復興計画とその実行枠組みをめぐる鋭い対立が生まれているのである⁽⁹⁾。

6 震災復興をめぐる2つの道

一方、震災からの復興は、資本主義社会においては、ビジネスチャンスの一挙的創出という側面

をもつ。すなわち、およそ20兆円近くといわれる道路、住宅、工場、商店、公共施設の再建が比較的短期間に一気に進み、その市場創出への期待が高まることになる。また、震災復興という国難を打開するための挙国一致的で集権的な政権への期待が強まり、国民意識の統合によって、これまで出来なかった思い切った制度改革や行財政の再編への動きも加速する可能性がある。

現に、菅直人民主党政権は、震災前からの懸案であった、消費税率の引き上げを基調にした税制・社会保障制度の一体改革、TPPへの参加、そして道州制をにらんだ地域主権改革を、大震災を機に、自民党との大連立政権形成も視野に入れ、部分的な修正を施しながら、推進する構えである。それは、震災を機にさらなる「構造改革」をすすめるべきであるとか、被災地域での市町村合併や道州制導入を念頭においた広域連合をつくるべきであるとか、「消費税増税」の絶好の機会としてとらえるべきとする政府・与党首脳部の発言に凝縮される。その背後には、日本経団連や経済同友会による、構造改革や道州制を求める要求があり、規制緩和によって巨額の復興事業に期待をかける思惑もある。

例えば、4月6日に発表された経済同友会の「東日本大震災からの復興に向けて〈第二次緊急アピール〉」では、東北の復興にあたっては、「道州制の先行モデル」をめざすべきであり、一方で「規制緩和、特区制度、投資減税、各種企業誘致策などあらゆる手段を講じ、民の力を最大限に活か」しながら、他方で第一次産業については、「農地の大規模化、他地域の耕作放棄地を活用した集団移転、法人経営の推進、漁港の拠点化など大胆な構造改革を進めることによって、東北

の強みを活かしながら、『強い産業』としての再生をめざす」べきだとする⁽¹⁰⁾。

また、日本経団連の米倉弘昌会長は、「震災に負けない『日本経済復興プロジェクト』』という論考のなかで、「日本が国際社会という共通の土俵で、競争力を発揮していくためには、今こそ真に『開かれた国』になることが大切だ。それゆえ日本経済復活のために政府に求めたいのが、TPPへの参加である」と主張している⁽¹¹⁾。さらに、構造改革推進論者の竹中平蔵氏は、「TPP交渉の議論を先送りするのではなく、今こそ、TPP対応型に農業を復興するという発想が大事だ」として、「具体的には、農地を集約化し、民間の資本が農業分野に入っていけるような農地法の改正、流通経路などで独占状態となっている農業協同組合の改革をすすめるべきだ」と述べると同時に、「農業や水産業では、震災前と同じように復元するのが難しい地域もある。この際、一気に市町村の合併を進めて、強力な自治体をつくる必要がある。仙台に復興本部を設置して、道州制に踏み込むのが理想的だ」と、小泉構造改革の再始動を提案している⁽¹²⁾。

だが、このような構造改革の再始動、TPP推進路線では、前述したような震災によって浮かび上がった基本的問題を解決することができないうえ、日本の持続可能性や住民の生存権の保障を危うくする恐れの方が強い。

実際、阪神・淡路大震災のときは、「創造的復興」のかけ声の下で、震災前から計画されていた神戸新空港等の大規模開発や区画整理事業が真っ先に行われ、被災者の生活や住宅の復興が後回しにされ、ゼネコンや鉄鋼・セメントメーカーの市場づくりが優先されたのである。しかも、復興需

要の9割が被災地域外企業によって受注され、被災地域地元での住民の生活再建、住宅再建、地域産業の再生がなかなかすすまず、10年以上経過しても「7割復興」と呼ばれるような状況に留まったほか、600人を超える仮設住宅居住者が孤独死を遂げた苦い歴史的経験を有している⁽¹³⁾。

古くは、関東大震災の際の復興にあたっては、「帝都」の再建を最優先すべきだとする為政者の考え方と、被災者の暮らしの再建を図るべきだとする考え方の2つが対立した。後者の代表的論者が、当時の東京商科大学教授の福田徳三であった。福田は、震災直後から現地調査をたびたび行い、それを『復興経済の原理及若干問題』という本としてまとめている⁽¹⁴⁾。この本のなかで、福田は、「私は復興事業の第一は、人間の復興でなければならぬと主張する。人間の復興とは、大災によって破壊せられた生存の機会の復興を意味する。今日の人間は、生存する為に、生活し、営業し労働しなければならぬ。即ち生存機会の復興は、生活、営業及労働機会（此を総称して営生の機会という）の復興を意味する。道路や建物は、この営生の機会を維持し擁護する道具立てに過ぎない。それらを復興しても、本体たり実質たる営生の機会が復興せられなければ何にもならないのである」と述べている。この「人間の復興でなければならぬ」という言葉は、時代を超えた普遍性を有している。

例えば、三陸海岸地域の住民の暮らしは、漁港を中心に定置網や牡蠣・ワカメなどの養殖を行い、これを水産加工施設で冷凍保存や加工処理を行い、それを市場に出荷したり、あるいは直売所や民宿で販売するという形で、一次産業から三次産業までが地域産業として複合しながら存在して



仮設住宅の多くは、大手が受注（写真は、陸前高田市内）

いた。これと、気仙沼港や石巻港等の拠点漁港が併存しながら存在しており、気仙沼の場合は、人口の7割がこのような水産業関連の就業者であったといわれる。加えて、高齢化が進行しているこの地域では、年金収入も大きな比重を占めていたと考えられる。現在、宮城県の村井知事が県の復興計画や復興構想会議で提示しているように、漁港の整備は3分の1の港に「選択と集中」で絞り、しかも規制緩和によって外部資本に対しても漁業権を認めるということになれば、ほとんどの漁村の地域産業が崩れ、人々の暮らしを支えることはできなくなるだろう。また拠点港を重点整備するということになれば、東京等に本社をおくゼネコンや建設資材メーカーに仕事と所得が奪われるうえ、漁業権が外部資本に分割されれば、漁業資源と収益が域外に流出することになり、地域内再投資力が弱体化し、この地域で住民が生活を立て直し、住み続けることが困難になるのは必定である。震災をビジネスチャンスととらえる被災地域外の企業のためにではなく、何よりも被災地域の住民や経営者の生活、事業再建を優先することこそが、国や地方自治体がなすべきことである。その意味で、「人間の復興」こそが、東日本大震災の復興においても、中心軸に据えられなければならないのである。

7 中越・山古志の復興から学ぶ

この「人間の復興」という理念によって震災から再生した地域に、2004年の^{ちゅうえつ}中越大震災の際に全村離村を強いられた^{やまこしむら}山古志村（現・^{ながおか}長岡市）がある。中越大震災のときも、「創造的復旧」という言葉が用いられ、長岡市や新潟市の中心部における大規模プロジェクトや集落の平坦地への大規模移転の構想が浮上した。

だが、山古志村では、長岡市との合併前に「山古志に帰ろう」というスローガンの下に、集落ごとにつくった仮設住宅での話し合いを繰り返し、昭和旧村単位の復興ビジョンを策定していった。結果的に、7割の人が山古志に戻り、生活と生業を再建した⁽¹⁵⁾。

そこでの復興の考え方は、安全な国土基盤や道路、インフラの整備、住宅の再建と生業としての農業、^{ようり}養鯉業、林業等の地域産業の再生を、村民の生活領域である昭和旧村単位で一体のものとしてとらえ、計画的に再建するというものである。仮設住宅に住みながら、冬場の除雪作業を山古志で行い賃金機会をつくって所得を確保し、新たな農産加工品の製造をボランティア団体の協力を得て行うなど、新たな生活再建への工夫が、積み重ねられた。また、危険地域への住宅の再建は避けて、より安全な土地を確保し住宅を建設する一方、住宅建設資金の見通しが立たない高齢者独居世帯は復興住宅に住んでもらい、将来的にはその施設をパブリックスペースに転換することも話し合いで決めながら、生活の再建が行われたのであ

る。住民と村（のちに長岡市役所山古志支所）、そして県と国との協同の取り組みの成果であった。

山村の暮らしは、不便そうであるが、山古志の人々から見れば、現金支出が必要な都市での生活の方が厳しい。山村であれば、素晴らしい自然景観の下で、傾斜地を歩きながら元気に働き、集落のなかの助け合いや楽しみもある。農産物を互いに融通しあうことで豊かな食生活ができるし、年金と他の現金収入によって、それほど不自由なく生活できるのである。つまり、自然と一体となった生活と生産活動の復興が、集落単位、そして昭和旧村という生活領域で、住民が主体となり、行政と協力しながら、地域内再投資力の再生を行っている点が、ポイントであるといえる。

東日本大震災の被災地域のなかでも、農山漁村部においては、この山古志の経験が貴重な指針になると考えられる。また、都市部、市街地においても、小学校区などのコミュニティ単位での復興計画づくり、そこでの住宅を中心とした生活基盤と経済活動の再建を一体としてすすめていくことが求められているのではないだろうか。

8

地域再生の基本は、地域内再投資力の構築

東日本大震災地域において、被災地それぞれの地域経済を形成してきた経済主体は、いうまでもなく中小企業、農家、漁家、農協、漁協、森林組合、NPO法人と地方自治体である。大企業の工場や支店も存在するが、その比重は低い。その被災地の地域再生を図ろうとするならば、これらの



山古志での公営住宅建設（2007年10月撮影）

経済主体の地域内再投資力総体を高めることが基本となる。

民間の経済主体が大打撃を受けた被災直後の段階にあつては、まず国や県の全面的なバックアップの下に基礎自治体が、瓦礫撤去から始まり、公共的なインフラの復旧、公営住宅や公共施設の新設・改修を行い、住民の生活と生産のための基盤を再建する必要がある。その際に、被災者を直接、間接に雇用することで、被災者の所得源をつくりだし、その経営と生活の再建資金を形成していくことが必要不可欠である。

例えば、大船渡市では大船渡湾内の瓦礫撤去を漁協の組合員に発注し、その仕事と所得づくりを開始している。また、大船渡市や陸前高田市に隣接した住田町では、地元産の木材と被災した職人を雇用する形で、独自の木造戸建て仮設住宅を、被災地向けに供給している。これは、町と第三セクターの単独事業として開始された。このような地方自治体の行財政権限を活用して、災害復旧初期段階から地元の被災した企業や住民に仕事と所得が循環する政策が、広がりつつある。また、被災した漁民同士が、残された船を協同で利用したり、共同の筏を組んでワカメや牡蠣の養殖を開始しはじめている。このような協同の取り組みが、地域外のボランティア組織や大都市の支援組織との連携の下で、開始されている。本格的な再建のためには、農林漁業や製造業、商業、サービス業問わず、過去の残債の処理が大きな懸念材料となっている。これらの残債を大きく削減することにより、再建投資が可能となる。地域の雇用を再

生するためにも、思い切った金融政策が急がれるところである。

以上のような例をあげればわかるように、被災地域の再生のためには、これまでの大型公共事業に企業誘致政策を組み合わせた開発主義的な方向ではなく、地域の経済主体全体の地域内再投資力を高め地域循環型の経済を構築することが、とりわけ求められている。しかも、その際に、地方自治体の行う公契約について、地元発注や最低限の原価・賃金を求めていく公契約条例の制定・活用、そして地域の中小企業や農林漁家の育成を系統的に行うことを定める中小企業・地域経済振興基本条例の制定と、それに基づく住宅の新築・リフォーム助成など各種施策の立案、実行が重要な課題となる。これらは、地方自治体の調達行為にあたって外国企業に開放することを求める、TPP 路線とは完全に対抗する方向である⁽¹⁶⁾。



おわりに

これまで述べてきたように、東日本大震災からの復興のあり方は、被災地の地域再生に直接関わるだけでなく、TPP 参加や道州制の導入、消費税増税、そして民主党と自民党の「大連立」の動きのなかで俄かに動き出した憲法改悪^{にお}といった、日本全体の未来に直結するものとなってきている。まさに、震災復興が政争の具とされてしまってきているのである。ここでも、福田徳三がいう「人間の復興」、そして現代でいえば憲法9条と25条が定める「平和的生存権」の実現こそが、何よりも優先されなければならない。

あわせて、原子力発電に代表される大規模容量発電ではなく、ドイツにおいて脱原発政策の一環として推進されてきたような小規模分散型の自然エネルギー発電の普及についても、本格的に検討していく必要がある。ドイツでは、市民が中心となって発電した自然エネルギーを州政府が買い取り、5年間に11万人の雇用を生み出しているという⁽¹⁷⁾。原発に依存しないローカルベースでのエネルギー自給率の向上と、地方での雇用機会の創出、そして資金と物質・エネルギー代謝の地域内循環を意識的に構築しているだけでなく、地球環境問題への貢献も同時になしうる試みであるといえる。

東日本大震災地域において、それぞれの地域の個性に合わせて、小規模自然エネルギーの活用を示されるような自然との共生と「人間の復興」を基本にした地域再生が、住民と基礎自治体の主体的な取り組みによって可能になれば、それは構造改革によって疲弊しきった日本社会全体を、人間らしい生活ができる安全な空間へと大きく変革していくための絶好の機会になるといえよう。そのためには、国や広域自治体としての県が、被災者をはじめとする国民・住民本位の姿勢をとり、基礎自治体と住民による地域再生を、トップダウンでも、「役割分担」論による責任放棄でもない方法で、行財政面で全面的にバックアップすることが必要不可欠である。

(追記) 本稿脱稿後の6月25日に、東日本大震災復興構想会議の答申「復興への提言～悲惨な希望～」が菅首相に提出された。同提言は、諮問文にあった「創造的復興」という表現こそ盛

り込んではいないものの、「地域のニーズを優先」するとしながらも「来るべき時代をリードする経済社会の可能性を追求するものでなければならない」とし、経済成長戦略に沿った復興を強く求めている。具体的には、農林水産業の集約化や漁業権への民間企業の参入、企業誘致を「特区制度」の活用によって推進するとともに、消費税を含む「基幹税」を復興財源として位置づけるものとなっている。また、被災地を「東北」全体として捉え、いたるところに情緒的な文章を散りばめており、被災者の生活再建や個別被災地の復興の客観的道筋が明示されていないという根本問題を含みこんでいる。本構想についての詳細な検討は別の機会に譲りたいと思うが、本構想と復興基本法に基づいて、7月中に政府の基本方針が策定される予定である。具体的な復興施策については、今後の社会運動と政治情勢で大きく変動すると考えられる。何よりも、被災者の生活の再建を第一にし、基礎自治体を主役にした、政府の復興施策の立案と早期の復旧・復興事業の展開を望みたい。

(注)

- (1) 『日本経済新聞』2011年6月10日。
- (2) 佐藤武雄・奥田譲・高橋裕『災害論』勁草書房、1964年。
- (3) 消防庁災害対策本部「2011年東北地方太平洋沖地震について」第127報、2011年6月9日。
- (4) 『毎日新聞』2011年4月17日。
- (5) 渡辺治・二宮厚美・後藤道夫・岡田知弘『新自由主義か新福祉国家か』旬報社、2009年。
- (6) TPPについては、農文協『TPP 反対の大義』農文協、2010年、岡田知弘・伊藤亮司他『TPPで暮らしと地域経済はどうなる』自治体研究社、2011年を、参照。
- (7) 原子力発電についての地域経済的側面からの問題に

- については、岡田知弘「原子力発電の経済的諸問題」『公害研究』第14巻第1号1984年7月、岡田知弘「『創造的復興』が地域社会を破壊する」『POSSE』第11号、2011年5月、清水修二『原発になお地域の未来を託せるのか』自治体研究社、2011年を、参照。
- (8) 岡田知弘『増補版 道州制で日本の未来はひらけるか』自治体研究社、2010年。
 - (9) 『河北新報』2011年5月18日。
 - (10) 経済同友会「東日本大震災からの復興に向けて <第二次緊急アピール>」2011年4月6日。
 - (11) 『文藝春秋』2011年5月号。
 - (12) 『信濃毎日新聞』2011年4月22日。
 - (13) 阪神・淡路大震災については、さしあたり、岡田知弘「阪神大震災と復興問題」『行財政研究』第25号、1995年7月、大震災と地方自治研究会編『大震災と地方自治：復興への提言』自治体研究社、1996年、広原盛明編『開発主義神戸の思想と経営』日本経済評論社、2001年を参照。
 - (14) 福田徳三『復興経済の原理及若干問題』同文館、1924年。
 - (15) 岡田知弘他編『山村集落再生の可能性』自治体研究社、2007年。
 - (16) この点については、前掲『TPPで暮らしと地域経済はどうなる』第4部参照。
 - (17) 和田武『飛躍するドイツの再生可能エネルギー』世界思想社教学社、2008年。

おかだ ともひろ 1954年生まれ。京都大学大学院経済学研究科教授。専門は、地域経済学。自治体問題研究所理事長。著書：『国際化時代の地域経済学』（共著、有斐閣、1997年、改訂版2002年）、『アグリビジネス論』（共著、有斐閣、1998年）、『幻想の道州制』（共著、自治体研究社、2009年）、『一人ひとりが輝く地域再生』（新日本出版社、2009年）、『新自由主義か新福祉国家か』（共著、旬報社、2009年）、『増補版 道州制で日本の未来はひらけるか』（自治体研究社、2010年）、『中小企業振興条例で地域をつくる』（編著、自治体研究社、2010年）、『地域調査は地域づくり』（共著、自治体研究社、2010年）など多数。