

政府の大震災復興構想会議「第一次提言」に関する見解（素案）

政府の東日本大震災復興構想会議（議長 五百旗頭 真《防衛大学学長》、以下『復興構想会議』と呼ぶ）は6月25日に「第一次提言」（以下『提言』と呼ぶ）を政府に提出した。4月11日に立ち上げを閣議決定した『復興構想会議』は『提言』を政府の「復興に関する基本方針」に反映させることを目的に12回の会合を重ねてきた。すでに民主・自民・公明の三党で共同提案され、国会での十分な審議を経ることなく成立、6月24日から施行された「復興基本法」には、『復興構想会議』の設置が規定されている（第18条）。そこには「復興に関する重要事項を調査・審議し、必要と認める事項を本部長（内閣総理大臣）に建議すること」と謳われ、『提言』は政府の施策に重要な影響を与えるものである。

そこで、建設政策研究所では、以下に『提言』全体の評価と問題点およびまちづくりなど建設関係についての見解を明らかにする。

I. 『提言』全体の評価と問題点

1. 『提言』は被災者が直面している現実に向き合うことなく、外から眺めた作文的内容

大震災から4ヶ月近くを経過し、被災地では未だ2万人以上が避難所生活を余儀なくされ、仮設住宅を含め全国に避難している被災者は約11万人にもものぼっている（内閣府調べ）。被災地の復興はこのような被災者の過酷な現実から出発し、被災者の安全と居住と生業を総合的に再建する観点から一步一步前に進むことができる、被災者に希望をもたらすものでなければならない。

ところが、『提言』は被災者が直面している現実をしっかり向き合い、被災者の要望を受け止めた提言とは言いがたく、「減災」と称して「一人一人が主体的に『逃げる』という自助が基本」と述べ、「復興への苦闘のなかでこそ、人は主体性を取り戻し、そこに『希望』を見出していく」などと被災者の生活再建への具体的提言を述べることなく、被災者の自己責任を基本とし、被災地を外から眺めた情緒的な作文的内容となっている。

2. 本音は「東北」に新自由主義経済圏の確立をめざす財界戦略の実行

一方、『提言』の本音は「開かれた復興」の項にみられる「復興のイメージ」に鮮明に現れている。「復興が被災地に止まらず、むしろ被災地における様々な創造的営みが日本全国に、ひいては世界各地に広がっていくことにある」と述べ、その柱を被災地における新自由主義経済づくりに求め、それを日本全体の経済競争力強化に結びつけようとしている。『提言』では、「被災地の経済は震災前から必ずしも好調であったわけではない。過疎化が進行し人口減少社会の抱える問題が先駆的に表れていた地域」と規定し、「力強い復興をきっかけにして状況を逆転していく意気込みが求められる」と述べている。その中味は①被災地に高付加価値産業を創出、②国際的供給網（サプライチェーン）の強化、③世界に先駆けとなるような持続可能な環境先進地域の実現、④被災地と諸外国との交流の促進、⑤国際的企業の研究開発拠点やアジア本社機能の設置促進、⑥引き続き自由貿易体制の推進により、日本企業及び日本産品の世界における平等な競争機会の確保に努める、⑦被災地産品の海外での販路拡大を図ることによって、被災地の雇用の創出や経済の発展を促進する、など東北に新自由主義経済圏を確立しようとする財界戦略を実行するのが『提言』における被災地復興の本音である。

3. 『提言』全体にみられる財界の要求を取り入れた問題点

1) 復興財源として消費税増税に含みを持たせる「基幹税」を提案

『復興構想会議』はその発足当初から「震災復興税」が提起され、復興の中味を検討す

る前から増税が先行していると批判を浴びたが、『提言』においても、「復興債」を発行し当面の震災需要を賄うとともに、その償還財源として「基幹税」による臨時増税措置を中心とした多角的検討を行なうとしている。『提言』では世論の反発を恐れ「基幹税」の詳細は述べていないが、同様の提案をしている経済同友会の第1次提言（2011年6月8日）には「国民に広く負担を求める復興税の導入も検討する」と消費税の増税が念頭に置かれている。被災者の生活再建支援、復旧・復興を行なうためにはそれに相応しい財政を確保することは当然であるが、その財源を安易に消費税等の増税に求めるべきではない。

2) 農地の集約化による農業の大規模化や漁業権の企業取得による漁業への企業経営化を提言

『提言』では農業の復興の方向として、①高付加価値化、②低コスト化、③農業経営の多角化を掲げている。そして「大規模農業の担い手を選ぶとともに集落の土地利用を再編する。その際、その担い手に集落単位の土地をまとめて任せることで、低コスト化を推進すべき」と述べている。また、漁業についても、「圏域ごとの漁港機能の集約、役割分担や漁業集落のあり方を一体的に検討する必要」と述べ、「漁業の再生には、漁業者が主体的に民間企業と連携し、民間の資金と知恵を活用する」、また「特区」手法を活用し、企業が漁業権を取得できるしくみも提案されている。

農業や漁業の集約化や民間企業の参入は、零細な生業者の存立を崩壊させるとともに、自然環境保全が壊され、水産資源を企業の儲け本位に漁獲されることになる。

3) 原子力発電からの撤退と東京電力の被害者への全面補償が抜け落ちた提言

『提言』では原子力発電からの撤退について全く触れていない。今回の原発事故ではいったん事故が起きると広範な国民の生命と生活に甚大な影響を及ぼすことになることが明らかとなった。また使用済み核燃料の処理など核燃料の科学的処理方法が未確立という現状において核燃料の使用そのものに根本的な問題があることも明白となった。既に「脱原発」は世論の大勢となっており、原発依存のエネルギー政策からの脱却を明確に打ち出すべきである。

また、『提言』では、「国が責任を持って、一刻も早く原発事故を収束させること」「被災者への賠償を迅速、公平かつ適切に行い、・・国が最後まで意を用いていくべきである」とさまざまな面での国の責任を明確にしている。確かに原発事故の早期収束への国の対応は無責任の極みといえる。また、広範な原発被害者を早急に救済するため国が責任を持って対応をする必要がある。しかし、『提言』が被害者への補償を含め東京電力の責任を明確にしていないのは片手落ちである。国は原発事故の第一義的責任を東京電力に負わすべきであり、そのため国は被害者への様々な補償を財力の許す限り東京電力に負担させるよう強力に指導せねばならない。

II. 復興まちづくりなど建設関係についての見解

1. 復興まちづくりは「安全」面だけでなく、被災者の「生活（居住）」や「生業」を含めた総合的観点から

『提言』では、「復興計画の策定に際しては、地形の特性に応じた防災効果や、それにかかる費用、そして整備に必要な期間等を考慮すべきである。その上で、防波堤、防潮堤、二線堤、高台移転等の面の整備、土地利用・建築構造規制等の適切な組み合わせを考えなければならない」と述べている。

当然、津波被害を考慮した安全なまちづくりを具体的に考えていく上では、指摘のような内容の『組み合わせ』は重要である。しかし、被災地域の住民は長年そこに住み、そこで生業を営んでいるのである。従って『組み合わせ』の中には「安全」だけでなく、「生活」と「生業」の再建を含めた総合的観点からまちづくり計画を考え、被災住民の当面の課題から順次実行していく必要がある。

2. 被災地域を類型化・モデル化し、トップランナー方式でまちづくり施策を誘導すべきではない

『提言』では「被災地の状況が極めて多様であるため、代表的な地域をモデルとして取り上げ、復興施策のポイントを外観的に提示する」として、津波等防災地域を以下の5つに類型化してまちづくり施策を提案している。そして『提言』では類型のそれぞれから代表的地域を取り上げ、「地域ニーズに応じたトップランナー方式で支援を検討する」と述べている。つまり、被災地域を類型化し、その中で政府の方針に都合の良い地域をモデル地域と指定し、地域限定の「特区」制度を活用しトップランナー地域としてさまざまな支援を行い、全体的に方針どおりのまちづくりに誘導しようとするものである。

しかし、被災地域は地形や環境、生業など複雑で多様であり、被災住民の要求も多面的である。従って『提言』が示す類型化による上からのまちづくりのモデルづくりではなく、それぞれの地区ごとに被災住民が参画し、地域の地形や環境を知り尽くし、度重なる災害を乗り越えてきた経験を生かしたまちの復興施策づくりを行なっていくべきである。

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
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
類型3	斜面が海岸に迫り、平地の少ない市街地及び集落
類型4	海岸平野部
類型5	内陸部や液状化による被害が生じた地域

3. 類型化により住居等の高台移転を強要すべきではない

『提言』が分類した5つの類型の中で、類型1から類型3までは住居等の高台移転が基本となっている。【類型1】では「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べき」。【類型2】では「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恐れがあるため、平地の市街地のすべてを移転させることは困難」。【類型3】では「海岸部後背地の宅地造成を行な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」と、この三つの類型では高台移転を基本とした施策で、岩手、宮城の三陸海岸部は住居等の高台移転を提言するという画一的施策となっている。

もちろん、被災住民の中でも高台移転の希望者も相当数おり、高台移転を否定するものではない。問題は住民の意志を無視して、従前の居住地での建築を禁止し、高台への集団移転を強要することである。『提言』では高台に大規模な開発事業を展開するため、「特区」制度を活用した、土地利用計画手続の一本化による大規模な土地利用の転換により、土地区画整理事業や土地改良事業の展開を提案している。

このような住居等の集団移転施策は膨大な費用と移転までに長期間を要する。しかも被災者にとっても土地や住宅の購入費用や従前のコミュニティ維持、生業との関係など、多くの問題が生じることになる。

4. 復興まちづくり事業はPPP手法を活用した民間大企業の利益本位の提案と運営で行なうべきではない

『提言』では、鉄道、幹線道路、公共公益施設、商業施設の移設・復旧、土地の嵩上げ、土地の開発事業など膨大な復興インフラ整備に「民間の資金・ノウハウを活用した官民連携（PPP）の促進を図る」と述べ、5月24日、国会を通過した「改正PFI法」が威力を発揮する可能性が大きい。民間からの提案を採用し、民間に施設運営権を譲渡し、公務員を民間事業者に派遣することを可能とした新たなPFI手法（＝PPP手法）により、土地の集積と開発事業、大規模な公共施設の建設と運営など、復興まちづくり事業は大手ディベロッパーやゼネコン、金融機関など財界・大企業にとって、この上ない「震

災特需」となる可能性がある。復興まちづくりにあたっては、当面被災者の安全や生活、生業の再生に必要な緊急性を要する整備に重点化するとともに、膨大な財政支出を伴うインフラ整備事業はその手法を含めて、被災住民や基礎自治体などの意見をよく聞き、必要性を慎重に吟味して行なうべきである。

5. 被災者の実情に対応した住まいを国の責任で保障を

『提言』では被災者の住まいの再建について、「住宅の高台移転や平地での再建・中高層化を図るため、宅地造成、低廉な家賃の住宅供給、公共公益施設の整備等総合的に支援せねばならない。当然のことながら、住宅自立再建のための支援等も重要である」と述べている程度で、具体策のない他人事のような提言となっている。

住宅については、いまだ仮設住宅にも入居できない避難所生活者が2万人以上にもものぼり、各々の事情に対応した住居を直ちに確保する必要がある。また、仮設住宅居住者には恒久住宅への移転の展望を早急に示していかねばならない。そのためには、公共住宅の建設計画、民間賃貸住宅への家賃補助、新築や既存住宅への助成制度の確立など、国の財政的支援方策を具体的に提起していくとともに、当該地方自治体への支援措置を直ちに確立する必要がある。

6. 国は地盤沈下し浸水した私有地などに柔軟な対応を

『提言』では「必要な公的事業として土地を買収する場合を除き、公的主体が被災地の土地を買い上げることには、公的負担で利用価値の乏しくなった土地を取得するという難点と、被災者が他の地域に移転した場合、地域の再生や復興には直接つながらないという難点があることに留意したい」と、大震災により地盤沈下や浸水して使用できなくなった私有地の公的買取りに否定的である。被災者にとっては家屋が流出し、敷地も利用できない状況では生活再建の見通しが立たない。当面、公共機関に買い取ってもらい、防潮堤の築造などにより用地の使用が可能になった時点で買い戻すなど柔軟な対応をとるべきである。

7. 液状化の被害にどう対応するのか

『提言』では類型5として、埋立地などの液状化による住宅・宅地の被害に対する防災や支援について、わずかに述べているだけである。液状化被害は被災三県だけでなく、千葉や茨城など関東各地の埋立造成地などの住宅に広がっている。まず、国と地方自治体は液状化の実態と原因の徹底調査を行ない、被災者の要望を把握して補償に対する対策を早急に行なう必要がある。また、現行法では家屋などの補償の規定があっても、土地の液状化による家屋被害に関する規定がないため、液状化被害の救済に対する法的整備を緊急に行なう必要がある。

おわりに

被災地域の復興にあたっては、被災地の安全、被災者の生活（居住）と生業（産業・雇用・所得）の再建の三要素が密接に関連し総合的に行なっていかなければならない。「東北」に先端技術を有する産業が進出し、高速道路や港湾などインフラが整備されても、避難所生活者や仮設住宅生活者がいなくなる限り、また生業や雇用・就労が回復し、被災者の生活再建が行なわれない限り、「復興」を成し遂げたということとはできない。

財界・大企業は大震災により「東北」のまち・集落が広範囲に破壊されたこの機会に、道州制を見据えた「東北」の一体的開発を行い、空港・港湾・高速道路など物流拠点を仙台市周辺に設定し、国内外から企業や研究機関等を誘致し、「東北」に新自由主義的経済圏の確立を提言している。「復興構想会議」の『提言』は、基本的にこの財界の提言に呼応し、被災地・被災者の望む復興に逆行するもので、結果的に膨大な財政資金を注ぎ込んでも、被災者の安全と生活、生業を保障する復興とは言いがたいものである。