

# 復興政策の検証枠組みを考える



復興事業進行途上の南三陸町志津川地区 © (一社) 南三陸研修センター (uploaded on 22/5/2015 @<http://ms-lc.org/aerialphoto/>)

## 【配布資料】

1. 復興政策の検証枠組みを考える（当日報告レジメ）
2. 復興政策の全体像（ディスカッションの素材として）（復興政策を「復興理念・ビジョン」「復興手法・制度」「復興財源措置」の3つの検証項目ごとに、それぞれの特徴を表にまとめた。投稿論文では、紙面の大きさの制約により、2つの表に分割しているが、プレストでは、A3判サイズで一つの表にまとめたものを配布した）

日時：2021年4月21日16:30～18:30

場所：東日本大震災復旧・復興支援みやぎ県民センター

開催方法：オンライン併用

報告：遠州尋美会員（みやぎ震災研事務局長）

## 【報告要旨】

(遠州) 「復興政策の枠組みを考える」ということで、私の方からお話しさせていただきます。すでにこのプレゼンテーションファイルをPDF化したもの、また細かな字で大変恐縮ですがA3版に一つの表にまとめたものをお送りしてあるかと思えます。これは『日本の科学者』の7月号の特集向け依頼原稿として投稿した論文で、再来月(6月)に発行されるのではないかと考えていますが、その論文用に作成した表を1枚にまとめて送らせていただきました。ただし、今回の報告はそれを詳細に報告するという趣旨ではありません。当該論文では、復興政策全体を3つのカテゴリーに分けて整理するというにしましたが、そういう整理の仕方が当を得ているかどうか皆さんと議論をしたいということで、問題提起をさせていただくものです。したがって、表にまとめた内容を詳しく検討するというよりは、そういう枠組みで復興政策を見ることがいいのかどうかに重点を置いて議論を進めていきたい。そう思っています。

### 復興政策の評価の基幹となる項目

- 『日本の科学者』2021年7月号向け投稿論文(掲載予定)における基幹項目
  1. 復興理念・ビジョン
  2. 復興手法・制度
  3. 復興財源措置
- ただし、執筆開始時には上記に加え、
  - 「復興推進体制」も復興政策分析上の基幹項目に加える予定。  
紙数上の制約、項目内に記述する内容が他の評価項目と重複するために基幹項目から除外
- 「復興推進体制」も加えるべきか、加えるならその評価の視点は、また上記1~3のどれとどれの間に入るのか。

復興政策の評価の基幹となる項目として、『日本の科学者』2021年7月号向け投稿論文では、3つの側面で見ることになりました。一つが「復興理念・ビジョン」、二つ目が「復興手法・制度」、三つ目に「復興財源措置」、この3つです。その角度から特徴を見るということにいたしました。ただし、論文の執筆開始当初は、この3つに加えて、「復興推進体制」も加えた4つの基幹項目で見たいと思っていました。しかし、紙数上の制約もあり、またそれぞれの項目ごとの特徴を拾い出していくと、「復興推進体制」として書こうと考えていたことと他の評価項目の特徴として書こうとしたことが重複してしまうことになりました。そこで、「復興推進体制」を柱に加えることは断念し、上記の3側面で見ることになりました。果たして、これでよかったのかどうか、「復興推進体制」も評価項目に加えるべきか否かについて、後程、ご意見を伺いたいと思います。

また、それを加えるべきだということであるならば、先に述べた3項目との関係において、どこに位置付けて議論すべきかということについても、ご意見をお伺いしたいと思います。

## 復興理念・ビジョン

## 復興理念・ビジョン

1. 「創造的復興」と「人間の復興」のせめぎ合い（宮入論文（『前衛』3月号）の引用）
2. 震災からの復興と日本再生の同時進行：復興費の流用を招く
3. 「人」より「まち」が優先：面整備優先で住まいは後回し
4. 「防災」と「減災」、多重防御
5. 定型的、類型的な復興像の押し付け
  - 上記の5つの特徴づけの妥当性
  - 上記以外の特徴は？

まず「復興理念・ビジョン」については、5つの観点で特徴を取り上げています。

一つ目は、「創造的復興」と「人間の復興」のせめぎ合いということ。これは中島廉さんから教えていただいたのですが、『前衛』3月号に愛知大学の宮入先生が執筆された論文がありまして、その中で、今回の復興全体の特徴として「創造的復興」と「人間の復興」のせめぎ合いだと述べています。私は、先生のおっしゃっていることが非常に的確だと思いましたので、それを援用する形で、それぞれの現場、局面でそのせめぎ合いの現れを見ていくことが視点の一つになりうると思った、ということです。

二つ目に、被災地の復興ということだけではなくて、日本の再生の同時進行ということが、「復興理念・ビジョン」として、一つの特徴となったと思っています。また、そういうビジョンを描いたことが復興費の流用を招いてしまった原因でもあると思いますので、二つ目はその視点です。

それから、「人」と「まち」との関係で言いますと、被災者の生活の再建ということよりも安全なまちの再建ということの方が優先されてしまった。事業としては、面的整備が優先で住まいが後回しになってしまった。それが一つの特徴だったと思っています。つまり、「人」と「まち」との関係を捉えるというのが重要な視点だと思ったというのが三つ目です。

それから、四つ目に今回被害の規模が非常に大きかったというよりも、災害そのもの、襲ってきた自然の脅威そのものが極めて大きかったということがあって、災害を防ぐ従来の「防災」の観点ではとても対応できないことがはっきりした。その結果、「減災」ということが主張されるようになりました。そういう意味で、「防災」と「減災」、多重防御ということがビジョンとして初めて取り上げられた、それが大変重要なことと思っています。それが、各地の計画、事業、その後の復興過程、被災者の生活再建にどういう影響を与えたのかということです。

五つ目に、復興のあり方、復興の姿、復興像というものが、最初は被災地の広がり非常に大きいということと、地域的にさまざまな特徴があるということで、それぞれの地域に即したあり方を考えなければいけないというふうに、復興構想会議も言っていたのですけれども、結局のところそうはならなくて、定型的で類型的な復興像が上から押し付けられると言いますか、そうなってしまったというふうに思いまして、これらの5つの点で見ていくということにいたしました。

こうした5つの特徴づけというものが正しかったのだろうか、検証枠組みとしての妥当性ですね。それについて皆様のご意見をいただきたいと思っています。

さらに、この5つ以外に、復興理念、復興ビジョンを見る視点として取り上げなければならないものがあるのだろうか。それについてもご意見を伺えたらと思っております。

## 「創造的復興」と「人間の復興」のせめぎ合い

### 復興理念・ビジョン（1） 「創造的復興」と「人間の復興」のせめぎ合い

#### 1) 政府方針における「創造的復興」の継承

- 参照資料：兵庫県「阪神・淡路大震災復興計画」、東日本大震災復興構想会議（構想会議）への諮問書（構想会議諮問書）、構想会議議長の基本方針（議長基本方針）、東日本大震災復興基本法（復興基本法）
  - ただし、今回「創造的復興」という用語使用は構想会議議長の基本方針のみ

#### 2) 知事の姿勢が復興計画の性格に反映

- 参照資料：岩手県東日本大震災津波復興計画（復興基本計画、復興実施計画）、宮城県震災復興計画、個別事例は新聞記事等
- 岩手県：人間本位の復興、宮城県：創造的復興
- 福島県には言及せず＝原発被災地の特殊性、復興ステージの極端な違い
  - あえて表現すれば失礼な言いながら「国に依存して主体性を放棄」か。

それでは、今述べた5つの視点について、それぞれ私の理解を述べていきます。

まず「創造的復興」と「人間の復興」のせめぎ合いについてですが、政府の方針としては、（阪神・淡路大震災で謳われた）「創造的復興」を継承したと、私は思っています。

私が検討した材料としては、「創造的復興」ということを初めて取り上げた阪神・淡路大震災の時の兵庫県の復興計画（「阪神・淡路大震災復興計画」）、それから東日本大震災復興構想会議（構想会議）への諮問書（構想会議諮問書）ですね。これは政府からの諮問書。それから構想会議議長が会議の冒頭に基本方針を示していますが、その基本方針（議長基本方針）、それと東日本大震災復興基本法（復興基本法）を基本的な資料として検討しました。ただ、「創造的復興」という用語が直接使用されているのは、兵庫県の復興計画。これは出発点ですから当然なんですけれども、それ以外のものとしては構想会議議長の基本方針の中でだけ「創造的復興」という言葉が直接使われたということになっています。ただし、兵庫県の復興計画が「単なる復旧にとどまらない未来志向の」云々※ということが「創造的復興」の定義づけとして書いているんですけれども、諮問書等々の随所に盛り込まれている。そういう意味で、「創造的復興」の継承が政府方針において図られたというふうに見たということです。

※ 正確には、兵庫県の復興計画では、「単に1月17日以前の状態を回復するだけではなく、新たな視点から都市を再生する『創造的復興』を成し遂げる」と記載されている。対して、政府の構想会議への諮問書では「単なる復旧ではない未来志向の創造的な取組を進めていく必要がある」、また、東日本大震災復興基本法では「単なる災害復旧にとどまらない活力ある日本の再生を視野に入れた抜本的な対策」（第2条一号）と記述されている。

それからもう一方で、知事の姿勢が復興計画の性格に強く反映した。「創造的復興」と「人間の復興」のせめぎ合いの中で、どちらが表面により強く出てくるのかというのは、知事の姿勢が影響したというふうに思っています。

参照資料としては、岩手県の津波復興計画と宮城県の震災復興計画というのを基本的な材料として検討していったということになります。岩手県の場合には人間本意の復興ということが前面に出ておりますし、宮城県については創造的復興の特徴が非常に強く表れているというふうに思っています。

福島県についてはですね、原発被災地の特徴であったり、復興ステージの現段階が、他の2県とは極端に違うということもあってですね、私の論文では言及していないということになっています。あえて福島県の状況について表現をするならば、非常に失礼な言い方になるんですけども、国に依存して県としての主体性についてはあまり感じられないというのが特徴だったように思います。

## 震災からの復興と日本再生の同時進行：復興費の流用に道を開く

### 復興理念・ビジョン（2） 震災からの復興と日本再生の同時進行：復興費 の流用に道を開く

- 参照資料：構想会議諮問書，復興構想7原則，復興基本法
- 復興基本法の規定は、民主党政権が5月13日に衆議院に提出した「東日本大震災復興の基本方針及び組織に関する法律案」には含まれていなかったが、自由民主党と公明党との修正協議において盛り込まれた。（塩崎賢明「国の復興戦略」（『東日本大震災100の教訓 地震・津波編』，p41）

それから復興理念ビジョンの続きなんですけれども、特に、震災からの復興と日本再生の同時進行については、特に構想会議諮問書、復興構想7原則ですとか、復興基本法の中に、それが記述されているということになっています。

塩崎先生がですね、『東日本大震災100の教訓』の中で書かれた「国の復興戦略」という項目があって、そこで指摘されているのですが、民主党政権が5月13日に衆議院に提出した「東日本大震災復興の基本方針及び組織に関する法律案」、これは法律名としては、阪神・淡路大震災の時の復興基本法と同じなんですけれども、その中には含まれていなかった。ところが、自由民主党と公明党との修正協議において盛り込まれたのだということです。

### 「人」より「まち」が優先：面整備優先で住まいは後回し

復興ビジョンの特徴の3つ目なのですが、「人」より「まち」が優先されて、面整備優先で住まいの方は後回しになってしまったということについてですけれども、これについては、復興構想7原則、政府基本方針、構想会議提言、東日本大震災により甚大な被害を受けた市街地における建築制限の特例に関する法律、この4つの資料が非常に重要だと思っています。それを中心に検討をいたしました。

復興7原則の中ではですね、犠牲者の追悼と鎮魂ということは謳われているんですけども、生き残った、大災害をくぐり抜けた被災者の方についての言及した原則が入っていないというのが、同7原則の特徴になっています。

それから、政府の基本方針とかはですね、救助、救援、復興施策の対象としては被災者がもちろん位置付けられているんですけども、復興の主体としての位置づけについては基本的に入っていないというのが特徴です。

## 復興理念・ビジョン（3）

### 「人」より「まち」が優先：面整備優先で住まいは後回し

- 参照資料：復興構想7原則，政府基本方針，構想会議提言，東日本大震災により甚大な被害を受けた市街地における建築制限の特例に関する法律
  - 復興構想7原則 犠牲者の追悼と鎮魂は謳われたが，大災害を生き抜いた被災者への言及はない
  - 政府基本方針 被災者は救助，救援，復興施策の対象であり，復興の主体の位置付けなし
  - 構想会議提言 5類型別の図解付き復興まちづくりイメージの提示
  - 広大な災害危険区域
- まちづくりが優先されたことの評価は単純ではないが，事実として生活・生業再建遅延の一因
  - 巨大災害時の復興では，恒久的な住まい・暮らしの復興に至る前に，15～20年のタイムスパンを想定した「仮設ぐらし」の仕組みが必要かもしれない

それから復興構想会議の提言の中で，これは後述する5つ目とも関係しているのですが，5類型別の図解付き復興まちづくりイメージが提示されました。また，建築基準法第84条による建築制限が，極めて広範囲にかけられて，これは阪神・淡路大震災時をはるかに上回る規模の建築制限区域が指定されて，なおかつ8ヶ月間維持されました。

確かに，安全なまちを作るといのは大変重要なことではありますし，当時の状況を考えればそのこと自体を頭から否定するというわけにもいきません。ですから，単純ではないと思いますが，事実として面的整備が優先された結果，生活と生業の再建が遅れてしまったということについては，押さえておかなければならない点なのかなと思っています。

そうしたことを踏まえますと，今回のような巨大災害時の復興では，恒久的な住まい・暮らしの復興ということに至る前に，15年から20年くらいのタイムスパンを想定してきちんと暮らしが維持できるような（質，水準を備えた）仮設的な住まいやまちのあり方という，そういう仕組みが必要になるかもしれないというふうにも感じましたので，その辺の議論も必要かもしれない。

### 「防災」と「減災」，多重防御

## 復興理念・ビジョン（4）

### 「防災」と「減災」，多重防御

- 参照資料：構想会議提言，東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会報告，同参考図表集，総合的な津波防災の考え方（交通政策審議会港湾分科会防災部会第二回配布資料），津波防災地域づくりに関する法律，防災基本計画（2011年12月），防災対策推進検討会議最終報告（2012年7月）
- 減災概念の導入は重要だが，津波リスク評価（L1，L2）の導入で柔軟性を喪失
  - L1は海岸保全施設等の整備で対応＝堤内地の浸水を防止するよう計画・設計（「総合的な津波防災の考え方」）→防潮堤等により水際で阻止にすり替え
- 「多重防御」概念の曖昧性＝「人命が第一」として，ハード・ソフト施策を総動員する「多重防御」
  - 高台移転と防潮堤建設の根拠＝利権の温床，災害危険区域を防潮堤が守る

それから「防災」と「減災」、多重防御に関してですけれども、これについても、構想会議提言とか、中央防災会議が設置した専門調査会が発足をして9月にはその報告が出されているんですけれども、その報告書（東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会報告、同参考図表集）です。それから交通政策審議会港湾分科会防災部会第二回の配布資料の中に「総合的な津波防災の考え方」というのがあって、その中で初めてL1、L2という津波リスク評価の考え方が導入されているんですがその資料です。それから津波防災地域づくりに関する法律（津波防災地域づくり法）、防災基本計画（2011年12月）、防災対策推進検討会議最終報告（2012年7月）といったあたりの資料を参照資料にしております。

あの、減災概念が導入されたというのは非常に重要なことだと思っていまして、それは間違いではないと思ってるんですけれども、その一方でL1、L2という津波リスク評価が導入された結果、減災の柔軟性というのが失われてしまって、L1津波については海岸保全施設等の整備で対応するし、一方L2については多重防御でやるというようになります。そういう形がどこでも押し付けられる。なおかつ津波浸水シミュレーションが最大規模の津波を想定してやるんだということが、津波防災地域づくり法の中に書き込まれているということがあって、その結果として、どこでもL2の津波を想定したシミュレーションがされるということになったということが大変大きな問題として残ってしまったと思っています。これは法律に書かれていることなので、これを正すというのは大変だなあとと思っています。

## 定型的、類型的な復興像の押し付け

### 復興理念・ビジョン（5） 定型的、類型的な復興像の押し付け

- 参照資料：復興構想7原則、構想会議提言、津波被災市街地復興手法検討調査（取りまとめ）、津波防災地域づくりに関する法律
- 復興構想7原則と構想会議提言の矛盾
  - 7原則「原則2：被災地の広域性・多様性を踏まえつつ、地域・コミュニティ主体の復興を基本とする」、しかし、
  - 構想会議提言は、5類型別の図解付き復興まちづくりイメージの提示
- 国交省「津波被災市街地復興手法検討調査」
  - 「A：移転」、「B：現地集約」「C：嵩上げ」「D：移転+嵩上げ」「E：現地復興」の5パターン
  - 経験・人材に乏しい自治体の追随+既存事業手法の制約
- 津波防災地域づくりに関する法律によるL1想定浸水シミュレーションの義務づけ
  - 浸水シミュレーションとパターン選択の連動

次に、定型的、類型的な復興像の押し付けということでですが、これについては、復興構想7原則と構想会議提言です。それから国交省が行った直轄調査（津波被災市街地復興手法検討調査（取りまとめ））、そして津波防災地域づくり法の規定が大事なのだと思っています。

復興構想7原則の方ではですね。地域コミュニティ主体の復興を基本とするとなっていたんですけども、ところが同じ構想会議の提言の方では、5類型別の図解付きで復興まちづくりイメージの提示することになって、その訴求力が非常に高かったものですから、結局のところ、地域の特色を生かした復興が薄れてしまったと思っています。

それから国交省が行った直轄調査においてもですね。これは、各自治体の調査も行われていたのですが、その頭越しに国がコンサルタントと直接契約をして、現地に送り込むという、大変異例の方法がとられたのですけれども、その中で5ツィの復興パターンを取り上げて、それで全体を類型化するというのをやりました。経験や人材の乏しい自治体の場合には、結局、それを引き写して復興計画が出来上がるといったようなこともあって、そのことが、地域の特色に応じた復興が遠のいてしまった一つの原因になったのではないかと考えています。

さらに、先ほど申し上げましたが、津波防災地域づくりに関する法律のなかでL1想定浸水シミュレーションを義務づけるということをしてしまったが故に、浸水シミュレーションと国交省が示した5つのパターンのどれを選択するかということが連動してしまうという形になって、それが、復興の在り方を歪めてしまったのではないかと、私は恐れています。

## 復興手法・制度

### 復興手法・制度

1. 復興特区法とその特徴
2. ハード優先の復興交付金事業と野放図な規制緩和、震災特例
3. 被災者再建支援金と被災者支援総合交付金
4. 生業再建支援と多重債務対策
  - 上記以外に、手法、制度として検討すべきものは？

分析枠組みの二つ目の柱である「復興手法・制度」に移ります。これについては4つの観点で整理しました。

一つは復興特区法ですね。復興特区法とそれが持っている特徴というのが最初の柱です。

二つ目は、復興交付金事業という新しい制度が導入されたのですが、基本的にハード事業を一括するというものになっている。同時にその中で、非常に野放図な規制緩和とか震災特例が行われた結果、復興のあり方がかなり歪んだものになってしまう、あるいは自治体が主体的に自治力を生かすことができなくなってしまったということがあったのではないかと。そういうことを危惧しています。

それから三つ目に、これはどちらかというと批判的に捉えるというよりは、評価できる政策、制度だと思っておりますが、被災者生活再建支援金制度と被災者支援総合交付金です。これは暮らしの再建支援ということに結びつくものですが、そのような支援の在り方をどう評価するのか。

そして四つ目に、生業再建支援と多重債務対策。具体的には後述しますが、グループ補助金とですね、それから多重債務対策として作られた債権買取を行う金融機構ですね。それらを取り上げて検討していません。

手法・制度として見るべきものは、この4つでいいのかどうか。手法・制度として検討すべきものが、他にはなかったのかどうかということについても、皆様のご意見をお聞きしたいと思います。

## 復興特区法とその特徴

次に、今述べた4点についてそれぞれのより具体的な内容をお話したいと思います。

まず復興特区法とその特徴ですが、参照した資料は、復興特区法とそれを解説した復興庁が2012年2月と2020年4月に出した資料。これはその間にもおそらく何度か更新されているのだと思いますが、私としてはその2回の「復興特別区域法資料」を参照しました。それから復興特別区域基本方針が定められておりますが、その内容。それから都市計画協会が2011年11月に復興特区制度活用ガイドを作りまして、各自治体の担当者向け参考資料として提供しています。それも参照しました。また、復興整備計画に対する特例措置ですとか、「復興推進計画による規制・手続きに関する特例詳細資料」ですとか、これは発行主体がきちんと書いてないんですが、おそらく復興庁、あるいは国交省等が作った資料なのではないかと思うんですけども、首相官邸のホームページに上がっています。こうしたものを参照して検討しました。

### 【復興特区と3つの計画】

復興特区は、11道県222市町村に適用されましたが、指定された地区では、県もしくは市町村が単独または共同で以下に述べる3つの計画を策定して認可を受けるということになりました。

一つが復興推進計画ですね。これは区域内の規制の緩和ですとか手続きの簡素化の特例ですとか、税制上の特例付与とを行うための計画です。要するに、規制緩和、手続き簡素化、税制誘導などを駆使して復興促進する枠組みを定める計画ということです。

## 復興手法・制度（1） 復興特区法とその特徴

- 参照資料：東日本大震災復興特別区域法（復興特区法）、東日本大震災復興特別区域法資料（復興庁、2012年2月、2020年4月）、復興特別区域基本方針（2012年1月）、復興特区制度活用ガイドver1.1（都市計画協会、2011年11月）、復興整備計画作成マニュアル（2019年3月）、復興整備計画に関する特別措置（国交省）、復興推進計画による規制・手続きに関する特例詳細資料
- 特区の範囲：一定の被害を受けた11道県222市町。復興特区に指定された県、市町村は、単独または共同で、3種類の計画を策定し認可を受ける
  1. 復興推進計画：区域内における規制の緩和、手続きの簡素化の特例、税制上の特例付与等を行うための計画（総理大臣の認可）
    - 認可後に国と地方の協議会に、特例の追加・拡充提案可
    - 特区内で事業を行う民間事業者が県、市町村等に提案を要請可
  2. 復興整備計画：市街地整備や農地整備など、権利返還など権利者の同意や用途変更など許認可が必要な土地利用の再編における手続きの特例、特例許可等を行うための計画
  3. 復興交付金事業計画：特段の財政的優遇（事実上、国費によって全額措置）を受けられることのできるハード系事業メニュー（基幹事業：5省40事業）から選択して著しい被害を受けた地域の復興を行う事業を実施する計画。また、基幹事業を効果的に推進するために、県や市町村が必要と考える事業（効果促進事業）を実施可
- 復興特区法の特徴
  - 新たな事業制度の新設を抑制しつつ、既存の制度や事業の要件緩和、手続き簡素化、計画変更の柔軟化、補助対象の拡大の特例、財政優遇（補助率のかさ増しと地方負担分の交付税措置。後述）等により復興事業推進の効率化

二つ目が復興整備計画ですね。これは、いわゆる権利返還を伴うような面的な整備事業の推進を簡素化してワンストップで実施するための基礎になる計画を作らせるということになっています。

三つ目が復興交付金の事業の計画。

この三つの計画を作ることによって、特区に指定された自治体は柔軟で、迅速な復興計画を推進できる、ということを謳い文句として定められたものです。

最初の復興推進計画の中で注目しておかなくてはならないのはですね、一旦計画を作成して総理大臣の認可を得るんですが、その後、国と地方の協議会を作って、協議会に対して特例の追加とか拡充の提案ができることになっていて、変更のたびに改めて総理大臣の認可を得る必要がない。それに加えて、これは自治体が提案するんですけれども、自治体に対して特区内で事業を行う民間事業者が提案することを要請ができる。そういうことになっているのが非常に大きな特徴で、民間が復興事業に参入しやすくすることになっています。

### 【新制度の創出ではなく既存制度の効率的運用で】

復興交付金事業計画も含めて復興特区法全体の特徴としては、新たな事業制度を新設するというよりも、むしろ新たな事業制度というのは作らないで、既存の制度の要件緩和だとか、手続きの簡素化、計画変更の柔軟化、補助対象の拡大の特例とか財政優遇等によって復興推進事業を効率化する。そういう特徴を持っていたのではないかと。そういうことではないかと思えます。実際、復興交付金事業にリストアップされている5省40事業の中でも、今回の震災で新たに設置された事業というのは4事業しかありません。

## ハード優先の復興交付金事業と野放図な規制緩和、震災特例

### 復興手法・制度（2） ハード優先の復興交付金事業と野放図な規制緩和、震災特例

- 参照資料：復興交付金基幹事業（復興庁、2012年4月）、東日本大震災復興交付金制度要綱（2019年5月）、東日本大震災の被災地における市街地整備事業の運用について（ガイダンス）（国土省、2012年6月）
- 交付金事業：文部科学省、厚生労働省、農林水産省、国土交通省、環境省が所管する40事業を基幹事業とする国庫補助事業
  - 基幹事業と、基幹事業を効果的に推進するために自主的、主体的に実施する関連事業（効果促進事業）を含む復興交付金事業計画を策定して申請
    - 記載事業補助金を一括交付＝一定の範囲内で同一省庁所管事業間で流用可
    - 効果促進事業は、基幹事業の縛りが強く利用低調
  - 新設事業＝以下の4事業のみ：「介護基盤復興まちづくり整備事業」（厚労省）、「東日本大震災特別家賃低減事業」「造成宅地滑動崩落緊急対策事業」「津波復興拠点整備事業」（以上、国土省）
- 野放図な規制緩和による事業変質の懸念
 

（例）都市再生区画整理事業

  - 市街化調整区域でも施工可能
  - 「緊急防災空地整備事業」を導入＝「減価補償地区」に限定されていた土地の先買いを大規模に認める
  - 津波防災整備費として土地の嵩上げ費用も補助対象に

復興手法・制度の二つ目として、ハード優先の復興交付金事業と野放図な規制緩和、震災特例という特徴づけができるのではないかと思ったのですが、それについては、復興交付金基幹事業（復興庁、2012年4月）と日本大震災復興交付金制度要綱（2019年5月）、それから、東日本大震災の被災地における市街地整備事業の運用について（ガイダンス）、これは国交省が作った運用ガイダンス、指針なんだけれども、2012年の6月にリリースしたものと、それから2016年にそれを改訂したものとあるんですが、基本的にはそれらを参照しています。

交付金事業は先ほど言いましたように、既存の補助事業を寄せ集めて一括交付金として交付することによって、その中で一定の流用ができるなど、柔軟に運用できるようにしたというのが特徴なんですけれども、新設の事業としては、厚労省管轄の「介護基盤復興まちづくり整備事業」と、それから国交省の「東日本大震災特別家賃低減事業」「造成宅地滑動崩落緊急対策事業」及び「津波復興拠点整備事業」の4つだけでして、他のものについては既存の事業の補助率を高くすることと、運用の緩和をするという形でした。

非常に危惧しているのは、規制緩和とかが非常に野放図に行なわれてしまったために、本来の事業の性質から逸脱していないかということです。先ほど言いましたように既存の事業をそのまま使っているというのが特徴ですが、最初に作られた時の事業の意味がかなり変わってしまっていないのか。そういう懸念が出てきてしまった。これは、阿部さんが強く主張しているところでもあるのですが、例えば、一例を挙げると都市再生区画整理事業の中に、緊急防災空地整備事業を導入することで、本来例外的だった土地の先買が大規模にできるようになった、あるいは市街化調整区域の中でも施工できるようになった。あるいは津波防災整備費として土地の嵩上げ費用も国庫補助の対象になった。そういうことがあります。しかし、これがあつたおかげで、あれだけ大規模な区画整理が展開できるようになったのです。特に石巻などについては、本来、区画整理が不要なところですから区画整理が行われているということを非常に懸念されているんですけれども、そういう事態を復興特区法が作りだしたということがあると思います。

## 被災者生活再建支援金と被災者支援総合交付金

三つ目に被災者生活再建支援金と被災者支援総合交付金についてですが、その検討資料としては、生活再建支援法そのものですね。それから、国立国会図書館がその制度について解説している調査報告が2つあるんですけれども、その報告です。それから平成24年度に「被災者生活再建支援法関連調査報告書」というのを内閣府が出しているんですがその報告書。そして「被災者の健康・生活支援に関する総合施策」という説明文書を復興庁が2014年8月に出してしまつて、それに基づいて被災者支援総合交付金が創設されるということになったわけで、スライドに書いてありますが、そういうことについて説明している関連資料。それらを参照資料として検討しました。

### 【被災者生活再建支援金】

被災者生活再建支援金については、住宅の滅失相当被災者の居住確保支援として行われているのですが、阪神・淡路大震災の後で議員立法として作られたというのが非常に大きな特徴でして、2007年の改正でほぼ現行の制度となったものです。2007年改正の非常に大きな特徴は、用途を問わず渡し切りにすることですので、渡された後で、どう使ったのかということについての報告は不要ですし、また、実際

## 復興手法・制度（3） 被災者再建支援金と被災者支援総合交付金

- 参照資料：被災者生活再建支援法，「被災者再建支援」（国立国会図書館『調査と情報』第437号），「被災者生活支援に関する制度の現状と課題—東日本大震災における対応と課題—」（国立国会図書館『調査と情報』第712号），平成24年度被災者生活再建支援法関連調査報告書（内閣府，2013年3月），被災者の健康・生活支援に関する総合施策（復興庁，2014年8月），被災者支援（健康・生活支援）総合対策（復興庁，2015年1月），被災者生活支援総合交付金要綱（復興庁：2016年4月，2020年11月，厚労省：2018年4月，2020年6月，文科省：2019年4月），被災者支援総合交付金等に関する説明資料（復興庁福島復興局，2015年12月）
- 被災者生活再建支援金：住宅減失相当被災者の居住確保支援
  - 阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ議員立法で
  - 2007年改正でほぼ現行の制度に（2020年中規模半壊新設）
  - 基礎支援金と再建方法に応じた加算支援金：最高300万円＝使徒を問わず渡切り
- 被災者支援総合交付金：「被災者の健康・生活支援に関する総合施策」により2015年導入
  - 災害公営住宅でのコミュニティ形成の支援，仮設住宅や災害公営住宅等で暮らす高齢者等に対する日常的な見守り・相談支援，被災者の心のケアを支える個別相談支援，子どものケアと学習支援や交流活動支援，県外避難者に対する相談支援や避難元自治体の情報提供，支援の携わる人々への支援等。
  - 補助上限または基準単価積み上げにより定額支給（自治体負担無し）
  - 予算額が消化し切れていないなど，被災自治体が十分使いこなせていない。

の住宅の再建に使おうと使うまいとそのことによって返還を求められることもない。それが非常に大きな特徴で、金額としては決して十分ではないのですが、支援制度としては非常に画期的だったと思います※。

※ ただし、石巻市等において独自住宅補修支援制度を利用する場合には、加算支援金を住宅補修に充てたことを証明する資料（領収証等）の提出が交付の条件とされ、支援金制度の重要な特徴が歪められた。

### 【被災者支援総合交付金】

それから被災者支援総合交付金は、2015年に「被災者の健康・生活支援に関する総合施策」に基づいて導入されることになったのですが、安倍首相の非常に強い指示により始められたということが言われています。私の個人的な評価ですが、安倍内閣が行った施策の中では唯一評価できる施策だなあと感じています。

コミュニティ形成支援，高齢者の見守り支援ですとか，心のケアの支援ですとか，子どもの学習支援とか，あるいは県外避難者に対する支援など非常に幅広い分野をカバーしていることと，補助金が，事業費の何割までというような決め方ではなく，補助の上限，あるいは基準単価の積み上げによって定額で支給するということになっていて，基本的に自治体の負担なしで100%国費でやれる。そういうことでは非常に画期的な補助制度だと思っています。

ただし，残念ながら予算額が消化しきれないなど，被災自治体が十分使いこなせていないということがあって，そこが大きな課題として残っていると思っています。

### 生業再建支援と多重債務対策

## 復興手法・制度（４） 生業再建支援と多重債務対策

- 参照資料：「経済復興・産業再生の政策ツールグループ補助金制度の設計・導入・評価」（みやぎ震災研10年検証プレスト第14回，増田報告，2020年7月），中小企業等グループ施設等復旧整備補助金交付要綱（宮城県，2013年5月），中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業復興事業計画認定公募要領（宮城県，2020年4月），グループ補助金交付先アンケート（東北経済産業局，第2回～第10回，2012年～2020年，第6回以降は，東北4県版及び全8道県版），産業復興の現状と取組（復興庁，2020年9月），株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法，東日本大震災事業者再生支援機構法活動状況報告（2015年5月，2021年3月），産業復興機構・産業復興相談センターに関する中小企業庁ホームページ掲載資料（青森，岩手，宮城，福島，茨城，千葉各県分），産業復興相談センターの活動状況（中小企業庁，2019年12月，2020年12月，2021年3月）
- 「中小企業組合等共同施設等災害復旧費」（グループ補助金）
  - 私有財産への国費投入（経済と雇用を支える重要な地域資源＋サプライチェーンの一端）
  - 中小企業等のグループが，共同事業の実施を定めて県の認定を受けた復興事業計画に基づき行う施設等の復旧・整備等（国・県が連携して経費の4分の3を補助）
  - 自己負担相当額（補助対象経費の4分の1）は，中小企業基盤整備機構（中小機構）の高度化融資（据置5年以内，期間20年以内，無利子）の対象
  - 2019年度までの9年間で交付されたグループ補助金の総額は約2518億円
- 多重債務対策：事業継続意思を持つ被災中小企業の再建計画と経営力を評価して，相応しい価格で債権者から債権の全部または一部を買取り，返済条件の緩和や過大債務を免除し，日常経営に必要な新たな借入れを可能にする
- 産業復興機構・産業復興相談センター：各県ごとに，県，中小企業基盤整備機構，地域金融機関が共同出資して設立したファンド（青森，岩手，宮城，福島，茨城，千葉の被災6県）
  - 相談受付件数は6,873件，うち関係金融機関と金融支援の合意を得たのは1,415件（20.58%），債権買取339件（4.93%），再生支援機構に引き継ぎ196件，対応中28件（2021年2月末現在）
- 再生支援機構：震災以前から過大な債務を負う被災事業者の債務軽減のため国が設立
  - 過大な債務を負っている被災事業者，小規模事業者，農林水産事業者，医療福祉事業者を優先．産業復興機構による支援が困難なものに限定．大企業や第三セクターは対象外
  - 累計相談受付件数2,939件，支援決定件数は744件（25.31%）
  - 債務を完済にて支援を完了した件数は189件（2021年1月末現在）

### 【「中小企業組合等共同施設等災害復旧費」（グループ補助金）】

次に生業再建支援と多重債務対策ですが，参照資料としては，特にグループ補助金については，プレスト第14回で増田先生に報告していただいたので，ほとんどそれにおんぶに抱っこという感じで，それを活用させていただきました。さらに宮城県の交付要綱ですとか，東北経済局がずっと継続して行ってきたグループ補助金交付先アンケート，それから復興庁がまとめている「産業復興の現状と取組」。グループ補助金については以上述べた資料です。多重債務については，東日本大震災事業者再生支援機構法と活動状況についての報告資料，産業復興機構・産業復興相談センターに関する中小企業庁ホームページ掲載資料等々をベースにして検討させていただいています。

グループ補助金については，事業の再開に至る上では非常に重要な役割を果たしたと思っていますし，私有財産に対して直接国費を投入していくという点についても，かつてない画期的な仕組みだったと思います。そのことの良し悪しについては色々議論はあると思いますけれども，非常に画期的な制度だったと思っています。

### 【多重債務対策】

多重債務対策については，この評価はなかなか難しいのですが，産業復興機構・産業復興相談センターを各県ごとに，特に産業復興相談センターについては地域別に，まあ商工会議所の中に設けられた例も多いのですが，かなり多くの相談窓口が設置されて，きめ細かな相談対応がなされました。ただし，相

談受付件数に対して実際に金融支援の合意ができているものはそう多くはありません。これは産業復興機構の場合もそうですし、再生支援機構の場合にも同様です。おおむね25%程度の支援決定率だという点が、ある意味、限界だったかなと思います。

## 復興財源措置

### 復興財源措置

1. 復興財源確保法と東日本大震災復興特別会計
2. 国丸抱えの財政支援スキームを実現した東日本大震災財特法

三番目の柱として復興財源措置ですが、これについては二つですね。

復興財源を具体的にどう確保して管理していくのかというその側面では、復興財源確保法と東日本大震災復興特別会計。それから財政スキームとして、国丸抱えで行う仕組みを作ったものとしては、東日本大震災財特法。この二つの面で検討するということにいたしました。

### 復興財源確保法と東日本大震災復興特別会計

#### 復興財源措置（1） 復興財源確保法と東日本大震災復興特別会計

- 参照資料：東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法（復興財源確保法）、東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法に係る所得税の取扱い（国税庁）、個人の方に係る復興特別所得税のあらまし（国税庁ホームページ）、復興法人税のあらまし（改訂版）（国税庁、2014年5月）、特別会計ガイドブック（経産省、2012年～2020年各年版）、決算の説明（財務省）における東日本大震災復興特別会計分（2011年度～2019年度における各年度及び2014年度以降の累計）
- 累計大震災関連経費＝2019年まで37.1兆円（財源フレーム30.1兆円）
  - 復興費の大半を復興増税と復興債発行収入で賄う
- 東日本大震災復興特別会計（震災特会）：国の資金の流れを透明化し、また復興債の償還を着実に行うため設置
  - （歳入）復興債発行収入、復興特別税収、一般会計における歳出削減、国有財産の処分等で生み出した資金、国直轄事業の地方負担金収入等
  - （歳出）復興事業費、及び国債整理基金特別会計に繰入れ

最初の財源確保法と特別会計ですけれども、これについては法律の条文そのものと、それから税金、基本的には増税で復興財源を賄うということになったのですけれども、増税に関する取り扱いの文書が国税庁からいくつか出ておりまして、それらの文書。

具体的にそれがどういう形で配分され使われていっているかという点については、特別会計のガイドブックで経産省が2012年から2020年まで毎年発行したものです。それから同じく決算の時に「決算の説明」ということで、これは国会に対して財務省が出しているものですけれども、そのうちの大震災復興特別会計について。これらを参照資料にして見るということにいたしました。

それで、2019年まで、現在はすでに2020年まで決算について説明されておりますが、私が論文を執筆した時点で2019年度までということでしたので、それで見ますと37.1兆円、大震災の関連経費が出されていて、うち、原発関連で東電に返済を求めていることになっているお金と、それから復興債の償還のために支出するお金を除いた財源フレームで言うと30.1兆円が9年間で支出されているということですよ。

一方、特別会計の方は、国の資金の流れを透明化するというのと、復興債の償還を着実に進めるということのために作られているんですけども、歳入としては復興債の発行収入と、復興特別税、つまり増税分ですね。一般会計における歳出削減と国有財産の処分で生み出した資金。それから国直轄事業の地方負担金の収入を当てているということになっていまして、歳出としては復興事業費と国際整理基金の特別会計に繰り入れる。そういう形で行われています。

## 東日本大震災財特法

### 復興財源措置（2） 国丸抱えの財政支援スキームを実現した東日本 大震災財特法

- 参照資料：激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律（激甚災法）、東日本大震災に対処するための特別の財政援助と助成に関する法律（東日本大震災財特法）、被災自治体に対する東日本大震災に係る復旧・復興事業における主な財政的支援について（復興庁）、激甚法、阪神・淡路財特法と現行による措置と「東日本大震災財特法」（内閣府、2011年5月）、東日本大震災財特法と阪神・淡路財特法措置比較表（①施設整備関係）（内閣府、2011年5月）、東日本大震災財特法による公共土木施設災害復旧事業等に関する特別の財政援助の概要（内閣府）
- 東日本大震災財特法
  1. 通常災害時あるは激甚災害時における国費率の大幅なかさ上げ
  2. 東日本大震災復興特別交付税（震災特交）：国費率かさ上げでも残る地方負担分を全額措置
  3. 取崩型復興基金の創設：制度の隙間を埋めてきめ細かな施策を行うため
- ➡ 実上復興費用を国が丸抱えする枠組みを築いた

次に東日本大震災財特法です。従来大震災に対する対応としては、激甚災法があったわけですが、ところが激甚災法で対応できない事態になった場合にどうするのかということで、「東日本大震災に対処するための特別の財政援助と助成に関する法律」が制定されました。当然、阪神・淡路大震災の時にも同じような法律が作られているんですが、激甚災法、東日本財特法、阪神・淡路財特法の違いを比較する資料を内閣府がいくつか出していまして、それらの資料を中心に検討しました。

東日本大震災財特法の特徴としては、まず、通常の災害時だけではなく激甚災時の災害復旧事業の国費率をさらに大幅に嵩上げしています。それから、嵩上げをしたとしても、地方負担分が残るんですが、その残った地方負担分については震災特交で全額措置（後、一部負担が復活）することになりました。そして3つ目として取り崩し型の復興基金を創設することになりました。阪神・淡路の場合には運用型の基金を作ったのですが、今のほとんどゼロ金利の状態では運用型は成り立たないので、取り崩し型にしました。狙いとしては、制度の隙間を埋めるようなきめ細かな施策を行うということで、この3つによって、事実上復興費用を国が丸抱えする仕組みを作ったというのが特徴だったと思っています。

ですが、現実には、特に復興基金なんかについていうと、必ずしも地域ごとにきめ細かい運用ができていくのかというと結構そうではなくて、特に宮城県の場合には県がかなり制約を加えているので、上述した形でうまく活用されたとは言い難いと私は認識しています。

おおむね今まで述べたような枠組みで、震災復興の全体像を総括あるいは検証することが可能なのではないかと思ったのですが、このような検証枠組みの設定で本当にいいのかどうか、皆様のご意見をお伺いすることができらと思います。

以上で、私の報告を終わります。

## 【質疑応答】

おことわり

質疑応答セッション開始後の数分間の録音が欠損しており、その部分の文字起こしができませんでした。録音されている部分の冒頭の報告者（遠州会員）の回答（おそらく後半部分）と嶋田会員の再質問のやり取りから、質疑セッションの最初に嶋田一郎会員が発言され、おそらく「復興事業の検証・評価は、復興事業が被災者と被災地の復興にどれだけ貢献し得たのか、とりわけ、30兆円を超える膨大な復興費が被災者・被災地にどれだけ還元されたのが最も重要な視点（あるいは尺度）だと思うが、それが、報告された枠組みで明らかにできるのか疑問だ。それが検証可能なのか」という趣旨の質問をされたのではないかと推測されます。録音の欠損について、特に質問された嶋田会員にお詫びいたします。

（遠州）……（録音一部欠損）……することによって観れるのではないかと思ったので、そう言うふうに申しあげました。それから、今回の復興事業がどれだけ地元還元されたのかと言うことについても、それは、今私がここであげたような枠組みに沿って検証していけば見えてくるとして提示しているの、可能だと思いますよ。先生がおっしゃっているように。こういう枠組みで見ることによってこれはわかると思ったので、こういう提起の仕方をしている。

〔嶋田〕 そのことについて言えば、それは第4の枠組みでそれが必要なのではないですか。どのように地元効果があったのかと言うのは。

（遠州） いや、それは第4の枠組みとして必要だと言うのではなくて、この3つの枠組みで見ていくことによって、どれだけ地元貢献したのかと言うのは見えてくると言うのが私の考えです。

〔嶋田〕 そのことの言及が、先ほどの報告の中ではなかったように思いますが。おっしゃったのかもしれませんが、私の記憶には残っていないので、改めてお聞きしたほうがいいのかなと思ったのですが。

（遠州） 最初に申しあげたように、復興政策の基本的な理念とかビジョンの中で、「創造的復興」と「人間の復興」のせめぎ合いが見られる。それは政府方針の中に「創造的復興」の継承がされたけれども、一方、現場で支援をしていく時には、当然被災者の状況にどうやって立ち向かっていくのかと言うことになってくるわけですので、そう言う中で国の方針とは違って色々なせめぎ合いが起こったと、宮入先生はおっしゃっているわけですね。私は、その見方が正しいと思っています。

それが、どちらの方向が強く出るのかについては、知事の姿勢が復興計画の性格を非常に強く決めていくと判断をして、岩手県と宮城県とは決定的に違うと思われると述べました。理念の部分で、そう言う見方をするとすることですが、その理念に反映したせめぎ合いが、具体的に（実際の復興事業を通じて）被災者の暮らしだとかその回復にどのように影響したのかと言うことについては、どのような手法、どのような制度が使われ、また、お金の手当ての仕方がどう行われたのかと言うことを見ていかないと、説得

力ある評価はできませんから、二つ目の枠組みとしては制度、手法の問題、三つ目については財源措置の問題、これらを見ることによって復興理念の中で戦われているその創造的復興と人間の復興のせめぎ合いがどのような形で現れたのかと言うのが見れると言うのが私の提示の仕方です。

[嶋田] 我々は宮城県にいますからね、そのせめぎ合いは、県民センターを中心とする取り組みと村井さんの施策との関係になっているわけですが、それほど全体としてせめぎ合いと言う位置付けができるのですかね。人間の復興が非常に弱いと言う印象が僕にあります。それはまた後で。

[阿部] はい、いいですか。今の話とも微妙に関係すると思うのですが、基本的には、遠州さんがフレームを整理してくれたのはありがたいなと思います。遠州さんのおっしゃった主体の問題がですね。どこで打ち出すか。その話は言葉としても、項目としても大きいんじゃないかなと思ってまして、政府の方針でも確かに被災者が主体とは書いていないけれども、復興の主体は自治体、すなわち市町村、県は広域調整、国は制度設計という形で、3つの役割分担が決まっていたわけですね。

(遠州) そうだと思います。

[阿部] それで、地方自治法という横の関係ですね。役割からするとね、形としては（国・県・基礎自治体と）平等で上下関係のない関係かと思ったのですが、現実には制度設計がドーンと上に行ってしまう。結局は上下関係になってしまった。そこで、上と下の関係ができて、その流れの中でせめぎ合いと言う関係で言えば、自治体とか住民がその流れに抗って、抵抗してというか、従来からの自治の取り組みもそうだと思うんですけども、力のある自治体はそういうせめぎ合いの中で一定の評価できるケースをたくさん作って来ている、そういうことがはっきり見えてきていると思っているんですよ。それは優れて体制の問題。やっぱり上下関係の問題をしっかりと分析するのか。まあ、項目の問題かどうか、いまたてた3つの項目でも工夫の仕方によっては十分書ける、整理できると思うのですが、やっぱり上下関係の問題というのは、それに抵抗して色々な事例を生み出したというのは、自治体と住民の力だということは、それははっきりしているなと思っています。

同時に今後の話と結びつけて考えると、復興というのは、主体をどこに置くのか、被災者を主体に置くということですか、極端な言い方ではありますが、被災者を明確に主体に位置付けるということが復興の大きな力になるのではないかと考えています。それがおそらく嶋田先生がおっしゃった人間の復興と云々と言う話ともリンクしてくるので、政府方針との関係で言うと、それはビジョンの問題でもあるし、地方の制度の問題でもあるし、それをしっかり抑えておく必要がある。多分、これから、細かくせめぎ合いの話を具体的に見ていくと、そういう話も浮き彫りになっていくのではないかと考えていますけどね。

(遠州) その時に、どう言う言い方をするのかですけどね。

はい、それでは綱島先生お願いします。

[綱島] よろしいですか。精密な報告に対して、僕の雑駁な質問は申し訳ないのですが、今回、議論しておかなければダメかなと思って、ちょっとだけ発言させてください。検証をやらなければならないわけですが、我々に求められている検証の位置付けというか、位置というか、ちょっと考えますと、今、早くも南海トラフの問題が出てきて、そして事前復興がやられていますけれども、そうすると、ある面で事前復興という問題に絡めて我々の検証が生きてくるのか、そういうことをやらざるを得ないのではないかという気が私はしています。そうしますと、一番は東日本大震災というものを、福島、宮城、岩手と分けるのではなくて、東日本全体として考えることの中で、大地震、津波、原発事故というも

のが一緒になって出てきた一つの災害だ。ですから、我々はそこをどう捕まえるのかということをやらないと、これからつながる、いわゆる事前復興の問題もそうですけれども、やっぱり、原発問題、原発の事故が起きたということに今回もう一度含めて大災害が起こっていたということはどうするのか。下手をすると、全然、本質の方に行かなくなってしまうので申し訳ないのですけど、その議論をしておかないといけないんじゃないのかな。僕自身は強く思うのです。

福島は佐藤知事がですね、構想会議で述べていることは、なぜ原発事故が起こったのか、その遠い原因は、やはり一極集中の社会構造がもたらしたもののなのだ。ですから、福島は電力の供給源であったけれども、決してその恩恵を受けていたところではない。東京が恩恵を受けていたではないか。そういう歪な構造が現れてしまったのが今回の原発事故だ。自身は原発事故の問題を議論したいと思ったけれども、復興構想会議の中ではダメです、やらないでくださいということになったわけですから、結果的に佐藤さんは福島の復興について議論できなかったのです。だって、立ち入り禁止ですから。そういう歪な中で、福島は原発事故、岩手、宮城は復興という形で分かれてしまったということが、現実はそのものだけれども、やはり長い目で考えるとひっくり返る形で、どう復興を考えていくのかということをやっておかないと、復興に対するコミットメントはできないのではないかな。そういうふうになっているものから、その辺について、何かお考えがあるかちょっとだけ伺えれば。せっかくの報告をバラバラにするつもりはないんですけども、そこのところだけはちょっとだけ議論しておきたいなと思っています。

(遠州) ありがとうございます。今のことについて、一言だけ申し上げると、東日本大震災の特徴をどう捉えるかということについては、これは非常に大事なことだと思っています。JSAに出した論文では、一番最初にどういう特徴があったのかということについて書いています。要するに広域複合災害だったという特徴なのですけども、当然、復興構想会議も複合広域災害だということ的前提にして議論を組み立てようとはした。確かに先生のおっしゃるように内閣から諮問された時には、原発に触れるなという指示が出ていたのんですけども、ところが梅原特別顧問等が抵抗して、理念問題としては入れるということになって、議論を全くしないということではなく、具体的な技術的問題については取り上げないが、理念問題としては議論するということになったのだと思います。ところが広域複合災害だから、地域ごとの性格、特徴の違いに応じた復興を、地域それぞれが主体になってやらなければならないと言っているながら、具体的な復興のあり方ということになっていった時に、そうではない(地域の主体性を蔑ろにする)仕組みが作られてきてしまった。そういう辺りのところを見る必要がある。そういうことでさっき提示した3つの柱で検討するとどうなるのかという議論をする必要がある。そういう出し方をいたしました。

それからもう一つは、広域複合災害という特徴だけではなくて、避災地東北が置かれていた社会経済的な時代背景と言うのでしょうか、特に、日本全体が成長主義が破綻をして、全体として縮小化が進むと言う状況の中でそれを先取りして地域が被災したと言う特徴があります。そういうこととの関係でも見ていく必要があると思っていますので、それについては先生のおっしゃる通りだと思います。

ただ、私自身は原発事故のことをどう位置づけたらいいのかについては、残念ながら十分考えていませんでしたので、先生がおっしゃった意味で考える必要があるという気がします。今の思いつきなのですが、岩手県には原発がないのですよね。福島は原発があって事故を起こした。宮城県は事故には至らなかったけれども女川原発がある。岩手県はなくて、青森県にいくとむつ小川原があり、東通原発を作ろうと動いている。そう言う状態になっていて、やはり、原発がある県とない県とでは、その違いは相当に大きいなと思いました。岩手県が人間本意の復興を掲げて進めてくることができたと言うのは、原発がない

し、電力資本からの県政に対する圧力が必ずしも強くないと言うことが相当大的な影響を持っていたかもしれないと思いますね。だから、そのことは視点として必要なと思います。

[綱島] あとでまた議論をさせていただきます。

(遠州) そのほかいかがでしょうか。

[鳴原] ありがとうございます。精緻な取りまとめで、大変勉強になりました。復興政策の枠組みの制度的なところから、財源それから手法と全体的像を整理していただいて、だから今、こういうことになっているのだなあとということが非常に良く見えてきたなあと思いました。特に主体の問題というのは、先ほど出ましたけれども、やはり、惨事に、国家的な危機に、その事態を国がどのように統治に利用していくのかというのがまさにここに現れたのだという気がして、結局中央目線で被災地がどう編成されたのかということで、重要なことが見えてきたのかなと思っています。

あと、綱島先生が先ほどおっしゃったように、原発の問題と本当は複合災害と一緒に議論されなければならぬはずなのですが、復興という言葉が掲げられた途端、分けざるを得なくなってしまう。制度設計の関係で、法的な根拠も全く違ったものになってますし、そういう（原発被災地に復興枠組みの中で）宮城も本当は表裏一体的であるはずなのに、原発の影響もあり、津波被害の影響もあり、そういう中に現実に置かれているのに、そちらの問題が見えにくくなっているというのは言えるのではないかなと思っているのですが、復興政策をどう評価するかというときにその問題を一緒に議論する難しさは本当にあるなと考えさせられました。

(遠州) ありがとうございます。本当に難しいと私も思います。

ところで、阿部さんがおっしゃったことは、自治の問題なのでしょうか。

[阿部] そうなんですよね。

(遠州) 地域の自治がどういうふうに築かれ、維持されているかということでしょうか。ただそれは復興政策というよりは、地域の持っている伝統的な力ですよね。

[阿部] だからそれが、復興政策を具体的に展開する上で、せめぎ合いの中で自らの方向を実現して行った。そのことは確かなのですよね。その力が復興に見事に跳ね返ったというか。

(遠州) 私の直観としては、復興特区法についてもですね自治の力が伝統として根付いているところは、規制緩和だとか特例だとかについても上手く使っていることもある。

[阿部] そうそう。上手く使っちゃっていると思う。

(遠州) 上手く使ってるよね。大船渡なんかの例を見ているとね。だけど、自治の力が弱いところは逆に復興特区法の仕組みが惨事便乗を貫く梃子になってるという、そういう側面がありますよね。

[阿部] 自治が弱いところに、見事に出ている。

(遠州) 宮入さんの論文では、阪神・淡路との関係でいうと、やはり復興特区法の枠組み、要するに地域が自ら主体的に決められる、地域の条件、意志に基づいて特例を使えるということは、求められていたことなのだとことを言っているわけなのですよね。ところが、そういうものが今回どう機能したのかというと、必ずしも上手くいかなかった。宮入さんの評価の仕方だと思うのですけれども。だから、その

ところは難しいというか、きちんと見ないといけないなあという感じはしました。そこを柱の組み立てとしてどのように入れていくのかというのは、なかなか……。

[阿部] 地元の自治がしっかりしていて、惨事便乗の押し付けに合意を取り付けようとする動きが止まった時に、その流れを止めるというかな、止めようということを逆に決めればさ、期限を一律に定めるようなことではなくて、独自の期限設定を行なっても良いし、そういう……。

(遠州) そうすると、全体を検証していく上で、私が提示した3つの柱があるけれども、その基盤として地域の自治力、それが根付いているか弱いのか、築いてきたのか築けなかったのか。特に大規模合併が進められたところについていうと非常に悲惨な状況が作られているわけですので、そういうことも含めて地域の自治基盤がどういう形で存在しているのかということを経験に置いた上で、三つの枠組みで見ていくということですかね。

[阿部] そうしたことだと思いますけれども。これから多分見ていくことになると思いますけれども、小さいところを見ていけばね、そういう話ではないかなと思っているんです。やはり、力があって国の制度も見事に使ってしまった。例えば、私も何回も言うのだけれども、東松島の宮戸ですよ。被災して次の年の夏に集団移転の大臣同意をとって閉まっているわけですから。もう、国が集団移転なんて言う前にやっちゃっている。そう言う力があるくらいのところだから。そう言うところがいっぱいあると思うのだよね。気仙沼の鮪立(しびたち)、舞根(もうね)や只腰とかね。

原発の絡みでいうと女川なんかは、いろんな意味で原発絡みというか、あるんじゃないかな。僕なんかは中に入って経験的に思うんだけど、あそこは、原発をずうっと鹿島が、まさにゼネコン・トップですよ。鹿島が何十年に渡ってやっていて、それこそ巨大な利益を重ねていて、女川の工事イコール鹿島みたいな世界ですから、そこに鹿島が復興で入っているわけですから、金も、あそこの復興の最初の一目一番地は、漁業の市場ですよ。漁業ゾーン。あそこの最初の頭金だって鹿島ですからね。要するに国が制度化する前に、30億円だすという話になって、それは復興まちづくりの話が決まる前にそういう話になっているわけですから。直接原発政策とは関係ないけれども、すでに鹿島が原発の中ではまっていた。それで鹿島が金を出した。国も女川はイコール原発だからというので、色々、力を入れたと思うのですよね。それが区画整理では、今度の被災地ではナンバーワンの巨大事業になった。そういうのをもうちょっと丁寧に見ていくと、やはり原発の話というのは、見事にリンクするのではないかと考えています。ゼネコンの動きとか何か。それは復興CMの分析とか、制度の成り立ちとかその辺のあたりも。今回の復興CMなどがやれるようになったというのは、震災の年の建設業法の改正だったんですね。中身が公開されない。政府が出さないという話で、毎日新聞がずうっと追っかけてい流のですけれども、結局、制度改正という、復興CMが今回やれるようになったというのは、建設業法の改正ね。その情報なんかも明らかになれば、どこをいじったのかというのが、明らかになるかなあと。

あと、現場にいてですね。やっぱり復興の主体はゼネコンだったというのは、わりかし早い時期に決まったんですよ。特に女川なんかは、そうだったと思うんですけども、そこらは原発との関係ももうちょっと泥臭く見ていく必要があるのかなと思ったりしているんですけど。

(遠州) ありがとうございます。栗田先生、最後の方は退出なさるとおっしゃっておられましたが、もし、ご意見があれば。

[栞田] ご報告に対しては、本当に遠州先生がご努力なされて、これだけ緻密な項目を挙げるというのは、本当に難しいことだと思いますので、よく纏まっているという評価です。それで、具体的にはもう1ヶ月いただきたいくらいの、壮大なご報告なので、そう簡単には軽々と発言できないと今日は遠慮しておきますけれども、印象を一言だけ申し上げるとですね。このセンターの方針として、検証をするということなので、入口の部分もご議論された通り、まださらに議論がいるのですけれども、結局これ検証なんで、良かったか悪かったとか効果なんですよ。そうすると多分、メンバー内外の方々と分担するという話。遠州先生一人で書くわけに行かないので、そうすると一体誰のメッセージなのか。効果というのも先ほど出てましたけれども、誰の批判なのか、誰の肯定なのか、効果の中身をどうするのか、出口の部分とかですね。なかなか一体的に検討されなければ、これをどういうふうにまとめ上げるのか。『100の教訓』みたいに、半ば村井批判じゃないですけども、やれ水産行復興特区だとか、そういう形になるのか、先ほどおっしゃった自治、地域の成功事例で批判検証みたいなことをやるのかとかですね。やっぱり出口の部分をご議論されれば、されるほど中身が詰まってくるのかな。ちょっと、そういうことを感じました。

(遠州) あなるほど。ありがとうございます。

ただ、私自身は、センターとして統一的な結論を出すというのは難しいのかとは思っていて、ですから枠組みを提示した上で、後はそれぞれ研究者のかたが独自の視点で成果を発表されることを励ますというのがセンターの役割かなという感じではいます。しかし、議論することは非常に大事だと思いますので、一地点を見出すことを目標にするのではなくて、大いに議論をするということ積み重ねて行くのかなあと思っています。どうも、ありがとうございました。

他の方で、ご議論があればご発言をお願いしたいと思います。

長谷川先生が、何点かチャットにご記入です。例えば、阿部さんの発言について女川のコメントが大変興味深いと書き込まれていますが、具体的にご議論いただけることがあればと思いますが。

[長谷川] 私が知らないだけかもしれませんが、女川の復興への鹿島の関与というのはそんなに大きかったのですか。

[阿部] 鹿島のホームページでも、女川の復興の一丁目一番地の話は、我々がPPPでやったと自己PRしていますから。

[長谷川] 女川のことを扱った学術的文献などには、鹿島の関与の話はあんまり出てこなかったなあと思って。私がちょっと不勉強だったのかもしれない。

(遠州) この前、新建（新建築家技術者集団）が行った講座での室崎先生のご発言などを聞くと、どちらかという女川のことを肯定的に評価している意見の方が多いですよ。阿部さんのような観点で、女川を分析しているというのは、無いでしょうね。

[阿部] 無いでしょうね。やり方相当ひどいですよ。書けば、多分、私書いたというのはわかってしまうと思うから……。別にわかって構わないけど、どっかでやらなくちゃいけないかなと思ったりもしているのですが。

[長谷川] だからやはり、女川が地元自治体として再稼働にOKという意思表示をせざるをえないように追い込まれていっているのだろうと思うのだけれどね。その背景として国策という面もあるのだけれど、鹿島がそういうことを規定してしまってるというのはあまり言われてなくて。今日、高橋鉄男さんおられるのかな。河北新報も女川の問題を頑張って取り上げていると思うけれども、あんまり鹿島との話って紙面にはあまり出て来てないのじゃないかな。

[高橋] 紙面には出ていません。

[長谷川] それから、私はまた別の話だけれども、遠州さんの今日の報告なのだけれども、すごくいいと思うんですね。島田さんとか、綱島さんの注文というか、期待もわかるんだけど、でも一つの論文というのはある程度焦点を絞ったほうが切れ味のいい原稿になって、今日の遠州さんの報告ってすごく情報量が多いんですね。だから僕は社会学者の人が書いているものを主に見ているので、あまり社会学者の人は、こういう制度的な仕組みのところがすごく弱くて、そういう意味ではちょっと話題になった人間の復興と創造的復興のせめぎ合いにするのはむしろやや疑問と思います。特に阪神・淡路から見て、どのような制度的前進があったとか、ただし制度的前進はどういう意味で不十分なのか、評価はすごく難しいと思うのだけれど私的な財産に国費を投入するという制度が非常に広がったというのは評価すべき点なんじゃないかと思うのですけれども。

(遠州) そうですね。住宅だけではなくて、生業再建にも広がったというのは大きな特色ではありましたがね。

[長谷川] それの持っている評価点と問題点と具体的な議論にしたほうが僕はいいと思うの。

(遠州) その辺のところは増田先生ですよ。この間、実際の調査研究としても大規模にやっていただいていますから。そこは増田先生の成果を期待したいところですけども。

[増田] なかなか、評価と結論が辿り着けないでいます。

[阿部] 現場にいたんだから、その辺は責任はあるんじゃないですか。

[増田] 責任は感じております。

[阿部] 増田先生しかできない。

[増田] さっきの遠州先生の報告は、あれだけ書くと何ページになるんですか。単行本一冊ぐらいになっちゃいそうですが。投稿論文としては、削ぎ落とすの大変だなと思いましたが。

(遠州) 1ページオーバーで7ページになりました。

[増田] ああ、7ページですか。

[綱島] あの、長谷川先生のご意見、もっともだと思います。僕も、遠州さんの論文がということではなくて、震災研として福島の研究者とこれから交流を持っていかなければいけないんじゃないかなという思いで、複合災害という議論をしていきたいなと思ったんです。鈴木浩さんとか色々やられていますが、やはり裁判闘争が中心になりましたけれども、やはり複合災害としての今回の東日本大震災がどうだったのかということについて、やはりこれからでいいわけですけども、福島の研究者と交流を持ちながらアプローチできないかということも含めて議論していったらどうですかと思って発言したということです。

(遠州) ありがとうございます。それは私も全くその通りだというふうに思います。向こうは向こうで大変そうですけれども。

[綱島] そうでしょうね。

(遠州) 高橋さん、先ほどの長谷川先生の提起ですけれども、紙面には出ていませんということでしたが、取材はなさっているんですか。なかなかお話ししにくいところなのではないでしょうか。

[増田] さっきの宮入り先生のお話も、やっぱり、阪神・淡路の場合、神戸市の事業の発注状況だけ追いかければよかったという状況と、さっきの特区の222市町村になってしまうとどこでどういう事業が受発注関係だったのかという把握するだけでも相当しんどいということになっているので、さっき言ったように発注業務が東京のゼネコンに流れているんだろうというのはわかるけれども、実証するのは極めて大変かもしれないなあという。

(遠州) まあだから、ある自治体の事業をいくつか抽出した上で、ケーススタディー的にやる意外に無いかもしれませんね。個別の企業にどうお金が流れたのかということまで見ようとする。

と言いながら、例えば宮城県の900事業のデータもありますし、それから財務省の特別会計の「決算の報告」というのも、見ると相当詳しく説明がされているので、その分析を本気になってやったならばかなりわかりそうな気はします。宮入りさんの『前衛』の論文も、ネタは財務省「決算の報告」なんですよ。だからそれを使えばかなりの分析はやれそうな感じはするんだけど、問題は人と時間の問題だとの感じはしますけどね。

中嶋さん、原発の問題も指摘されていますけれども、何か発言はございますか。

[中嶋] 遠州さんのレポートは、すごく頭の整理がついてすごく感激しながら聴いていました。ただ、先ほど中嶋さんがおっしゃっていましたが、福島というのは様相が全然違う、時間感覚も違う、法令も違う、やられていることも全然違う。それから、どうしても、同じスキームの中に載せて考えるというのは、まず考えにくい。それで、さっき遠州さんが岩手には原発がない、しかし宮城にはあると言いましたけれども、それでね、宮城にも放射能が降ってきて、今でも農林系の汚染物が残っていてその焼却の問題をどうするんだということが自治体と住民との間で棘が刺さったような状態が続いたりしているんですよ。それで、福島の汚染処理水を流す、流さないで、また水産関係に被害が再燃するのではないかというのも心配されてますけれども、宮城で起こった原発に関する事象を捉えようとする、どうしても宮城単独で議論ができない。

原発の後、初めて放射性物質を環境汚染物質という認定を国会がして、大気汚染防止法とかいろんな法令の中に放射性物質を規制対象にして、法令改正が進んだんですよ。ただ土壌汚染防止法だけは手をつかなかった。それに手をつけると福島の除染土の管理とか処理が不可能になるので保留してる。その影響が宮城にもきていて、やはりそれがすごく重石になっているのですよね。それで、もし、宮城に女川原発がなければ、宮城発で、県政あたりが提案して、土壌汚染防止法まで改正すべきだという声が上がって、それが市民運動になったかもしれない。私はそう思っているんですよ。ただ女川があって、全体として宮城県の政治の世界というのは再稼働をどう準備していくかということにバイアスがかかっていたものだから、素直に福島の原発被害に向き合うということもできない。栃木県も汚染物質あるんですけど原発がないので、とりあえず棚上げしちゃってそれで済ませるということができているんですよ。それ

で、原発事故の被害が薄く宮城に被っていてそれが復興の過程でいろんな問題を投げかけたんだけど、原発のあった県であるゆえにそのスキームが福島のそれに巻き込まれて困難になってしまった。だから福島の研究者の人の捉え方の議論がもうちょっと進んで、福島の原発災害の様相が変わってきた時に、初めて議論ができる条件が整うのじゃないかなと思っていて、今は、なかなか住民サイドから見ると辛い状況が続いていますね。

(遠州) わかりました。でもその辺のところは中嶋さんしか書けないね。

[中嶋] いえいえ、とてもとても。何か読んだり調べたりする時間が最近取れないのがなかなか、情けなくて。

[長谷川] 今、中嶋さんが言われたことは本当に私もそう思うんだけど、あと宮城県の場合、女川原発があるということもあるし、女川原発を持っている東北電力のお膝元だという大問題も大きいよね。

[中嶋] そうですね。やっぱり、系統的に原発政策を進めんがための社会的条件というのが作られているので、日本一困難な課題に挑戦させられている脱原発運動の感覚というのを持ちながらいます。県民投票条例提案したり、よく果敢に戦ったけれども、ちょっと力の差で一步届かず、そういう状況が続いてますけれども、しかし手綱を緩めるわけにもいかないし、かなり次の事故リスクというのをまじめに考えなければいけないような沸騰水型の欠陥というのも見えてきたので、次の運動をどんなふうに展開していくかということをいろんな人たちと今議論しているところですね。

(遠州) ありがとうございます。予定の時間を過ぎてしまっていますので、議論を締めくくらなければと思います。今日の議論は枠組みをどう考えるかということでしたので、これ以上深く議論することは難しいのかなと思っていますが、ここでまとめるという性格でもないなので、引き続き議論させていただければと思っています。今日は、どうもありがとうございました。