

（1）阪神の悔恨／まち再生「喜びと悲しみ」／提言 希望の道しるべ

東日本大震災は11日、発生から9年半を迎えた。巨大な地震と津波に、東京電力福島第1原発事故が重なる複合災害。「創造的復興」を掲げた青写

【復興構想会議】 東日本大震災の発生1カ月後の2011年4月11日に設置を閣議決定。メンバーは2段構成で、親会議には岩手、宮城、福島各県知事に加え、脚本家の内館牧子氏、福島県立博物館長の赤坂憲雄氏、哲学者の梅原猛氏（故人）ら著名人を含む16人が名を連ねた。産業経済や都市計画の専門家ら19人の「検討部会」も設けた。親会議12回、検討部会8回の議論を経て6月25日、政府に「復興への提言～悲惨のなかの希望～」を提出。本論は「新しい地域のかたち」「くらしとしごとの再生」「原子力災害からの復興に向けて」「開かれた復興」の4章で構成する。

五百旗頭（いおきべ）真
陸前高田の市街地を見つめ

「これほどの人工丘の造成は考えていなかった。思い切った大事業をやった喜びと悲しみが出ている」

国はさまざまな支援策を講じた。当初は地元負担をなくし、漁船の取得、店舗や工場再建のためのグループ化補助金など、私有財産への国費投入も決めた。

2025年度までの国の総事業費は3兆2900億円を見込む。巨額の財源確保のため、所得税額を25年間、2.1%上乗せするなど「復興増税」に踏み切った。

構想会議の提言が、政府の道しるべになった。

「単なる復旧ではなく、創造的復興を目指す」「全国民的な支援と負担が不可欠である」 五百旗頭の会議後の記者会見では、まだ議論もしていないのに個人的に「震災復興税」の検討にまで言及した。1995年の大震災の悔恨があった。

復旧超え 手応えと不安

国は冷ややかだった。財政支援は震災前の状態に戻す原形復旧までが原則で、それ以上の復興事業は地元負担との考えを崩さなかった。兵庫県は、創造的復興を目指してシンクタンクや国際機関が集積する新都心などを整備したものの、多額の借金を抱えた。

第3回会合、元兵庫県知事貝原俊民（故人）

「新しい制度創設や規制緩和など国にはできないことがある」「全く新しい将来ビジョンを持ち、それに向かうのが本来の意味の創造的復興」「財源なき復興構想は寝言だ」

「阪神を超えた」提言書は「減災」を意識したまちづくり、増税も含めた財源確保、特区による手続きの簡素化など新たな考え方を示した。

五百旗頭は、面会した気仙沼市長菅原茂（62）に嘆かれた。

「被災した産業を復活させてきたが、売り上げを増やせていない。新たな産業創出も見事にできていない」

五百旗頭「国民の理解と協力で、かつてないほど津波から安全な町ができた。歴史的に見て最も手厚い復興支援が行われていることは評価されていい」だが「それぞれの市町村が自らの特色を打ち出すことが、どれだけできたのだろうか」

（2）政治空白／議論紛糾 「原則」で打開

東日本大震災の発生から約1カ月後の2011年4月14日、首相官邸4階の大会議室で政府の復興構想会議の初会合。民主党政権が発足させた会議は初回から荒れに荒れた。

「ねじれ現象」菅直人（73）辞任をへの動きが加速

4月10日、菅から「野党がつむじを曲げたら何も決まらない。協調体制をつくれぬか」

12日、谷垣禎一（75），14日に公明党代表の山口那津男（68）と面会

「復興は協力する」「政治は甘くない。政争はちゃんとやる」

6月2日菅は震災対応にめどが付いた段階で首相を辞める、と表明

政治的なリーダーシップも、逆に介入もない。構想会議は「政治空白」の中を進んだ。

大型連休を挟み、事務局の一人が「復興の原則をまとめてはどうか」とアイデア
5月10日の第4回会合で「7原則決定」

「これで会議の雰囲気が変わった」と御厨。原則を提案し、力を発揮しはじめたのが官僚だった。

官僚フル回転 底力発揮

当初、「政治主導」で非常時にもかかわらず官僚は排除されていた。

検討部会長・飯尾潤（58）「民主党は政治主導に拘泥し、物を決められずにいた。政策を知る官僚をつなげなければ復興はうまくいくまい」

五百旗頭真が首相の菅直人に直談判。事務局には、大型連休明けから40代前後の参事官クラスが送り込まれて約50人に増員、最終的に約100人に達した。

5月中旬からは部会とは別に、省庁にまたがるテーマの非公開会議を16回開き、膨大な政策の論点を詰めた。構想会議や検討部会の委員も招いて「委員も官僚も同じ立場」と熟議の下地づくりに心を砕いた。

省庁をフルに使い、具体的な復興政策

提言に沿った形で7月29日に政府の復興基本方針が決定され、秋の第3次補正予算でほぼ全てが政策になった

議長代理・御厨貴も「脱官僚政治の中、構想会議は政治と官僚をアメーバのように結ぶ共同体だった」

現状に厳しい目「もう一度、原点に立ち返り、東北をどう変えていくか、復興の形を捉え直さなければならない」

**（3）主導権／「職住分離」 宮城が先行
政府の東日本大震災復興構想会議が始まるころ、宮城県沿岸被災地には既に復興まちづくり計画の「たたき台」ができていた。手掛けたのは県だ。**

震災直後の2011年4月1日に1億円の関連予算を専決処分し、仙台市の都市計画専門の建設コンサルタント5社に協力を依頼。被害が大きい12市町の計画案を2週間で仕上げた。

地形や被害に応じた基本方針は、計画作りを指示した県土木部次長で現副知事遠藤信哉（64）が宿直中に一晩で描き上げた。都市計画が専門。

4月14日構想会議の初会合で、村井嘉浩（60）独自の構想「職住を分けて（住まいを）高台に設ける。今までのように立派な防潮堤をつくらなくても、逃げられる場所さえちゃんとつくっておけば、いざというときに命は守れる」

23日第2回会合

リアス海岸の南三陸町と仙台南部の平野部にある山元町の「たたき台」を披露。出席した首相の菅直人（73）に「市町村やJR、国土交通省と調整を始めた。総理の決断があればすぐに作業に取りかけられる」

「宮城モデル」と銘打ち、議論を主導していく宮城県。

「構想会議は、知事を広告塔にいろいろな制度を勝ち取っていく格好の場だった」（遠藤信哉）

県の計画案は、最終的に岩沼市や亘理、山元両町の復興計画に反映された。女川、南三陸両町でも全体的な土地利用の考え方が踏襲。

岩手に焦り 福島出遅れ

宮城県が作成した市町の復興まちづくり計画案は、石巻市の半島部などリアス海岸に点在する小規模な集落の集約も打ち出した。復興構想会議の提言にも反映。

だが、集落の再編は市町の復興計画には未反映さ = 住民の猛反発

一方で防災集団移転促進事業の戸数要件を10戸から5戸に緩和を要請。

岩手県は被災地のまちづくりの動きを静観。県が前に出ることで、市町村の自由な議論を妨げることを危惧。

県が躍起になったのは、高規格道路の延長。

「物流というより、安全、安心な地域づくりの中に位置付ける方がいい。震災時は（救援物資の運搬などで）命の道となった」

知事の達増拓也（56）5月21日構想会議第6回会合で、三陸沿岸道と釜石自動車道、宮古盛岡横断道の全通を要請

財務省出身県副知事を上野善晴（61）は、構想会議を千載一遇のチャンス
高規格道路の整備に加え、県は被災事業者の二重債務の解消と、私有財産の漁船に公費
を投入するため、漁協が漁業者に貸し出す仕組みも提案

「岩手沿岸はもともと過疎地域で行政の中心は内陸。宮城より早く忘れられるのではと
いう危機感があった。沿岸は零細企業が多く、緊急性は高かった」（上野）

福島県は東京電力福島第1原発事故が収束せず、散り散りになった避難者や行政機能が
戻る見通しすら立っていなかった。

知事の佐藤雄平（72）は、原子力災害に絞った協議の場の設置や特別法の制定を求め
た。

（4）財源確保／異例の「地元負担ゼロ」

**「甘え過ぎじゃないかと思うかもしれないが…」。2011年6月
11日の政府の復興構想会議第9回会合で、宮城県知事の村井嘉浩
（60）は念を押すように財源論を**

村井は県内の12市町の復興事業費が2兆1000億円に達するという巨額の独自試算
を持参。「全て国が（財源を）持つといったぐらいのことを提言に書き込んでもらわな
いと、まちづくりは全くできない。桁が違う」

阪神大震災で国の責任は「復旧」、兵庫県や神戸市は16兆円超もの復旧復興費の半額
近くを負担し、巨額の負債

飯尾潤（58）は、総務省と財務省のはざままで悩んでいた

総務省の要求は特別交付税の「加算」

財務省は「復興増税の実現が前提」

→「地方の復興財源も臨時増税措置などで確実に確保すべきだ。その中で、被災地以外
の地方公共団体に影響を及ぼさないよう、地方交付税の増額などで確実に財源を手当て
すべきだ」

11月には所得税や法人税、住民税の臨時増税などで5年間で19兆円という復興事業
の財源確保にめど。地元負担も、財政力が弱い被災自治体向けに「別枠」の震災復興特
別交付税を設けて国が全額を措置。史上例のない実質的な地元負担ゼロが決まった。

「ちょっとでも地方負担はあると思っていた」（飯尾）
震災では費用が多額な上に事業数も膨大なため、自治体に起債させない対応。
使途のブレーキが利きにくくなった。

幅広い解釈 流用を助長

被災自治体から5000億円もの復興交付金事業の要求
「過疎先進地」の災害にもかかわらず過大な復興事業（初代復興相・平野達男（66））。

復興計画に「将来の人口予測」が記載されていたのは、岩手、宮城両県33市町村のうち釜石など4市町だけ。
平野は「使途を抑えられるのは復興庁しかなかったが、十分できなかった。計画時にもっと議論すべきだった」と自戒。

「日本経済の再生なくして被災地域の真の復興はない」（復興基本方針）＝モラルハザードの温床。
会計検査院の13年の調査結果で、被災地と関係ない「復興事業」は326件、計1兆4500億円。

流用は11年6月に成立した復興基本法がきっかけ。
5月閣議決定の基本法案＝事業対象を「被災地域の復興」に限定
自公との修正協議で「東日本大震災からの復興」に。

13年6月「大規模災害復興法」
復興方針に人口予測＝過大な計画づくりに歯止め
復興の目的を「被災地域」に限定
策定責任者・佐々木晶二（60）「役人としてのささやかな抵抗だった」

施行後、地元負担がゼロになった災害はない。

（5）特区／漁業権 民間参入に執念
2011年6月18日にあった政府の復興構想会議第10回会合で、宮城県知事の村井嘉浩（60）が特区を巡り、提言の草案に不満をぶちまけた。「体を張って日本の水産業の

村井嘉浩「この部分を譲るぐらいなら、委員を辞めなければいけない」
村井は地元漁業者が参画する法人も漁協と同じ扱いをするよう求めている。

村井と共闘した委員の高成田亨（72）（元全国紙記者）
元々、漁業権にまで踏み込む必要はないと思っていたが、民間資本を入れて6次産業化を目指す方向性は村井と同じ

地元宮城では県漁協が猛反発。水産庁も「現制度でも民間企業は参入できる」

五百旗頭真（76）ら

「理解はやさしくない」「会議を支配しようと思わないで！」「提案に合意した認識はない」

村井の強攻姿勢が形勢を変えた。

飯尾潤（58）が水産庁を説得「悪いけど最後は考えてくれ」

11年12月、復興特区法が成立。地元漁業者主体の法人に漁業権を優先付与できる特例が盛り込まれた。13年4月に水産特区、9月、石巻市桃浦地区のカキ養殖漁業者と水産卸の仙台水産（仙台市）の出資会社が第1号

高成田は「歴史に改革の印を刻んだ」という手応えの半面、悔いも。

「販路づくりや資源管理など、水産業のさまざまな課題をもっと考えなければならなかった。漁業権だけが焦点になってしまったのが残念だ」

先進モデルなり得たか

「特区さえあれば何でもできるわけではない」「何をするかを明確にする必要がある」

2011年12月復興特区法

北海道から長野県まで11道県227市町村を対象区域

規制緩和や手続きの簡素化、復興交付金などの特例メニューを用意し、県や市町村の申請を認可する形式

元復興庁事務次官の内閣官房参与岡本全勝（65）「新しいことをするというより、幾

つかの行政手法を組み合わせることで自治体を支援するのが主な狙いだ」

税制特例は5県143市町村。今年3月末までに延べ3588事業所。設備投資総額は2兆4100億円。

3県の設備投資額の割合は、沿岸被災地と東京電力福島第1原発事故の避難指示対象地域は合わせて56%、それ以外（内陸）は44%。

宮城に限ると、指定事業所数の割合は沿岸が79%、内陸（仙台市青葉区、泉区、太白区含む）が21%。沿岸の事業所数は内陸の4倍に上るが、投資額は内陸とほぼ同じ。

「投資する上で浸水地域に不利に働いたのではないか」

宮城県の特例申請は4件。物流コスト削減のための大型コンテナ活用支援と、NPO法人などへの保育所整備の補助拡大を却下。復興や既存の法制度との整合性が問われ、風穴はあかなかった。

村井嘉浩の主張で盛り込まれた水産特区は、地域を限定し、被災地を支援する復興特区のメニューの中では「特異」

18年12月、漁業権の優先順位を廃止する改正漁業法。20年12月の施行後は全国で規制がなくなる。被災地では、第1号の石巻市桃浦地区に続く動きはない。

水産特区は日本のモデルになり得たのか。飯尾潤は「法改正は特区がうまくいったからなのかは疑問だ。水産業の本当の問題は、漁業権のところではなかったのだろう」

**（6完）減災の誤算／多重防御 浸透しきれず
東日本大震災の巨大津波は災害に対する国の考え方を転換させたといわれる。「防潮堤を中心とする最前線のみで防御することは、もはやできない。」**

2011年6月25日復興構想会議提言 = 「減災」の理念が盛り込まれた。

26日中央防災会議専門調査会も同様の中間提言

発生頻度が高い津波は防潮堤などで防ぐ一方、震災級の津波は避難といったソフト対策も含めた「多重防御」で被害を抑え、命だけは守る

「減災という言葉は私がつくった」。河田恵昭（よしあき）（74）が議論をリード。

土地のかさ上げ、避難路、ビル、内陸の道路を盛り土構造にして堤防機能を持たせた二線堤。これら減災手法を組み合わせると多重防御を考えてほしい

巨大津波を目の当たりにした被災者との間にズレ

防潮堤を再建+かさ上げ=多重防御の市街地再生+多くの住民は高台移転

防集造成面積はディズニーランド16個分の840ヘクタール

その規模は河田の想定をはるかに超えた。「津波が怖いから高台に住めばいいという発想に縛られ、生活基盤がある所に暮らす文化が評価されなかった」「安全をトップの目標にすると、他の価値観は戦えない」

「10年」の期限 熟議妨げ

防潮堤も、多重防御のまちづくりとズレ

国は7月、防潮堤の復旧基準を被災自治体に通知

「災害復旧ですぐに予算が付く防潮堤の基準を先に決め、まちづくりと調整する流れだった」

基準はL1対応。景観や環境といった地域事情に配慮して高さを決めるよう要請。

岩手県は「防潮堤は高さ15メートル程度が限界」→住民要望で原形復旧も。

宮城県は一度決めた高さ固執。

防潮堤の高さがL1から引き下げられたのは、わずか。

賛否両論が噴出しても「タダでやってくれるなら高い方がいい」

限られた政府の復興期間に事業を終えなければならなかったことも、熟議を妨げた。

「行政も予算とスケジュールが決まっている。結果として、まちづくりと防潮堤は相互調整が不十分なまま縦割りで進んでしまった」（岩手大名誉教授広田純一（65））

巨大防潮堤の背後の人の住んでいない街＝「過剰防衛」

「高台移転はニュータウンのように分かりやすいが、被災者や自治体は『減災の街』をイメージしにくかった」（飯尾潤（58））

「コミュニティの再建」というメッセージが開発型の高台移転に

「コミュニティー再建は美しい言葉だが、津波や原発事故の被災地は元の所に戻りにくい。『新しいコミュニティーの創造』という発想で、個々の被災者を支援すべきだった」
(飯尾潤(58))