

大震災復興政策プロジェクト提言

東日本大震災・福島原発災害
からの復興に向けて

2013年12月7日

特定非営利活動法人 建設政策研究所

目次

東日本大震災・福島原発災害からの復興に向けて	1
はじめに	1
1. 東日本大震災・福島原発災害の特質	1
2. 復興の課題	2
3. 大震災復興政策プロジェクトの枠組み－問題意識と三つの課題領域	6
大震災初動期の教訓と課題	7
1. 初動期における緊急対応の課題	7
2. 緊急避難所の状況と教訓	7
3. 個人住宅の応急復旧や破損判定の教訓	9
4. 応急仮設住宅生活者の生活の状況と教訓	11
復興住まい・まちづくりの課題と提言	14
1. 復興における住まい・まちづくりの課題	14
2. 原発被災地のまちづくり、住宅確保についての提言	14
3. 農漁村の整備と産業の担い手の育成の提言	15
4. 住宅再建・復興の困難を打開していく施策と提言	15
5. 災害公営住宅の建設、整備の改善の提言	16
6. 仮設住宅建設の問題点と課題と提言	17
復興事業と地域建設産業の再生に向けた提言	19
1. 被災地の視点から長期に安定した地域経済社会の復旧に向けた復興体制を	19
2. 復興事業を住民と自治体が望む被災者の 生活・生業基盤、地域産業復興優先に	21
3. 人が住み、生活できる地域の再建が復興の基本	24
4. 地域産業の復興と地域防災に重要な 役割を果たす地域建設業の再生のために	26

はじめに—東日本大震災・福島原発災害とその時代性

21世紀に入ってちょうど10年が経過した2011年3月に、大災害が発生した。20世紀後半、新自由主義経済の台頭そして1990年代のバブル経済の崩壊以降、わが国の経済は長い間低迷から抜け出せないでいる。後述するように地方経済の衰退は特に厳しく、中心市街地の空洞化などが深刻になっていた。21世紀に入り、特に小泉内閣による構造改革・規制緩和路線の加速によって深刻な事態を惹き起させ今日に至っている。雇用・就業条件の不安定化などによる不正規雇用そして仕事を奪われるワーキングプア、年金・福祉問題、ホームレスなど住まいの問題などが大きな社会問題になってきた。“無縁社会”などの言葉まで生まれるようになった。そういう諸矛盾を逆手に取った「貧困ビジネス」まで生まれてくる始末である。社会的不安は少子化傾向を助長し、人口減少・少子高齢社会に直面することになった。そういう諸矛盾の激化が2009年9月遂に民主党政権を生み出したが、国政における混迷はさらに続いた。大災害は、民主党政権のガバナンス力を試すように発生し、発災後初動期から政府の対応は混乱した。このように経済的低迷、政治的混迷、社会的不安定などが、まさにネガティブ・スパイラルとしてわが国を長く横たわっている。

今次の大災害は、このような時代的潮流の中で発生した。したがって、その復旧・復興過程も、この時代的潮流に大きく規定されることになるだろう。とはいえ、復旧・復興過程を通して、このネガティブ・スパイラルを軌道修正することも大きな課題として横たわっているというべきであろう。負のスパイラルを軌道修正する経済的・政治的・社会的な力はどこから生まれてくるのだろうか。その前に、その負のスパイラルを軌道修正できなかったのはなぜだろうか。

ここでは、社会全体を支える基本的価値とでもいえるような価値観が未成熟あるいはメルトダウンしてしまっているのではないかという点を指摘しておこう。「民主主義」は、私たちにどれほど正しい価値観として人々に、地域社会に、そして政治過程に受け入れられているだろうか。「基本的人権」、「地方自治」、「生活の質」、「コミュニティ」などは、抽象的なレベルでは受け止められているものの、われわれの地域や生活を支える基本的価値観として、実践的な場面でどう活かされているのであろうか。基本的人権を住宅政策の側面から受け止めようとするれば「居住権」の確立が前提である。2005年、新たな住宅法制度を整えるための「社会資本整備審議会」・「住宅地部会」での議論は象徴的である。パブリックコメントの中の「居住権」を求める意見に対する政府の正式の回答は「居住に関する権利は、包括的な権利として基本法制に定めることについて国民的コンセンサスを得られているとはいえない」というものであった。英国においてトニー・ブレアが1997年政権に就いたときに、彼はすぐに内政上の課題として「コミュニティ再生」を掲げた。そしてコミュニティの衰退をもたらしている社会的排他問題に立ち向かうために政府に“Social Exclusion Unit”を設置したのだった。当初、社会的排他問題として取り上げられたのは、「ホームレス問題」、「公営住宅団地問題」、「不登校問題」であった。

東日本大震災・福島原発災害は、初動期の対応以降、その克服に向けてさまざまな課題に直面している。それらの課題に一つ一つ立ち向かいながら、その取り組みの行く先には、上述のネガティブ・スパイラルを克服する大きな社会的・経済的・政治的枠組みの転換とそれを支える社会的価値観の再構築を目指していくことになるであろう。

1. 東日本大震災・福島原発災害の特質

東日本大震災・福島原発災害からの復興に向けた課題は以下のような特質をもっている。

第1に、人口減少・高齢社会が先行する地域を襲った大災害である。復旧・復興過程で、これらの条件をどう読み込むか。コミュニティ再生は可能か。課題は大きく難しい。現実には、ふるさとを離れて避難生活を送っている被災者が、避難先での新たな生活再建に踏み出していく可能性も大きい。

災害以前の人口規模を前提にすることは、ほとんどリアリティがない。ふるさとの復興は、さらに厳しい人口減少の事態の中から、将来の方向性を見出すことが求められるであろう。そういう与条件の中からの復興に向き合わなければならない。

第2に、地域の基幹産業である第1次産業、つまり農業や漁業を壊滅させた。そういう被災地で津波災害からの克服のために壮大な公共事業である防潮堤や防波堤、高台移転、地盤の嵩上げなどが展開されようとしているが、人々の生活を支える地域産業の再生のシナリオは明確になっていない。それどころか、政府はTPPの協議への参加を進めている。第一次産業に特化した地域産業や生業の復興に向けて政府が本腰になるのかどうか、なお予断を許さない。

第3に、太平洋岸に点在する多くの地方都市を襲った。それらの地方都市もまた、わが国全体がグローバル化や金融経済へシフトする中で、企業城下町における製造業の撤退、中心市街地の空洞化などに直面していた。被災した農村や漁村などと同じように、地方都市もまた、経済的低迷のために若者たちがさらに流出していくことが予想される。今後の再生の方向をどう切り拓いていくか、困難な課題になっていくであろう。

第4に、基礎自治体の行財政の衰退やマンパワー不足が指摘される中で、復興の主体としての基礎自治体における政策能力形成や地域住民や地域経済界などとの復興に向けた合意形成能力が求められている。これまでの被災自治体の現実、自治体そのものの災害に立ち向かう力量を高める方向ではなく、いわゆるCM方式など民間企業の参入による「自治体支援」が推進されており、公共事業の復旧復興計画が前のめりに進められていくであろう。そのような経過の中で、基礎自治体は将来にわたって、地域再生の担い手としてその行財政能力を高めていくことができるのであろうか。

第5に、原発災害と放射線汚染によって広域避難・長期避難を余儀なくされているし、復旧復興過程には今後も相当の時間を要する。原子力利用は、一度事故を起こせば、ヒューマンスケールを超えた災害をもたらすことがあらためて明らかになった。それによって、被災者や被災地は過酷な避難生活を強いられている。避難先での長期にわたる生活再建とふるさと復興という二重の課題を乗り越えていかなければならない。原発事故直後の初動期の政府による事故説明や避難指示あるいは放射線汚染に対する安全などの情報提供が混乱を極めたことがその後の被災者や被災地の不安・不信などを惹き起させてしまった。さらには、除染、賠償、避難、健康管理、生活支援、復旧・復興などについて省庁がバラバラに対応したために、被災者や被災地そして市町村にもさまざまな混乱をもたらした。

いずれにせよ、原発災害はわが国に留まらず世界的にも深刻かつ過酷な災害である。世界が再生可能エネルギーへの転換を図ろうとしているときに、原発の再稼働や原発技術の輸出を画策していることは、被災者や被災地だけでなく未来世代への冒瀆といわざるを得ない。ドイツが2011年7月には国内の原発の廃炉を決定したが、その決定を勧告した「安全なエネルギーの供給に関する倫理委員会」が「倫理」問題として取り上げているのはまさに未来世代に負の遺産として引き継がせないという決意からである。

第6に、災害そのものとともに避難の広域性・長期性・複合性をもたらしている。原発事故の被災地はもちろん津波被災地においても、被災者は自らのふるさとに留まることができず、ふるさとを離れて各地に避難している。原発被災地は放射性物質による汚染被害によって、健康不安などがつきまとい、簡単には帰還できない。多くの場合が応急仮設住宅やみなし仮設の民間賃貸住宅に住んでいるが、加須市に避難していた双葉町役場とともに避難所暮らしをしていた約130名（2013年7月現在）の人々は、なおそこに留まって避難所暮らしを強いられている。双葉町の復興まちづくり計画委員会では専門家から「160年戻れないのではないか」という説明を受けていた。原発災害がいかにかヒューマンスケールを超えた過酷なものであるかを物語っている。

2. 復興の課題

1) 被災地における初動期の対応

被災の大きかった岩手、宮城、福島は、大震災や原発災害の具体的な内容の違いがあつて、

三県の対応にもさまざまな違いが生まれてきた。例えば、災害直後から発足した復興関連会議（岩手県東日本大震災津波復興委員会、宮城県震災復興会議、福島県復興ビジョン検討委員会―福島県復興計画検討委員会）の委員構成や提言の内容、市町村などとの連携などについて、その違いが指摘されてきた。今後もその違いが復興の姿になって現れてくるであろう。

とくに宮城県は、県知事がリーダーシップとスピード感を強調しながら、県の方針を前面に掲げ、市町村の復興計画の方向づけを行ってきた。市町村の復興計画作成についても県がいち早く大手コンサルタントを決めた。宮城県では15の自治体が海岸線に面していて、政令指定都市仙台市を除く7市7町のすべてに、それぞれ大手のコンサルタントを県の指名によって張りつけた。例えば、女川町では、町の復興計画策定委員会が発足する前に、土木系のコンサルタントが復興構想案なるものを策定していた。その内容は、被災地の実態調査を踏まえたものではなく、津波被害を受けた地区の壮大な嵩上げと高台移転そして防潮堤などが示されているものであった。まさに公共事業としての土木系の復興計画であり、被災した人々の生活再建や地域産業再生のための観点はほとんど見えていなかったのである。宮城県の沿岸地域は、このようにして壮大な公共事業型の復興計画案が個別の計画を誘導する役割を果たしたのだった。

今回の大災害の中で比較的早い時期からはっきりしてきたことは、地震・津波・原発事故という複合災害であることが、復旧復興過程を長期にわたらせる可能性が大きいということである。したがって目の前の生命と暮らしをどう支援するのか、あるいは仕事を奪われたり生業の見通しが立たずに避難所にいる人々の仕事をどう確保するのか、緊急時の生活や生業の再建の課題が圧倒的に大きいということであった。それにも関わらず、復旧・復興の議論がされ、緊急時の生活支援と仕事をどう確保するかがおざなりになっていた。

さて、現地に訪れて被災地の取り組みを調べていく中で、建設関連事業者の災害への事前の対応や日常的な取り組みにおいて、さまざまな教訓を引き出すことができた。例えば、岩手県の中で災害地の連携作業や後方支援をすることに取り組んできた市や町があった。

宮古市では平常時から建設業界の懇談会が継続的に開催されていて、被災後には直ちに建物の危険度判定や取り壊し確認、修理などについて業界としての連携作業に大きく貢献していた。さらにいえば、宮古市では「リフォーム助成制度」が運用されていたので、地元業者が応急補修などに対応することが可能であった。住田町は、従来から森林資源と「気仙大工」の伝統を結びつけた地域産業を蓄積してきた。それは木材加工団地を建設し地域産業振興の拠点の形成に繋がっている。それが、津波災害を受けた地域に対していち早く住田町独自の戸建て木造仮設住宅を供給する背景になっている。遠野市は北上山系の山あい位置しているが、北上川流域に発達する公共交通網や盛岡市・花巻市・北上市などの地方都市の集積と三陸地域を結ぶ中間点にあつて、津波災害などの場合に物資の供給やボランティアなどの後方支援を行うことを事前から計画的に取り組んできた。福島県では1万6,000戸の応急仮設住宅のうち6,000戸余りの木造仮設住宅を県内事業者が発注する仕組みを採用した。福島県において、住宅マスタープラン、その後の住生活基本計画策定を機会に地域循環型住まいづくりの取り組みを始めていた。そこでは福島県独自の木造住宅仕様書を作成したり、県内金融機関とともに福島仕様の木造住宅を建設する場合の低利融資制度の運用に取り組んできた。それらの取り組みが、応急仮設住宅建設の際にも、仮設住宅の質向上はもちろん、地元建設業や職人の仕事確保、県産材の活用などと連携させながら木造仮設住宅を実現することとなった。

これらの実践例は、初動期対応の違いが、従前からの取り組みの蓄積に大きく影響を受けている事例である。こういう蓄積を、地域建設産業の振興にさらに役立てるとともに例えば災害時のための「地域防災計画」などに結実させていくことが重要であろう。

2) 復興の課題

(1) 緊急避難支援策の重要性

阪神淡路大震災の際に謳われた「創造的復興」が、今次の東日本大震災・福島原発災害でも、政府

の復興構想会議などでスローガンとして掲げられた。その結果、莫大な復興関連予算が公共事業型の復旧復興事業に湯水のように注ぎ込まれることになった。挙句の果てに、災害に無関係な予算流用までが横行する始末であった。一方で、被災地や被災者の生活支援や生業再生支援などはなかなか行き届かず被災地の人々に不安や不満そして不信をもたらしている。今回のような大規模で複合的な災害の復旧復興は極めて長い時間がかかるし、その前に広域に広がる避難生活、あるいは雇用や事業を再開できない時間が長く続く。また応急仮設住宅などでの二次災害も深刻な課題である。つまり、緊急避難をしている被災者への生活支援や雇用・生業支援の対策と復旧復興策とを2本立てで取り組んでいく必要がある。

ところが緊急的な避難生活や雇用・生業支援の分野はどちらかというと、軽視されている。例えば、福島県からの避難者は全国各地に広がっている。そこでは色々な困難を強いられている。こういう問題を正確にとらえる中で、この緊急避難支援の課題をしっかりと受け止める必要がある。緊急避難支援策の蓄積が被災地や被災者の復旧復興に向けたエネルギーにもなっていくことを重視すべきであろう。そしてそのために、政府や県が人々の生活や地域社会に責任をもっている基礎自治体の機能回復、機能支援をすることが前提になるはずである。

(2) コミュニティ再生と地域経済再生

今次の大災害では、コミュニティや地域社会の再生がとくに重要な課題として指摘しておかなければならない。阪神大震災の時には、これらの課題は後手後手に廻ってしまった。仮設住宅への入居者も抽選で決定され、コミュニティなどは配慮されなかった。仮設住宅における孤独死などの2次被害が頻発し、大きな社会問題にされた。

さらに東日本大震災の状況からいえば、地域経済の再生にどう取り組むかということが非常に大きい課題になっている。地域経済の再生のためには経済循環系をもう一回り小さい部分、つまり地域生活圏単位程度の圏域における人・もの・カネ・情報の循環系を再構築するが重要ではないか。地域における中小企業がお互いに横につながっていくことで、たとえば東北地方で物が生産でき消費できる地域経済の仕組みを構築していく必要がある。大きな大企業の一歯車という格好で再生というのは、地域経済の再生につながらないのではないか。特に大企業がグローバリゼーションの大きな潮流の中で生き抜いていこうという論理つまり金融経済に大きく支配された論理においては、地域に根ざした需要と供給の関係そこで生み出される利潤は、地域において循環していくことが難しい。地域経済の再生は、このような視点を追求していく必要がある。たとえば、そういう格好の例として、地域社会に根を張って存在する住まいの供給・建設をとりあげることができる。福島県の木造仮設住宅に積極的に取り組んだのは、このような考え方が背景にあったからである。

(3) 予知技術・情報伝達技術・避難技術と先人の知恵

宮城県はいち早く津波被害を受けた地区を災害危険区域に指定して、仮設住宅や自力による住宅を建てることを原則禁止した。真っ先に悲鳴をあげたのは南三陸町だった。平地の大半が津波被害を受けたので、そこに建設を認められなければ仮設住宅を建てることも困難になってしまうということであった。その後、一部の仮設住宅の建設は認められるようになった。しかし高台への移転が提案されていて、1000年の一度の大災害でも高台に移転すれば大丈夫、という発想でいいのかということがずっと議論されてきたし、これからも検証が迫られていくであろう。人間の技術力だけで巨大な自然災害を克服することができるのだろうか、ということがずっと問われてきている。江戸時代・明治・大正・昭和・平成とこれまで何度も津波の被害を受けてきた地域は、悲しみや苦しみを乗り越えて、そこで生業をたて生活をしてきた。それも一つの地域の姿ではないか、文化ではないか。とにかく高台へというように一筋縄でいくのだろうか。

自然との営みさえ疎遠にしてしまうような巨大な土木工事によって防災に取り組む前に、もっと重要だと思われる課題は、地震や津波の予知技術、情報通信技術、避難技術を高めていくことであろう。

そういう分野における技術開発がさらに進んでいけば、一定の防災性能を高めた平地で生活し生業をしていく可能性を高めることができるのではないかと。

(4) 住まいの再生が地域再生の原点

住まいの再生は、地域再生の原点である。しかし、基礎自治体において、こういう観点はまだ確立していない。基礎自治体の住宅政策は、現状では公営住宅の建設と管理、そして持家住宅や民間賃貸住宅の確認申請の許可などに限られている。しかも確認申請は民営化されたので離れてしまった。公営住宅の建設と管理に限定されてきている。地域における住宅供給や住まいのあり方、コミュニティにおける居住やその支援のあり方などについて地方自治体が住宅政策として取り組んでいるというのはまだごく一部である。そういう政策を地方自治体、地元の大工・工務店が連携してやっていくことが今後ますます重要になっていくであろう。それは人口減少・高齢社会に直面している地域社会・地域コミュニティと深く関わりながら、住まいの供給や維持管理を進めていくというばかりでなく、すでに述べたように地域循環型経済システムの再構築の観点からも重要な課題になっていくはずである。

災害復興過程では、地域住宅産業などによる応急仮設住宅の建設への参入経験やこれらを踏まえて、全国的な応急仮設住宅供給の地域の受け皿づくりが都道府県レベルで進められてきた。重要な前進であるが、応急仮設から災害公営住宅そして自力建設などが進むにしたがって、地域コミュニティ再生、地域産業振興そして自治体住宅政策などとの関連を重視していくことが求められていくはずである。

(5) 未来に向けたインフラ整備とエネルギー政策

福島原発災害は、原子力発電所の事故がいかに過酷な災害に繋がるかを示している。それはさらに拡大していく可能性すらもたらしており、一向に収束の見通しが見出せないでいる。福島県議会は、2011年10月、福島第二原発の6基を含む、10基全ての廃炉を決議したことは極めて重要である。とはいえ、政府は2011年12月16日、福島第一原発事故の「収束宣言」を発表した。被災地、被災者の過酷な避難生活そして現実の福島原発事故のその後の事態の推移からみて、到底納得のできる判断ではなかった。そして、2012年になってからの大飯原発の再稼働、自民党政権になってからの国内原発再稼働に向けての大きな歩みだし、さらに海外への原発技術の輸出などに加速していった。原発事故から政府は何を学んでいるのであろうか。いまだに収束していないどころか廃炉に向かっているはずの福島第一原発の事故や汚染水の漏洩はいまだに頻発している。それらの災害や莫大な費用は後世への負債の蓄積でもある。ドイツが後世への負債を断ち切るために原発の廃炉を決定したこととは極めて対照的である。

さて、わが国において脱原発への転換は喫緊の課題である。それが実践的な課題として揺れ動くのは、再生エネルギーへの転換の明確な道筋を描けないからである。しかし、ひとたび事故を起こせば人類の科学技術では制御しえない原子力に対して、われわれは今、安全と安心の科学技術や社会システムをもって次世代への展望を示していかななくてはならないはずである。それによって、脱原発の道筋もより明確になるはずである。

再生エネルギーへの転換を図っていく場合にも、いくつかの課題が横たわっている。

第一に、現在の電力需給システムに横たわる問題点や課題を検証し、広く国民的な議論に付して、安全・安心な暮らしはもちろん、地域経済や地域社会再構築の観点から新たなエネルギーシステムを構築していくことである。

第二に、再生エネルギーへの転換とともに、省エネルギー型のライフスタイルへの転換を目指すことが重要である。再生可能エネルギーの開発が、新たな家電などの大量生産・大量消費への引き金になりかねない。

第三に、原発廃棄を確実に実現するために、再生可能エネルギーの開発・供給の行程を明確に示していくことである。

いずれも政府、自治体において具体的に取り組むべき課題である。人々のライフスタイルや生活の

質に深く関わっていることから、地域住民の参画による政策形成の場が必要である。

3. 大震災復興政策プロジェクトの枠組み—問題意識と三つの課題領域

1) 問題意識

建設政策研究所は2011年4月13日に『東日本大震災』を踏まえ持続可能な地域社会・国土づくりの基本認識』を公表し、復興は「住民が主人公として主体的に参加する住民自治の立場からまちや集落の再建を進めていく必要がある」ことを提起した。また、2011年5月15日～17日の3日間、岩手県を中心に被災地を視察し、復旧に携わる現地の活動を見聞した(詳細の報告は「建設政策」No.138、2011年7月号に掲載)。この視察で「復興のエネルギーの源は地元にある」ことを実感した。しかし、内閣総理大臣の諮問機関である東日本大震災復興構想会議「復興への提言」(2011年6月25日)では、「創造的復興」の掛け声とともに経済効率優先の復興を打ち出し、地元のエネルギーが活かされるシナリオが描かれてはいない。そこで、本プロジェクトでは、「住民自治の立場」を基本に据えて、復旧復興の進捗状況や社会動向を見極めて、時宜に適った提言を発表すべく現地での調査や国・県・市町村などの情報・データなどの分析を進めてきた。

本震災プロジェクトの基本的なスタンスは以下の通りである。

第一に、震災がどういう時代潮流の中で発生し、それが復旧・復興にどういう影響を及ぼすか。それらを総合的に分析、検証すること。

第二に、地域社会・都市・住まいの復旧・復興に建設産業はどう関わっていくべきか、実際の建設産業の実態を踏まえて提言する。

第三に、復旧・復興に影響を及ぼし、そこに横たわる問題を明らかにしながら、これまでの時代潮流をどう軌道修正すべきか、その展望を見出す。

2) 三つの課題領域

大震災復興政策プロジェクトでは、災害直後の初動期対応の課題から一定の時間的経過を踏まえた課題設、そして災害の復旧復興における建設業の果たすべき役割や今後の展開方向を見据えた課題を検討した結果、①生活支援・経営支援・防災計画、②住まい・まちづくり、③公共事業・公共セクター・エネルギー、の3つの課題領域を設定し、それぞれのプロジェクトチームを組織して取り組んだ。3つの課題ごとに緊急的な対応、中長期の話、持続可能社会に向けた課題は何なのか、政府・自治体の対応、それから建設産業・労働者はどんな風に取り組んできたのか、関連産業や地域への広がりはどう考えてきたのか、などを現地調査や県や市町村・建設関連産業へのヒアリングなどを通して分析してきた。

1. 初動期における緊急対応の課題

東日本大震災そして福島第一原発事故は、今後の復旧復興に膨大なエネルギーと長い時間を要するきわめて甚大な災害である。つまり、長い復旧復興過程における住まいや暮らし、そして仕事確保のための緊急対応が重要である。いわば、時間軸でとらえて、初動期・短期・中長期におけるそれぞれの復旧・復興対策を視野に入れながら、ここでは初動期の緊急対応に注目して、そのあるべき姿について考察し、今後の対応策についての提案しようとするものである。

わが国では、このような大災害に備えて都道府県・市町村ごとに地域防災計画が策定されている。しかし、初動期の避難行動、避難所での緊急的な生活維持とその後の仮設住宅への移動とそこでの居住水準やコミュニティ維持そして仕事確保などが困難を極めたほか、がれき処理や上水道・電気・ガスなどのライフラインの復旧などが整然と行われたかどうかについての今後の課題としてとらえていくことが必要であろう。

災害救助法は被災者の緊急時の生活維持にとって基本的な法制度である。しかし制度そのものが1947年制定時当時のもので、実質的にはその運用基準に基づいて実施されている。阪神淡路大震災当時から、その運用についてさまざまな課題が指摘されてきていたが、今回もそれらの課題を引きずったまま人々の災害救助に向き合うことになった。最も典型的には、その「現物支給」の原則である。法では金銭給付の方法もありうるとしているが、激甚な災害下で、金銭が支給されても買おうとするものが出回っていない状態では、金銭は役に立たないというのが、現物支給にこだわっている理由である。が、仮設住宅として弾力的にしかも膨大な戸数が提供された「みなし仮設」は、広域避難者が多く、それは民間賃貸住宅がたくさんストックされている比較的大きな都市のそれらを獲得していったのであり、それは生活上の利便性を確保できることが最大のメリットである。つまり、現金支援が大きな効果をもたらすことは容易に想像できる。それにも拘らずそのような展開はなされなかった。仮設住宅供給などを含めて、今回の経験を総合的に検証して、来るべき災害に対応するために災害救助法の見直しの提案はきわめて重要である。

そして、東日本大震災の復旧過程などの現地ヒアリングを通じて、明らかになったことは、被災時の対応やその後の復旧・復興に大きな影響をもたらしている、平常時の役所や業界そして地域コミュニティなどの協働とそれらの仕組みの蓄積である。宮古市における建設業界は日常的な交流の場が蓄積され、それが被災後の緊急対応に組織的に取り組めた背景になっていた。さらに「リフォーム助成」制度が、住宅被害の復旧に地元の大工・工務店が率先して活躍する場を切り開いたのだった。住田町の独自の仮設住宅建設は、木材と木工技術を地場産業として発展させていくために、製材・集成材加工・プレカットを担う木工団地を町内に整備し、町営住宅も在来軸組み工法で建設してきた蓄積が、活かされている。福島県の木造仮設も、福島県における「地域循環型住まいづくり協議会」での議論や蓄積が、木造仮設に対する県内建設業者のいち早い対応に結び付いている。これらの教訓を改めて検証することで、今後の大工・工務店、建設業界の災害時の役割や日常の取り組みなどを再確認することが重要である。

2. 緊急避難所の状況と教訓

2011年3月11日、東北地方はまだ春とはいえない。各地で雪が降るなどの時期であった。津波被災者は着のみ着のまま、寒風にさらされていた。自治体職員も被災し、避難所の開設に手間取った。さまざまな自治体や避難所でのインタビューからとらえられた避難所の課題や教訓は以下のとおりであった。

・原則として小中学校や公民館等の公共施設が中心であるが、避難所指定について事前に教育委員会・

学校及び地域自治会等と調整を図っておく必要がある。それは例えば、緊急の場合のカギの保管者や使用方法など事前に調整を図ることも必要である。

- ・東日本大震災はたまたま年度末、学校施設では卒業式などの年度末行事や春休みの直前の時期であった。そして避難所に指定されていた教育機関はその後4月からの新年度の再開と避難所への提供や後方支援と重なり合っていた。一部では教育活動と避難所との混乱を招いた。学校等が避難所となる場合、学校活動が継続しているときには生徒や教職員に対して教育環境を阻害しないよう事前の学校との調整を行っておくことも重要である。
- ・避難所の運営にあたる自治体関係者の要員確保とともに、保健所や医療関係者、自治会関係者との事前の要員確保の協定を締結しておくことが必要である。
- ・高齢者や病人・けが人・障害者などのための施設として、公的宿泊施設・旅館・ホテルなどと事前に借り上げの協定を締結しておくことも必要であろう。また、ケアを行なえるために福祉機能やスタッフを整えた「福祉避難所」の拡充を事前に検討すべきである。
- ・避難者に対する生活上の最低限の備品がなく、不自由な生活や不十分なプライバシーを強いられた。畳、布団、間仕切り用パーテーション、テレビ、ラジオ、冷暖房器具、仮設トイレ、障害者用ポータブルトイレ、洗濯機、仮設シャワー・風呂、などの備品の調達・設置を事前に業者と協定を締結しておくことが必要である。
- ・女性用や高齢者・障害者用のトイレやシャワー施設、更衣施設、洗濯物の物干し場など特別な配慮が必要である。簡易トイレについては厚生労働省「労働安全衛生法」に基づく「事務所衛生基準規則」の準用も考えられる。
- ・避難所が個室に近い備えを行なうことができるように、災害救助法において居住性に関する基準を定めることも考えられる。
- ・長期の避難所生活の中で、体調を崩したり、衛生上病気の要因となったり、精神的障害を引き起こす被災者が生じた。避難所などでの二次災害を防止するためには、医療スタッフや臨床心理士などの専門家のほか、寄り添って、被災者の声に耳を傾けるボランティアなどの支援が組織的に行われるような工夫が必要である。
- ・避難所運営を円滑に行うために事前に避難所ごとに運営マニュアルを作成しておくべきであろう。
- ・避難所の食事の改善や生活の改善のために、運営経費を一人一日1,000円以上とするよう適用基準を改善すべきである。
- ・弁当の支給などは、地元仕出し業者の活用を図るなど、被災地の産業界との連携を図り、産業界の復旧の側面からも、推進する必要がある。また、避難所での助け合いや協働に対する取組みを支えるために共同炊事場を仮設的に設置するなどの工夫も有効である。
- ・被災者が就労活動や求職活動を含め、活動を容易にする避難所巡回バスなど交通手段を確保するため、バス及びタクシー会社と事前に協定を締結しておくことも必要である。
- ・避難所生活に必要な物資の調達のため、物資のリスト整理と調達業者との事前の協定を結んでおくことが有効である。
- ・自治体間の広域連携の枠組みを整備していくことが必要である。例えば、岩手県遠野市のように後方支援を平常時から位置づけ、災害時に支援物資の集結・分類・配送などの役割を機能的に発揮するような取組みはきわめて有効である。広域行政の都道府県がこのような戦略を立てていくことが必要である。
- ・情報の遅れによって、原発被災地からの避難は混乱と悲惨を極めた。これは安全・安心の大前提であり、国や県そして市町村の情報網整備はきわめて重要な避難時の課題である。地域防災計画などにおいても、地域コミュニティや地域組織などの関わり方についても反映した危機管理のあり方を盛り込んでいくことが重要である。
- ・避難所で献身的に働く役場職員をみて、被災者でありながら業務へのボランティアを申し出る人々もいたが公務員倫理（個人情報管理など）によるハードルがあり、どちらかといえば拒絶するケ

ースが多かった。どういう協力が受け入れられるのか、自治体側の弾力的運用の工夫は被災者にとっても自治体側にとっても有益である。

- ・緊急時にも大きな役割を果たすことを考えれば、日常的な地域コミュニティにおける「生活の質」の課題に向けたキャパシティ・ビルディングが重要である。

3. 個人住宅の応急復旧や破損判定の教訓

東日本大震災を通して浮き彫りとなった、ほんらいあるべき支援制度へ

①住宅復旧ボランティア工事から見たこと

全建総連は、救援物資以外に、岩手県で津波被害が大きかった大槌町で特に津波で壊れた住宅の簡易な修理を無料で行う「東日本大震災復興支援ボランティア」を行った。住民の要望に応え、津波による浸水で損傷を受けた窓ガラスや壁、床板を合板に張り替え、建てつけの調整を中心に、2011年5月13日から19日まで行った。

住宅復旧ボランティアを通して見たことは、自治体との災害協定なかで今回の震災による盲点を埋め、補強していくこと、また、ボランティア的な内容ではなく指示系統の明確化、また、人員、資機材等の事前把握など多岐にわたる重層的な災害協定だ。そして、何より行政からの指示によるボランティア的な側面ではなく、災害救助法による実費弁償の負担、また災害補償による労働者災害補償保険法の適用など災害協定の中に盛り込むことが重要である。そのために、行政に対し、建設の専門集団である建設労働組合からの提案は重要である。

ボランティア活動について、被災者は「私たちがどうしてよいのか分からない状況で、本当にありがたい」と感謝していた。今後の復旧には「地元工務店に頼んで直していきたい」と話していた。この言葉が表わすように、何かあった時に、すぐに相談できる地元の建設業者の社会的な存在意義は明確である。

②岩手県宮古市の教訓から学ぶ

岩手県宮古市は、震災以前、全国の建設労働組合からも、「住宅リフォーム助成制度」創設に関し、注目を浴びていた。制度の観点が、地域循環型経済と地元建設業者の育成の観点がしっかり土台としてあり、それらを支える要求運動と議員活動、それを受ける行政の姿勢が明確であった。その姿勢は、震災後もはっきり他の地域・行政と違いが浮き彫りとなった。

災害救助法による救助の程度、方法及び期間、並びに実費弁償の基準第1章救助の程度、方法及び期間第7条（災害にかかった住宅の応急修理）2項では、「居室、炊事場、便所等日常生活に必要な最小限度の部分に対し、現物をもって行うものとし、その修理のために支出できる費用は、1世帯当たり519,000円以内とすること。3項では「住宅の応急修理は、災害発生の日から1月以内に完了すること」と明示され、これが、被災者の状況にそぐわない内容となっている。具体的には、「ウォシュレットはダメ」「壁紙張替だけでは認めない」など使い勝手の悪さと被災者を逆なでる内容だ。

被災者の自立再建のための災害救助法における住宅応急修理制度の拡充、現物給付と応急修理の対象額の拡大、応急修理の対象範囲、物件の拡大、応急修理期間の延長は震災の教訓から、実態に合わせた中身へと変える必要がある。

そこで、この枠を超えた被災者の復旧復興に即した宮古市は、この住宅応急修理52万円の補助金に加え、市独自の補助18万円を加え、なおかつ用途はなんでもOK、そして「住宅リフォーム助成制度」の併用も可能（最高10万円。ただし未活用者のみ）とし、すべて合計する80万円の補助へと上乗せした。

これは、行政による「使い勝手の良さ」の追及の表れで、震災5ヶ月後の2011年8月1日現在で1,018件の利用となっていた。あわせて、復興計画づくりは、復旧・復興に住民・業者団体の力を引き出すために、「宮古地区災害復旧連絡協議会」の設置（当初はボランティアでのちに市独自で有償に）、また、「復興計画づくりは住民の声を反映してこそ」の姿勢にあらわれ、「宮古市東日本大震災復興計画

検討委員会」を設置し、住民の声を最大限生かす、アンケートの活用による復興計画作成、また被害を受けた市内中小事業者の事業再開を支援するために、「宮古市中小企業被災資産修繕費補助金」を創設し、8億5380万円を予算化し、岩手県の基準1000万円を大幅に引き下げ100万円とし対象を拡大、また対象業種も「セーフティネット保証5号」と幅広い業種とした。

それだけでなく、特に津波によって住宅が流されてしまった住民生活の再建を後押しするため、建築制限ではなく、津波浸水地域での3原則①30㎡以下の非住居は場所を問わず建築可、②事務所など経済活動に関する30㎡以下の建物は災害危険区域以外なら建築可、③被災後もある程度建物が残っていれば居住可とし、私権を保護する立場を明確に打ち出し、住民の生活再建を後押しした。

③憲法25条を根拠にした生活再建を

住宅に関する応急的な対応は、家屋が倒壊したり居住地が危険なために自宅での居住が出来ない世帯に対して供給される「応急仮設住宅」と、被害を受けた家屋に応急的な補修を行うことで自宅での居住を可能とする「応急修理制度」の、大きく2つの対応となる。「応急仮設住宅」は原則として補修では対応しえない被害を受けた被災者に対して供給されるものであり、補修で居住の確保が可能な住宅については「応急修理制度」の対象となる。

しかし承知の通り、余震は直後も続き、今もなお続いている。震災直後、インフラは断絶され、食料もままならない状況の中、私たちの想像を超える震災後の生活を被災者は余儀なくされていた。

今回の問題は、自宅を応急修理しても、余震や食事などの関係で仮設住宅を希望する被災者が選択制に迫られたことだ。

仮設住宅入居への定義を見てみる。大災害が起きると、自治体は避難所を設置するが、あくまでも災害直後に緊急避難の場所を提供するものとなっている。ライフラインの普及に伴い家の損壊状態などによって、自宅に戻れる人は自宅に戻れるが、自分で住む場所を確保できない人には仮設住宅が提供され入居できるようになる。しかし、ここからもハードルがあり、一定の審査を経なくてはならない。手続きとしては、被災者が役所に罹災証明書の発行を依頼、住宅の被害状況の調査。全壊または大規模な半壊で解体等が避けられない場合に、仮設住宅への入居が許可されるようになる。仮設住宅の入居費用は無料だが、法律上は最長2年となっている。1995年の阪神淡路大震災では、高齢化や低収入などの理由で仮設住宅から退去できない人もあり、実情に合わせて提供期間が延長されたが、今回の東日本大震災も、同様の流れになっている。あくまでも法律上は、2年間に自宅を建て直す、賃貸住宅へ引っ越す、親戚の家などへ移るといった対応を考え最終的には退去してもらおう、など、現状・実態とかけ離れた中身であり、根本に、憲法25条で定められた「最低限の文化的生活の保障」を基本に、改めて現状に即した改正は急務である。

④被災実態に見合った災害救助法の見直しが必要

阪神淡路大震災を教訓に、都道府県が資金を拠出する生活再生支援金を支給する「被災者生活再建支援制度」が1988年に不十分な内容ながらも制定された。支援金の支給対象者は、住宅が全壊した世帯、大規模半壊で取り壊しが避けられない世帯、災害の継続で長期間にわたって居住できない世帯、半壊で大規模な補修が必要な世帯となっていて、生活必需品の購入費用、医療費、移転費用、解体費用、住宅の新築や補修に関わる借入金の利息、ローン保証料、諸経費などである。支給額は、2人以上の世帯、もしくは単身世帯で世帯年収によっても変わるが、年収500万円以下の複数者世帯の場合では、生活必需品の購入など生活再建支援金が最大100万円、解体費やローンの利息などの居住関連経費が最大200万円、合計300万円が上限であるが、居住関係経費とは家屋の解体撤去費、住宅ローンの利子補給等周辺経費を意味し、住宅建設費を対象としないので実効性には乏しい。

自宅を補修すれば仮設住宅や賃貸住宅に入居しなくて済む人たちのためには、市町村が住宅を修理する「被災者住宅応急修理制度」となる。しかし、この制度を利用するには仮設住宅に入居しないことが条件となる。具体的には、屋根、柱、床、外壁、基礎、ドア、窓、水道、電気、ガス、衛生設備などの応急処置で、限度額は最大100万円、対象となる世帯は年収500万円までとなるが、世帯主が一

定の年齢を超えていると年収800万円までの人が対象となる。ちなみに仮設住宅の建設費用は、災害救助法による救助の程度、方法及び期間、並びに実費弁償の基準では、1戸当たりの規模を29.7㎡を標準として、設置のため支出できる費用は243万3,000円以内と決められており、せめて、自宅を補修して住み続けたい被災者には、仮設住宅建設費用の2分の1相当額を補助するなどの特別措置が必要だ。今回の東日本大震災の教訓からも、実際住宅への再建は、被害状況が大きかったことから、破損状況の判定や補助金の見直し、また仮設住宅建設費用では、現状の災害救助法の実費弁償を、今回の震災状況と照らし合わせ、見直しが必要である。

現状では、以下のように定められている。

(災害にかかった住宅の応急修理)

第7条法第23条第1項第6号の災害にかかった住宅の応急修理は、次の各号に定めるところにより行うこととする。

- 1 災害のため住家が半壊又は半焼し、自らの資力では応急修理をすることができない者に対して行うものであること。
- 2 居室、炊事場、便所等日常生活に必要な最小限度の部分に対し、現物をもって行うものとし、その修理のために支出できる費用は、1世帯当たり519,000円以内とすること。
- 3 住宅の応急修理は、災害発生の日から1月以内に完了すること。

1では、対象世帯の範囲を広げる、2では、日常生活必要最小限度の対象部分を今回の震災状況から対象範囲を広げる、3では、被災者にその判断を的確にできる時間的余裕を保障するために、1か月以内の期間を延長するなど、今回の教訓と法律、被災者の実態をしっかりと照らし合わせた条文へ改正する必要がある。東日本大震災では、岩手県、宮城県、福島県の全市町村、また、その他7つの都県において113市町村に、災害救助法が適用され、弾力的な運用も通知はされているが、極めて、「配慮、考慮、周知、努めるよう」等の弱々しい言葉で締めくくられている。被災住民の現状とかみ合った救助法や支援制度が国には今こそ求められている。

4. 応急仮設住宅生活者の生活の状況と教訓

災害救助法による応急仮設住宅をとりまく問題

福島県では1万6,000戸強の応急仮設住宅のうち6,000戸について、木造仮設住宅の供給に取り組んだ。仮設住宅の質の向上はもちろん、被災者の仕事確保・地域資源の活用など地域経済の再生などをめざしたのだった。しかし、これには当初から大きなハードルが横たわっていた。一つは、「災害時における応急仮設住宅の供給に関する協定」(プレハブ建築協会との独占的協定)であり、いま一つは、請負契約に基づかず、完成段階にしか工事費が支払われないこと(商品の納品時という考え方)による中小建設業者の資金繰りに対するハードルであり、そもそも公募段階でしり込みさせてしまう事業者もいたという。

※災害救助法第23条第1項に列記された「救助の種類」の第1に掲げられている「収容施設(応急仮設住宅を含む)の供与」に基づいて供給される。そこには厚労省による運用上の原則が別途示されていて、そのうちの一つが「現物給付の原則」である。上記のように請負契約に基づく工事費の支払い方法が認められていなかったり、後に述べる「借り上げ応急仮設住宅」において、避難者への家賃補助などの方法に対する抵抗要因になっている。実はこの第1項「救助の種類」の7番目には「生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与」が掲げられているし、同条第2項では「救助は、都道府県知事が必要があると認めた場合においては、前項の規定にかかわらず、救助を要する者(埋葬については埋葬を行う者)に対し、金銭を支給してこれをなすことができる。」となっているが、「現物給付の原則」がこれらの運用を妨げている。

プレハブ仮設の水準の低さが東日本大震災における仮設住宅供給でも目立った。それらは夏の暑さや冬の寒さに対応できず、改めて断熱のための追加工事が行われた。木造仮設さえも農漁村の住民からすれば面積的な狭さへの不満も大きい。そしてそれらの間での不平等感や差別感をも生み出すこと

になってしまった。

集会所の設置、高齢者サポート拠点は6月以降に厚労省が追加的に措置したものであるが、一定規模以上の仮設住宅団地に限られている。福島県では木造仮設住宅の実績を踏まえて、この拠点施設の建設も、木造を基本とすることとし、地元建設業者への公募による業者選定を行った。

建設後の高齢者サポート拠点施設の活用は委託組織によってばらつきがある。ヒアリングでは、男性高齢者の引きこもりが目立っているとのことである。仮設住宅団地において生活におけるメリハリや生きがいなどを少しでも見出す工夫をすることが喫緊の課題になっている。庭いじり、周辺の農地の活用などもさらに拡大していくことが必要である。

コミュニティと「生活の質」を確保する一人々の日常的な付き合いや相互支援を持続させる

避難所から仮設住宅に入居すると食料品や食事等の支援がなくなった。災害によって家族を失い一人暮らしになった人々やお年寄りは、その急激な変化にうろたえた。埼玉県加須市に避難している福島県双葉町では、同じ町民から、加須市内の避難所生活をしている人々が給食サービスを受けていることについて不公平感を訴えられ、ついに2012年9月から有料に踏み切ったという。避難所生活の過酷さを経験しながら、そういう不公平感や不満が生じてしまうことに対して、一人ひとりが過酷な避難生活の中で生き延びていることを認め合うことすらできないとすれば、まさにモラルハザードに陥っていると言わざるを得ない。あまりにも拘子定規な運用が人々を分断している姿に、国や県そして被災自治体ももっと真剣に向き合うべきである。

仮設住宅はへんぴな場所に設置されることが多く、買い物や病院に行けないなどの生活の利便性が損なわれている。宮古市では仮設住宅団地に地元の商工会などの協力を得て、いち早く仮設店舗や仮設医療機関を設置した。このような工夫は善意に基づくだけでなく、仮設住宅供給のガイドラインに位置づけられるべきであろう。

仮設住宅への入居が従来のコミュニティや学校区との関係を見捨てて決定され、日常的な付き合いが断絶されたり、子どもの通学が困難になるという事態を招いた。人々の日常的な付き合いや相互支援を持続させることはコミュニティや「生活の質」の基本である。そういう問題点の改善を進めるために仮設住宅の転居を認めるなどの弾力的な運用を図っていく必要がある。

災害救助法による新たな展開としての「借り上げ応急仮設住宅」（“見なし仮設”）

民間賃貸住宅の見なし仮設としての運用は、これまでの部分的には導入されていたが、今回のように応急仮設住宅の直接供給以上に大々的に導入されたのは初めてである。

予想される東南海沖地震などを想定しても、大都市の住宅ストックを有効に活用することは必要不可欠の方法である。今回のみなし仮設の運用における課題や教訓を最大限引き出す必要がある。しかし、現実には、この民間賃貸借り上げ業務を拒否している府県があったり、運用期限もばらばらに設定されている。災害救助法の運用に基づき、国の緊急時の事業推進の枠組みとして徹底しているとは言えない。この点を早急に改善すべきである。それは今後なお仮設住宅の必要性が続き、3年の供与期間をさらに延長する可能性が大きいからである。

一方で民間賃貸住宅を仮設住宅として提供した今回、すでに指摘した「現物支給」原則による制約はあったものの、実質的な家賃補助をすることになったことは注目しておきたい。わが国において民間賃貸住宅への施策は皆無に等しい。その居住の質は持家に比べて明らかに低い（今回の“見なし仮設”適用は、新耐震および専用の台所、風呂、便所などが条件になっている）ので、持家への願望に拍車をかけてきた。先進諸国の多くが家賃補助政策を展開している中で、わが国における住宅政策の後進性を示す一側面であった。応急的な対応であるが、民間賃貸住宅への家賃補助制度に向けた壮大な社会実験と位置づけ、次の展開が必要である。

緊急時における居住確保のためにも「居住権」の確立が重要

避難所であれ、仮設住宅であれ、避難生活における「生活の質」は、ほとんど配慮されていない。

復興までのがまんは当然、というように考えられてきた。それは、居住権など基本的人権がわが国では未確立であるという事実や、災害救助法、被災者生活再建支援法などにおける人権保障の不十分さを反映しているものである。長期化する避難生活と暫定コミュニティ構築の重要性（特に原発被災地域における住民の早く戻りたい、ふるさとのみんなと一緒に暮らしたい、戻りたいが戻れない、戻りたくない、というさまざまだが切実な要求にどう応えるか）。「町外コミュニティ」などの提案、それは単独市町村では難しいし、受け入れ自治体との協議なども必要である。広域行政としての課題であり、県の役割それを支援する国の役割が特に重要である。

避難所、仮設を経て、最終的な住まいの復興はさらに大きな課題である。津波被災地の災害危険地域指定に基づく高台移転や防災集団移転などの移動、地震被害を受けた傾斜地宅地造成団地や高層マンションの大規模修復そして原発災害による長期移転先での居住再建など、夥しい居住再建の課題が浮かび上がってきている。

さらに二重ローン問題など、被災者の過酷な金銭的負担も復興の見通しに影を投げかけている。被災者生活再建支援法などの持家の自力再建支援方策も部分的に導入されてきたがなお不十分である。社会的な性格（つまり、当初は公共的な投資・融資による住宅建設を進め、一定期間経過後に払下げなどを行うなど）を付与した持家供給などを積極的に導入することも考えられる。復興における居住保障の重要な視点の一つは、被災者の居住再建方法の選択の幅を広げることである。

1982年、「住まいは人権」という居住権の確立を掲げて日本住宅会議が設立され、その理念は、今日まで公住協（全国公営住宅協議会）、公団自治協、全借連などの住宅運動団体から大きな共感を寄せられてきた。しかし、国の住宅政策の軌道修正までは及ばず、逆に、強烈な規制緩和、民営化、市場化がおしすすめられてきた。そのツケが今回の震災対応にも、深い影を落としている。「住宅セーフティネット法」（2007年施行）は、「住宅確保要配慮者」つまり、低所得者、被災者、高齢者、障がい者、子どもを育てる家族への住宅に対して、行政が「配慮する」というものである。世界人権宣言をはじめ、世界的な「居住権」の潮流に反して、日本では住宅は「要配慮」の対象でしかない。このような大きな枠組みの弱点が災害時にも大きく影響を及ぼしており、その克服が重要である。

1. 復興における住まい・まちづくりの課題

被災者にとっての復興の第1義的課題は、人々の生活基盤である安全・安心の住まいを実現することである。もちろん、住まいの課題は、地域社会・コミュニティのもつ安心感や絆の獲得が深く関わっていて、住まいだけが独立した課題として存在しているわけではない。また、東日本大震災と福島原発災害が地域の産業・経済基盤を根底から崩壊させてしまったことから、被災地・被災者における産業復興や雇用確保も合わせて大きな課題になっている。このことについて同時に見通しが立てられなければ被災者は被災地に戻りながら復興に取り組んでいくことができなくなるであろう。

原発被災地はさまざまな障害が横たわっている。そもそもふるさとでの復旧・復興が放射性物質の汚染によって手が付けられない。当初は原発災害の過酷な実態に触れ、その責任を問うあまり何が何でも「除染」を東電や政府に突き付けた。ある自治体は森林を含むすべてのエリアを除染するための費用として3,200億円を政府に要求した。しかし、金をかけさえすれば人々が生活できる安全・安心な水準まで放射線量が急速に排除できるわけではない。そもそも高放射線量のもとで除染活動することすら危険をとまなうのである。となると、原発事故被災者の多くは遠く自分の故郷を離れて避難生活をせざるを得ないでいる。災害救助法による仮設住宅は1年延長されて3年、この間に安全な放射線量水準に低下する見通しはない。さりとて、仮設住宅の供与期間をさらに伸ばしたところで、その居住水準やその他の生活の不便さに耐えている状況を放置するわけにはいかない。そのような、最終的な復興段階までになお複雑なステップを踏まざるを得ないのが原発被災地の課題になっている。

これらのように、まず被災自治体や被災者にとっての復興計画は避難状況下での生業や生活の立て直しであった。その初動期の対応が「災害救助法」による避難所や仮設住宅では不十分であり、その後の「借り上げ仮設」(みなし仮設)への拡大や高齢者サポート拠点施設の建設などが後追いの展開されたのだった。それでも多くの仮設住宅団地などでは生活利便施設や医療施設などが利用しにくく、空き家状態が発生したりした。

仮設住宅から本設住宅へ、そして居住地における公共施設や利便施設などの配置をこれまでの市街地拡張型ではなくてコミュニティ形成を重視した配置や土地利用にしていくかが重視されなければならない。そしてさらに重要なことは、地域における雇用の確保と地場産業の再生である。雇用の確保をこれまでは企業誘致に頼ってきた自治体も少なくない。地域循環型の持続性の高い経済を構築していくためにも、農業や漁業そして商業や工業さらには観光と結びつけた経済産業の再生を図っていくことが重要である。

このようなシナリオを、時間的経過を追って示す復興計画が人々の希望をつないでいくことにもつながるであろう。そのような復興計画は、行政と住民そして地域の産業界が相互に協議をしあう場面を継続させながら展開すべきであり、説明会の回数を重ねることではない。

2. 原発被災地のまちづくり、住宅確保についての提言

提言 ふるさと復興と一人一人の暮らしの再建にむけて政策的支援を

一人ひとりの暮らしの再建を基本に据えて、そのための計画を策定し実行していくことは、また多くの困難が立ちはだかっている。一人ひとりが個別分散的に各地に避難しているし、それぞれの避難先での生活を軌道に乗せるために必死で頑張っている。そんな中でも、住まいの問題や仕事確保の問題そして収入が十分に確保できない間の医療福祉、教育などの政策的な支援も必要である。そして、一人ひとりの暮らしの再建では、被災地の除染や賠償だけでなく、チェルノブイリ法にあるように、住まい、医療、食糧、仕事を現物支給するなどの復興施策を国の責任で行うことが必要である。

提言 ふるさと復興をめざし、県や専門家などによる支援の仕組みづくりを

原発事故と放射線汚染災害をかかえた地域のふるさとの復興はなお見通しが立たない。正直に言えば、過酷な現実を受け止めることができないでいる、という状態ではないかと思う。それは被災者だけではない、市町村も同様である。それほど過酷な災害であるということである。被災地は、被災以前から人口減少・少子高齢社会化が、全国平均に比べても先行して進行していた。この地域での復興は、現在の人口維持さえも難しいと言わざるを得ない。この復興を機会に人口の増加を見込めないかというのは皮相な期待である。市街地と農村や自然環境との調和を全面的に位置づけていくことこそがこれからの地方都市や農村・漁村の生き方である。

原発被災地における復興は一自治体の課題ではない。そのために自治体間の広域連携ももちろん重要であるが、市町村が過酷な行政展開を強いられている中で、広域行政を担う県や都市計画や建築などの専門家集団やその機関の支援活動はきわめて重要である。そのための仕組みが早急に求められている。一方でCM方式が画策されている中で、自治体の政策能力や地域コミュニティのキャパシティ・ビルディングに結び付くような方向性を対抗軸として打ち出すことが求められている。

3. 農漁村の整備と産業の担い手の育成の提言

提言 産業の将来像を描き、担い手の確保・育成を重視する支援策を

東日本大震災の被災地は、都市計画区域外の農漁村集落にも広がっており、これらの地域では土地区画整理事業など、都市的な事業手法が適用できないことがある。これらの区域や農業振興地域、農用地区域などでは、圃場整備など生産基盤整備が主で、農地や集落を面的に整備する手立てがなく、農業サイドの事業を有効に活用することも重要である。例えば、土地改良事業による区画整理により非農用地を創出し、かさ上げして安全な住宅地に造成し、防集事業の住宅団地や集落住民の移転用地に活用することが考えられる。

離半島部の漁村集落では、高台移転による防集事業が計画されているが、多額の事業費をかけても漁業の担い手が高齢化し後継者がおらず地域の漁業自体が衰退し、高台の住宅地も空洞化することも考えられる。農漁業で成り立っている地域は、生活や漁業の基盤整備と併せて復興期から復興後の担い手の確保、育成を重視する必要がある。農業においては新規就農者に対する所得確保のために期限付きの給付金の支給など、国の制度として新規就農を支える制度を創設しており、このような制度を拡充し、有効に活用することが考えられる。これまで、過疎地域においては、地域産業の振興と人口確保の優れた取組が行われている。島根県海士町は漁業を中心に若者の移住を拡大し、若い世代の発想や知恵を活かして新たな産業展開を図っている。また、福島県昭和村は、本州唯一のからむし生産地として、全国からからむし織の後継者となる織姫・彦星を全国的に募集し、からむし織の継承と若い世代の定住を図っている。被災地においては、生活基盤の整備が重要であり、ハード事業が先行しているが、これと併せて各地域の産業の将来像と担い手の確保、育成を重視していく必要がある。そのためには、被災地での定住や産業復興の取組を進めている住民とともに、将来像を描きその実現を支援することが重要である。

4. 住宅再建・復興の困難を打開していく施策と提言

提言 住民の力を引き出すまちづくりを

国土と各地域の安全を守り防災力を高めるのは国と自治体の責任である。しかし、今回の震災では安全と防災については様々な考え方と方法があることが明らかになった。自然条件や暮らしと生業のあり方によって選択には巾があり行政が特定の方法押し付けることはできない。住民相互にも異なる考えが存在し、どちらが正しいかといった次元の問題ではない。重要な事は選択したそれぞれ方法で住民が力を出して防災力を高める努力をすることである。被災後のまちづくりで問題が起きているところでは、行政の硬直した制度運用で住民の間に分断が生まれたり、住民が納得いくまで話し合い

の場と時間が取られていなかったりしている。行政が安全や防災に責任を持つとは、住民主体のまちづくりを徹底することである。

提言 地域型住宅建設による再建 「小さく再建して徐々に復興していく」

被災地の多くは過疎化・高齢化が進行していた地域である。こうした地域で集落の集約・再編や大資本の投入を目指す漁業特区のような復興策は有効ではない。もともと合併が疲弊を進めたのであり、経済状況によっては容易に撤退する大資本は地域経済を安定化しない。地域で経済を回し少人数でも暮らしを維持できる社会を構築すべきである。

住宅づくりは資材の調達から将来の維持管理まで持続循環型社会の構築に果たす効果は大きい。住田町の事例のように町が率先すれば大きな産業にまで展開できる。そこまで行かなくても、小規模でも町場の仕事を絶やさぬ施策を継続すべきである。そのためには公営住宅をはじめとする住宅再建での官民協力した仕組みを作り、「小さく再建して徐々に復興していく」戦略が求められる。

提言 被災者の生活再建支援を軸にした制度へ

今回の震災を機に国でも災害救助法の見直しを行うという。応急仮設住宅についても救助法の範囲を超えた扱いが求められる。すなわち「救助のための仮設住宅」から「生活再建のための住宅」への展開である。今後予測されている大災害でも被災後の仮住まいは長期化すると思われる。取り敢えず命を守るといふ災害救助のレベルを超えた住まいの供給が必要である。基本的には「被災によって、自力では住宅確保が難しくなった人々への支援」と位置づけることである。被災者に一定期間の間に自力で住宅を確保せよというは無理な話で、その時点での生活力に応じた（応能）居住支援が必要なのである。そうすれば長期化する仮住まいや借上げ仮設住宅で起こっている問題の多くは解消できる。

震災によって「住宅困窮者に対する公営住宅並みの家賃補助と居住支援の仕組み」の必要性と妥当性が証明されたと言えよう。本来のセーフティネットが存在すれば災害時にも当然機能するわけである。

5. 災害公営住宅の建設、整備の改善の提言

提言 災害公営住宅は、小規模な空地に、地域にはめ込むような建設方式を

災害公営住宅の建設・整備のあり方の基本は次のような内容に示されている。

- ①災害公営住宅の建設は、従前居住地に近い安全な場所に、集落ごとに計画し、地域コミュニティが保持される建設を行う必要がある。入居選考においても優先入居者とともにコミュニティを重視したものとしていく。
- ②経済性や効率性を重視した大規模集合住宅の建設ではなく、被災者の従前の生活実態や地方性に配慮した小規模で多様な建設・供給とし、多様な世代の居住にも配慮する。
- ③この点で、応急仮設住宅で建設された木造住宅の経験は重要であり、木造仮設の復興公営住宅としての転用、利活用を検討し、実施するとともに、新設の災害公営住宅についても木造の戸建、小規模集合住宅の建設を重視すべきである。

①～③の提言からも、中・大規模な用地取得を行い、集合住宅を建設することを優先するのではなく、被災地、被災者の実状と要求にもとづく小規模な空地に、地域にはめ込むような建設方式をとり、諸問題を打開していくことが重要である。

この他、「高齢者、障害者に対応したグループホーム、ケア付き公営住宅の建設」の重視がある。入居者選考の基本とコミュニティ保持の徹底重視を含めて、この建設・整備のあり方は今日的にも有効であり、現状の問題点を克服し、これらの提言の具体化、実現に向けて取り組む必要がある。

なお、災害公営住宅の直接建設だけではなく、④借上げ公営住宅の積極活用も重要である。これは、すでに民間賃貸住宅を借上げて仮設住宅として使用しているものが被災3県で5万戸以上ある。こ

これらのうち、借上げ公営住宅として相応しい住宅については、積極的に活用すべきである。その際、収入に応じた家賃補助を行うなど、被災者の生活継続を保障していくことが重要となる。さらに、将来的な公営住宅管理の合理化を図ることからも、⑤災害公営住宅の払い下げを、払い下げ価格等を含めた検討を行い、実施をめざすことも必要となっている。

提言 災害公営住宅建設を地域産業育成、地場建設業者の再生につなげる

陸前高田市の災害公営住宅建設では、地域産業育成が重視されている。「1千戸に及ぶ災害公営住宅の建設は、地域の産業、経済への大きなインパクトをもたらす。・・・一時的なものに留めず、持続性のあるものとするために、地域の産業育成の契機とする」、「内装材等に木材を活用することにより、地域材を取り入れ、地場の建築業者が施工することによって、建築業者から林業事業者に至るまで多様な地域産業再生の契機とする」、と地域産業育成、地場建設業者の再生に確実につなげようとしている。また、「災害公営住宅の入居者のために、生活支援サービスを提供する事業など、多様な地域ビジネス、コミュニティビジネスを育成することも併せて想定する」、としている。

東日本大震災復興の3万戸近くの災害公営住宅建設は、地域建設業者をはじめ、地域産業の育成と振興に大きな作用を及ぼす。そのための努力と共同の取り組みが急がれる。

6. 仮設住宅建設の問題点と課題と提言

提言 木造仮設住宅の有効利用・転用を

2011年10月から、福島大学と福島県との運営による「仮設住宅研究会」が発足し、活動を継続している。現在の仮設住宅の居住性の定点観測やその改善方策、そして今後の展開方向とくに木造仮設の有効利用の方法を検討していくことにしている。木造仮設住宅は、県内事業者へ2次にわたって公募という形で実施された。第2次の公募の条件には、仮設住宅としての供与期間が過ぎた後の有効利用・転用という視点にも配慮することが付け加えられている。

今回の仮設住宅供給は、従来のリース方式よりも買い取り方式が大半なので、供与期間終了後の有効利用のあり方はきわめて重要な課題である。福島県ではすでに空き家になっている木造仮設について、会津地方からいわき市内へ数十戸単位で移設工事を行っている。この場合は、仮設住宅そのものの移設であるが、今後は災害公営住宅、持ち家への払い下げなど、いくつかの選択肢を用意しながら、またそれらに適した改造などを検討していく必要があるし、何よりもコストパフォーマンスの検討が必要になって行きそうである。

木造仮設を取り巻く県内の事業者などが現在指摘している問題は、消費税の値上げを見込んだ駆け込み住宅供給が全国的に一時期増大する可能性があり、それによって仮設住宅の転用（もちろん災害公営住宅建設も含めて）などにおいて大工・職人、資材などが払底してしまう可能性である。もちろん消費税増税を阻止できることが本筋であるが、どのように計画的に災害復興を進めていくか、政府そして業界の適切な対応が求められていくことになる。

提言 応急仮設住宅の建設には地域工務店の参入を

「東日本大震災での仮設住宅建設では、県内業者を主体とした事業者の公募が行われたことが大きな特徴である。被災3県で250事業（者）を超える応募があった。岩手県では1万1,000戸超（建設予定戸数の8割）、福島県では1万6,000戸超（同予定戸数を上回る）の応募となった。これは、大手企業主導の（社）プレハブ建築協会（以下、プレ協）による建設に依存するだけでなく、意欲ある地元業者による対応の可能性が示されたといえる。（ただし、採用された岩手県と福島県の2事業所で予定戸数の各500戸のうち、工事開始後50戸で人材・資材供給不可により辞退している。）

公募の目的や条件に被災地の復興と地元建設業者の振興が盛り込まれており、今後の仮設住宅建設にあたっては、地元業者の公募を当初からの重要な柱とすべきである。

福島県の公募の目的と選定条件には、次のような積極的な内容が盛り込まれている。目的一応急仮

設住宅の早期の供給促進と県産材、県内企業の活用を図るため、県内に本店を置く建設事業者等を対象に公募し、建設事業を進めることにより一日も早く被災者の居住環境を改善することに寄与する。選定の条件—①下請工事については、県内企業の活用に十分配慮すること（二次以下の下請も含む）、②工事の作業員等については、震災被災者の雇用に十分配慮すること、③供給住宅の建設にあたり県産材の活用について十分配慮すること、④入居後の維持管理体制を整備すること。これらはいずれも仮設住宅建設で実施すべき条件であり、今回の福島県の公募内容を重要な参考として今後に活かすべきである。

提言 被災地の経済活動の再生をコンセプトにした全木協から学ぶこと

一般社団法人全国木造建設事業協会（全木協）の応急木造仮設住宅の供給を見てみよう。そのコンセプトはまず「被災された地域にお金を廻したい」ということである。震災における、仮設住宅建設の制約条件は「物流の寸断」、「工事の職人が実際に被災している」、「手に入る地域の材料を活用したい」、「寒い（多雪）地域が今回被災の中心である」という被災地が抱えているということを背景としてとらえ、工期、価格、性能を鑑み、地域材の活用し、被災地域の労働・雇用につながることで被災によりストップした経済活動をいち早く再生させようというものである。そして、そのコンセプトから木造軸組在来工法の原点に戻るといふ発想の原点が生まれている。そこで、大工と木材の活用によりそのほとんどを完成できることに注力した。（具体的には、「木材は地産地消を原則として、105 mm角材で柱・土台・桁を構成し、プレカットで対応する」、「18 mmの板材（製材）を中心に、荒床・外壁仕上げ材・枠材・フローリングに使用する」、「合板不足に対応するために、水平力に対しては、筋交い・火打ち梁にて計画」、「直近の一部の断熱材不足に対応するため、各地域の熱抵抗値基準に準拠した性能を保ちながら断熱材の入手に傾注」、「取り組みにあたり、長期優良住宅普及促進に努められた経験のある、当団体の構成員である事業者に手を挙げて頂き、本部および各県対策本部を立ち上げる」。）

画期的なことは応急仮設住宅を地域の材料を活用した木造で供給するというだけでなく、ストップした地域経済の再生が復興につながるというコンセプトを持ったうえで、冷静に、そして着々と応急木造仮設住宅の供給を実行に移したことである。

1. 被災地の視点から長期に安定した地域経済社会の復旧に向けた復興体制を

提言 1 私的および社会経済的物的基盤の復旧復興を最優先とする法適用を

復興構想会議報告書以降、政府機関が復興過程の前に有していた災害復旧体制のうえに被災者支援特別対策本部、原子力災害対策本部、電力需給緊急対策本部、原子力発電所事故による経済被害対応本部などが相次いで設置された。しかし、現実には大きな制度の壁がある。災害復旧復興体制に関する現行の制度は、災害救助法(1947年)、被災者生活再建支援法(1998年)があり、それらの法規がいずれのかの支援を可能にするかの規定がある。だがいずれも支援制度の救助に量・質両面に関する法的限定がある。

例えば、災害救助法は、救助の形態を收容施設、食料・飲料水とともに「生業に必要な資金、器具又は資料の給与または貸与」とされているが、実施上は現物支給に限定されている。生活保護規定の適用かまたは災害救助法の弾力的実施による現金支給が考慮されるべきである。また、被災者生活再建支援法による支援制度では何よりも基金制度を財源とするので、対応可能な被災住宅が大規模に発生し、対応力に限界が生じた。とくに支援実施に際し、被害認定という困難で、膨大な認定作業を要し、加えて被災者自身が重軽傷者、失業者などが同時に発生して、複合災害に対する支援体制の確立の困難と支援の効果的に実施が限定されがちになった。

復旧・復興における基本は、人間自身が生存し、将来へ希望を持続できることを除くと、①被災時に居住していた住民の生活・生活基盤の再建、さらに②住民生活を支える地域産業とそのクラスター(集積)の復興など、私的および社会経済的物的基盤の復旧復興を最優先し、そのうえに普通の社会生活、人間らしい社会活動を取り戻すことである。これが生活優先という復旧・復興の基本的組み立てである。通常的生活支援政策の体系に止まらず、これら既存の制度を超える支援策を取る必要がある。一般の個別的災害による個人および社会経済的基盤喪失に対する特別の施策、上乘せ施策が求められる。

提言 2 復興体制に“新経済成長”戦略を重ね合わせるべきではない

2011年6月の東日本大震災復興基本法(以下「復興基本法」という)にはその基本理念(同法第2条)に注目すべきことは、①復旧復興が被災地の復旧復興だけでなく、②「活力ある日本の再生」という二重の目的、というよりも震災復旧を日本再生の契機にする、すなわち、復旧復興と日本再生とを二重重ねにしていることである。

大震災復旧復興には巨額公共事業投資という格好な財政投資機会が生まれた。これを“奇貨”とする志向が国家意思にも反映されることも当然の流れであろう。そうだとすれば、「復興基本法」第2条第1項に21世紀の「日本のあるべき姿」、とくに日本経済の成長と重ね合わせることが課題とすることを“理念”として扱うことができよう。多くの公共事業がいま大震災との関連を広げ、ましてや大型公共事業が終了した地域としての東北地方で、大型事業優先を優先させる「内圧」がある。

様々な経済成長手法のうち、震災復旧事業の関わるのは、復旧事業工事のみならず、ガレキ処理のようにガレキ広域処理に伴う事業は、ガレキ運搬、大型焼却炉の設置・借用、稼働率が上がり、“生産”される焼却物が一般の産業廃棄物以上に放射能廃棄物、アスベスト等を含み、一般廃棄物以上の危険・危機を伴う。また、広域処理には被災地処理よりも諸費用が拡大する。広域処理先にありという体制も、処理費用が大きいことで事業者が受け入れ地域における処理条件づくりに多くの時間を要する。このことが大手ゼネコン優先の事業方式をとる最大の理由であったと思われる。

災害復旧復興に通常に倍する大型予算が組まれた。復旧の社会経済効果よりも当面する予算執行が急がれる。そこでは大型公共施設復旧が優先・消化される体制が生まれると予想される。

この結果、地域の生活と生活関連施設の復旧復興は、資材の確保、復興計画とくに都市計画の立ち遅れなどが重なり地域の生活関連復旧は立ち遅れ、被災者は故郷を捨て、被災した居住地域へ戻ることもできない。こうした被災者の基礎的生活と生活施設の復旧復興が後回しになると、被災地が求める人的資源の枯渇、過疎化の進行が加速してしまう。結局、過剰投資、公共施設の効率低下、財政効率低下など、長期的復興の足を引っ張ることになりかねない。政府の新経済成長戦略優先のシステムを改めるべきである。

提言3 生活インフラ復旧・復興で市民生活優先、地域産業の長期的経済発展軌道に接続を

「地域主権改革」(現在の地方分権改革推進)路線の実行の一環である復興庁組織でも縦割り問題が残り、縦割りがもたらす国民要求の法的切り捨て体制、切り捨て政策を変更できない。この欠陥を引きずったまま地方自治体の裁量権を拡大し、一括交付金化で財政力を強化しても住民主体、地域生活中心の復興を進める展望は開けてこない。

いま地域で求められるのは中央集権型の「帝都復興院」体制でなく、また「阪神・淡路」分権型でもない。地域社会経済の秩序回復への道に沿った復旧復興の道を切り開かなければならない。

地域生活、地域生活関連産業が、何よりも人々の生存、生活条件の維持が、基本的な生活基盤、すなわち生活インフラ復旧復興を中央政府がいち早く実施することが求められているのである。しかし、これは公共施設であれば復旧復興施設が何でもよいというほど単純ではない。大型工事になる釜石市釜石湾の湾港防波堤は設置効果がゼロではなかった、とはいえその効果を他の諸施設、防災・減災施設の選択肢とを比較計量し、そのうえで費用対効果を計量し、いくつかの選択肢を検討する時間が十分にあるといわなければならない。

釜石市の施設には市民生活を視点に見れば、学校施設、下水道施設等を最優先して復旧させ、また破壊が激しい漁港の再整備が地域産業の復興、関連産業である水産加工業、造船・艀装業、流通関連の保蔵・倉庫等、産業関連事業の活性化など基本分野に需要・供給の地域内波及効果に注意が注がれるべきである。これら産業クラスター復旧は、地域雇用を拡大し、輸送・商業および地域金融など、産業活動への波及効果が広く、大きくなるように仕組んでいかなければならない。経済成長率がIT産業、自動車産業などよりも小さく見えても地域経済拡張への“保水効果”“貯水効果”は大きいのである。これに対して先端産業などといってIT産業、サプライチェーンなどの産業は、事業所内のレベルは高く、技術集約の度合いが高くても付加価値を基礎にする税金などの地域経済における域内循環効果は少なく形成された所得は本社に集中し、雇用・金融・輸送などの地域経済への波及効果は浅く、効果を有する期間は短い。これら産業を排除するまでもないかもしれないが、積極的に誘致することに地域経済の振興をかけることはあまりにもリスクが大きい。

経済特区構想にはこうした企業を誘致する志向が施策の基本にある。これは矛盾した政策志向である。というのは、税制上の優遇、補助金などがなければ立地できない企業というのは競争劣位企業であることを証明している。先端型産業とはいっても長期にわたって存続する可能性が低いならば、優遇による誘致策をむしろ避けなければならない。今や、輸出産業を成長産業に位置付けることは“成長神話”になったことを認識すべきである。

提言4 復興事業に関わる工事能力、資材、人材等のバランスよい運用を

大震災襲来により示された最大の課題は、今後この地域社会に人々が生き残れるかどうかを被災地の中から問い直し、今後いかなる進路選択があるのかそしてその政策実態が迫られている。

商品経済、市場経済の下では域内志向型経済構造構築には限界があると見られがちである。地域経済活動において域内経済活動の乗数効果を域内にとどめ、生産波及、雇用波及、所得波及効果を各要素ごとに高める姿勢が必要である。しかし、波及効果は有効ではあっても、地域内への囲い込みを実現するのは容易ではない。しかし、既存の域内における人的資源、企業に集積された事業遂行能力、

域内の機材・資材のストック(蓄蔵・保蔵量)を再点検し、そのうえで震災復旧・復興需要への供給力をすり合わせると、復旧・復興にも活用できる少なからぬ可能性の検討が必要となる。

今の復興庁の基礎にある縦割りからの出向者の集合組織である復興庁では、国の政策を代行する機関になっても、地域からの政策を執行する機関には取って代われない。この事実立つと、県と基礎自治体とが連携して、生活・生活環境整備と地域産業再生方向を取りまとめ、地域計画を先行的に作り、下から復旧・復興計画を提起しながら、制約された現行法体系を地域から変える構えが必要となる。その組織的形は、地域の経済団体、労働組合、地域社会組織等と連携、協働し、具体的な復旧・復興の方向、手法、工程を提起し、政府、県の政策を吟味し、再検討し、制度的な財政活用の可能性等をすり合わせたプログラム策定が必要である。

これらの作業には、国、地方の職員を動員し、復旧・復興に参加させ、地域からの計画づくり、実行に向けた復興・復旧組織を立ち上げることを目指すべきである。こうした対抗軸なしには、国の上からの、非効率で大企業成長優先の他地域からの企業移植で世界・全国市場をにらんだ復旧・復興の路線を克服できない。

2. 復興事業を住民と自治体が望む被災者の生活・生業基盤、地域産業復興優先に

国は「創造的復興」という国の思惑による復興事業を優先するのではなく、被災住民、自治体が希望する生活・生業基盤、地域産業復興の事業を優先的に支援するべきである。

住民の意思の尊重と同時に従来の法定計画、開発型の都市計画・事業からより柔軟で多様な事業手法への転換の必要性も確認されている。復興の主役は地元住民であり、自治体である。地元の復興計画や復興事業を優先支援することが国の役割であり、それが復興エネルギーを引き出し、復興を早めることにつながる。被災者の生活と生業の復旧によるコミュニティの確立と自治体の機能回復は災害に強いまちづくりの基本でもある。

提言 1 高規格道路一斉事業化ではなく復興事業全体の中での優先度の検討を

1) 震災以前、岩手県は三陸沿岸自動車道建設について「産業振興」や「救急医療」、「少ない負担額」で「相当規模」の公共事業として期待し、「防災」は意識していなかった。

震災から50日後の第3回復興会議において達達岩手県知事は、三陸沿岸道を「命の道」とする資料を提出し、6月の「岩手県復興基本計画」や政府の「復興会議」の報告に提言が記載された。7月には国交省から三陸自動車道ルート案が発表され、14日の高速道路有識者会議において「ミッシングリンク」の第一番目に位置付けられた。震災からわずか4ヵ月間の間に関係団体の迅速な連携プレーが行われた結果であり、第3次補正予算としては「復興道路」未事業化区間全体224km全体の事業化の財政的裏づけがされた。

2) 釜石市の「復興まちづくり基本計画」(2011年7月)においては「高規格幹線道路・復興道路ネットワーク形成」を掲げているが、『基本目標1:暮らしの安全と環境を重視したまち、減災を重視したまちづくりの推進として「命を守る生活道路網の整備』を掲げている。また多くの入り組んだ地形に広がった市内各地域の「連携網の強化」を平時の地域経済を支え、災害時には命をつなぐルートとして重視している。

また、宮古市の「復興基本計画」(2011年10月)では『地域の復興を支える災害に強い交通網の形成 ①近隣市町村との連携を強化する広域交通体系の形成』として近隣市町村を広域的に結び、災害時の救急活動や輸送、都市間交流の促進、産業振興に寄与する道路交通網の形成として高規格幹線道路のほか、「一般国道、主要地方道、一般県道の早期復旧と未整備区間の早期供用開始や事業化を国や県に働きかけ」「必要に応じ二線堤としての整備」を求めるとしている。「災害に強い公共交通網の形成」としてJR山田線・岩泉線、及び三陸鉄道北リアス線により構成される地域公共交通体系の整備・充実やバス路線の設定・改善などバス交通の充実を目指している。

2市とも広域的ネットワークとしての高規格幹線道路の整備とあわせ、近隣市町村との連結や市内

各地域との道路網の整備を求め、幹線道には平常時の産業振興の効果を求めている。震災を契機に東北地方、被災地域における「産業の振興、地域の活性化」とは何を指し、それは何によってもたらされるのかを検証しなければならない。また災害時の高規格道路の役割は一斉に全線事業化する、つまり大規模な財政投下（1.9兆円）を集中しなければならないのかということもより厳密に検証する必要がある。

三陸沿岸道路の未事業区間全線の一斉事業化を冷静に評価した場合、現存していた町や施設が破壊されたために「復興」させる「復興事業」とは言えない。岩手県や被災自治体の復興計画に位置付けられているが厳密には「新規事業」である。総事業費1.9兆円は「東日本大震災復興特別会計」の2015年度末までの5年間（集中復興期間）で執行予定額19兆円の10%を占める大規模事業だ。これから本格化する復興まちづくりの事業に必要な建設資機材や技能労働者などの労働力を確保にとって障害になる恐れがある。国は復興事業全体の中での優先順位を検討の行い、被災者の生活、生業を早期に復興させるための復興事業を後押しする政策を取るべきである。地域の身近な日常の生活道路、災害時の避難、救援道路を住民の要望を取り入れて改良・整備することは、高規格道路建設費用に回す費用の数分の1で、より短時間に可能であるはずだ。限られた財政や建設に携わる技術者・技能者、逼迫している建設資材や機材という条件のもとでの向こう10年間程度見込まれる復興事業全体の中での優先度を被災住民とともに検討し直さなければならない。

提言2 湾口防波堤（釜石港）の効果検証は今後も行なうべきである

釜石湾口防波堤は約30年の年月と1200億円以上の経費をかけて、2009年3月に完成した防波堤である。津波から釜石の町を守るだけでなく、産業誘致を期待して建設された。南堤と北堤の2本とその中央にある300mの開口部を含め約2kmにも及ぶ巨大防波堤であり、ギネス記録にも登録された63mの水深である。しかし、この湾口防波堤が今回の津波には耐えられず大きく損壊し、大津波は防潮堤を超えて、ハードによる津波防災の限界として象徴的に語られ注目された。しかし、1月もたらずに即時の復旧事業が「波を防ぎ荷揚げしやすい、経済にも資する地元要望」（副市長）として490億円を4年間で使って復旧すること決定され、工事を開始した。

湾の入り口に難工事になる防波堤が必要かという議論が計画時点からあり、今回「津波の反射波を両石湾の両石地区で受け230軒中15軒を残して壊滅した。」「釜石湾の北側の仮宿地区に送ったため津波の高さは釜石の2倍の高さがあった」との現地の声もあり、復旧工事の決定に際しては、十分時間をかけその効果の検証を行なうべきであった。港湾航空技術研究所の検証（2011.3）では「GPS波浪計による津波高さ観測地からの数値計算で防波堤があったことで津波高さは13.7mから8.1mに約4割低減させ、津波の最大遡上高は20.2mから10.0mに約5割低減させ、浸水開始時間を6分遅らせた効果」を記述している。しかし、これに対し他の研究機関関係者からの疑問の声があることが報道された。（日本経済新聞2011年10月20日）

「破壊された構造物は原形復旧が原則」とする政策に基づき、一研究機関の効果検証のみで多額の工事費を投入する決定を行なうのは性急である。多くの知見を集め、今回の被災結果を大津波の動作や防潮堤の構造、周辺の地形との関係など様々な角度から時間をかけて検証し直すべきである。また湾口防波堤復旧工事決定のありかたについても再検討が行なわれるべきである。

提言3 ガレキ広域処理、除染の大手一括発注は改めるべきである

1) 宮城県は被災直後に県内の被災12市町村からの代行委託を受け、被災自治体を5ブロックに分け、政令市の仙台市以外の4ブロック（気仙沼、石巻、宮城東部、亘理・名取）を県が実施するとした。この一連の業務は、「土木一式の工事委託」としてブロック単位で予定価格公表のうえプロポーザル方式の随意契約で行った。

災害廃棄物は一般廃棄物であるとされたことで、ゼネコンの受注が可能となり、地元業者排除の事

実上大手ゼネコンに丸投げされた。契約の結果は大手ゼネコン各社に分け取りされ、構成会社全 56 社のうち 16 社が複数の JV に参加しており、その中には代表会社の 3 社もある。県は特定企業共同体 (JV) の代表要件を「代表者の出資比率は 50%以上」などとしたためスーパーゼネコンの受注となった。石巻ブロックの予定価格 2,290 億円、落札額 1,924 億円という巨額な事業規模は県の年間予算の 4 分の 1 に相当し、わずか 2 日の審議で議会を通過させている。しかし、ゼネコンのみの JV でプラントメーカーも廃棄物処理業許可業者も入っていないため、迅速な対応は不可能であった。山積みされている廃棄物をいったん県外に運び出した後に焼却施設をつくる、254 万 t を県外処理するという計画自身も無理を生じた。

国が IAEA の安全指針の 80 倍の 8000 ベクレル/kg に緩和してまでガレキの広域処理方式を進めたため、受け入れ先の住民の不安と反対の声を強め、政府のキャンペーンにもかかわらず、議会内や住民間の対立や訴訟問題を生み出した。本来、廃棄物処理においては拡散ではなく集中すべきで、特に放射性廃棄物は封じ込め、拡散させないことが原則である。広域処理必要推定量は当初見積り目の 6 割減となり、岩手、宮城両県の災害廃棄物全体の 10%に過ぎず、広域処理の遅れがガレキ処理の遅れの原因のように見なすのは誤りである。遅れの解消は当初環境省の文書にもあった「近隣自治体との共同処理体制の構築」、つまり被災自治体と近隣自治体の地元連携型の「中域処理」を進めるべきであった。

仙台市の場合は、用地確保や市役所の機能保持などの恵まれた条件と同時に「産廃処理の既存ルート」(＝地元業者と直営)活用や被災現地での徹底した分別収集が大きく功を奏し、予定より半年早い 2013 年夏には終了し、他市町村分の受入れも行うとしている。

横浜国大の宮脇昭名誉教授の提唱で、「いのちを守るがれきを活用した緑の防潮堤構想」はガレキを盛土の基礎部分に入れ込み、表面に多種類の苗木を植えると数年で根がガレキを包み込むようになり、波や風の外力に強い防潮堤ができるというもので、これを推奨する宮城県議会の超党派の議員連盟が活動し、5 月下旬には岩沼市で実証実験に着手、当日は 1,000 人のボランティアが参加し、苗 6,000 本を植えた。

政府や県は「広域処理」計画推進の立場で特例や特別法は用意してきた。上記のような被災自治体内や近接被災自治体間が主体となって被災住民や地元関連業者との連携と地域経済再建に資する措置にこそ「特例」を設け支援すべきである。

2) 市町村は「汚染状況重点区域」としての指定を受け、「除染実施区域」を定め、「除染実施計画」を策定し除染を進めている。線量の高い地域から順次進め、2014 年 3 月末までに追加線量年間 1~5ms を目指している。しかし「除染」行為は「移染」に過ぎず、時間の経過とともに汚染物質が付着物の内部に浸透したり、化学的結合をしたりして除染はより困難になる。住宅地を除染しても周りの山林から雨のたびに汚染された水や泥、落ち葉が流れ込み汚染を繰り返している。

避難住民の帰還願望との関係もあって、除染推進が「世論」となっているが、放射性廃棄物の中間貯蔵施設建設や最終処分施設の建設場所を巡る問題は先が見えない状況が続き除染の障害になっている。回収された放射性廃棄物は第一義的には事故の直接責任者である東京電力福島第一発電所が引き受けるべきものである。

また被災農漁民の本来の力を活かしつつ農漁業の復興と汚染の除去を両立させる提案＝「農水産物による浄化を放射能汚染対策の柱にすえ、放射能汚染地帯の農水産物によるバイオエネルギーを再生可能エネルギーの固定買取価格制度において最優先」させ²チェルノブイリでの「ナロジチ再生・菜の花プロジェクト」³などを参考に研究する必要がある。

¹ 2011 年 5 月 16 日環境省「東日本大震災に係る災害廃棄物の処理方針 (マスタープラン)」。

² 熊本一規、辻 芳徳「がれき処理・除染はこれでいいのか」2012.7 緑風出版

³ チェルノブイリ・ナロジチ地区の放射能汚染された土壌浄化を主目的に、収穫したナタネを搾油してバイオディーゼル燃料を製造し、さらにその油粕や茎・根などバイオマスからメタンガスを製造する。その結果出た放射能を含む汚泥

提言4 新成長戦略（PPP、CM方式導入）を復興事業への導入を拡大するべきではない

政府は、三陸自動車道を宮古盛岡横断道路、東北横断自動車道釜石秋田線と合わせて「復興道路」と位置づけ全224kmの事業化を認め、10年間の短期に全線開通させる切り札として初の「事業推進PPP方式」採用をした。つまり事業化に伴い必要となる、基礎的な測量、地質調査以外の関係諸機関との調整事務、地元住民説明会、用地買収交渉など職員が行ってきた膨大な業務を新たに民間委託する方式である。新規事業化区間は、従来の三陸国道事務所の約5個分の事業量としている。東北地方整備局は、5月21日三陸沿岸道路を10工区に分け「事業監理業務」として、簡易公募型プロポーザル方式で発注し選定した。

また国交大臣は4月に東日本大震災の被災地で行われる復興まちづくりを迅速に進めるため、被災市町村の発注工事を対象にコンストラクション・マネジメント（CM）方式を活用することを公表し、6月には宮城県東松山市と女川町で始めた。工事の計画調査設計、発注、施工管理まで通常は発注者が行う業務を大手ゼネコンなどが代わって一括して実施する。「市町村の専門職員不足を補完する。被災地では区画整理や防災集団移転などの複数の事業が集中するため、有効な方策になる」と理由づけしている。

ここで2007年以来国交省が「CM方式活用協議会」で検討してきた方式を被災地で一気に定着させる構えである。PPP（官民連携＝Public Private Partnership）とは民間委託、指定管理者制度、PFI、市場化テスト、民営化などの包括的な概念であるが、政府や国交省は2010年の「新成長戦略」の中で大手ゼネコンの海外進出しやすい環境作りの一環として、「国内スタンダードのグローバルスタンダードへの適合」を掲げ国内の公共事業にPPP、CMを推進する方向を打ち出していた。

これまでも行革の名で公務員職員数の削減、業務の民間委託化、非常勤職員採用など公務の職場の体制や業務執行の方法が変わってきた。国交省の地方整備事務所では、直営で行ってきた道路や河川の日常の巡回業務は民間業者へ委託され、工事の積算業務も相当部分が民間委託化されている。今回の「早期復興道路建設」や「市町村の専門職員不足を補完」の名目による大規模なPPP方式の採用が、あらゆる建設公務の職場に波及する引き金になる可能性が高い。

被災地における民間活用は臨時的なものとし拡大を一般化せず、被災住民・自治体の要望を取り入れ政府各省庁との調整、制度活用への力とすることが必要である。

3. 人が住み、生活できる地域の再建が復興の基本

提言1 まちづくりは被災者の生活再建を優先し、国は住宅再建への更なる支援を

防潮堤、集団移転、市街地再建等まちづくりは難航している。被災自治体のマンパワー不足、経験やノウハウ不足も指摘されている。しかし拙速は避けなければならない。住民の意向をないがしろにして行政の方針を住民に押し付けてはならない。まちづくりは住民みずからの生活の場の再建であり、世代に引き継がれていく生活環境づくりである。なにより必要なことは住民の合意であり、そのために時間がかかることはやむを得ない。

「安全」と「生活・生業」の再建をともに満足する住民合意を得ることは簡単ではない。何を優先するかは人によって違う。防潮堤のかさ上げを既定のこととして住民に押し付けてはならない。「過疎の街に巨大堤防が残る」まちづくりは避けなければならない。まちづくりの優先課題は住民の生活再建である。安全、特に津波対策は「ハードとソフトの施策を組み合わせた多重防御」を、地域ごとの特性を踏まえて構築することが必要である。

人が住み生活できる地域の再建が復興の基本であり、復興の費用もそこに優先的に配分されなければならない。集団移転は移転希望者の資金不足で難航している。自治体では「移転先の土地を借地にして50年間借地料を免除する」「町が150万円を補助する」等の独自支援策を打ち出しているところもある。「被災者生活再建支援法」による住宅再建支援金（最高300万円）の増額、あるいは自治体

を濃縮し、低レベル廃棄物として管理する。NPO チェルノブイリ救援・中部が支援の一環として2006年から始めた。

独自の支援策拡大のための復興交付金の増額など、国の支援強化が必要である。

国の定める集団移転事業に該当しない被災者の住宅再建に目を向けた支援策が必要である。国と地方自治体は被災者の実態と意向の把握に努め、既に自治体が行っている支援策及び新たな支援策によって、住宅再建支援を強化する必要がある。

提言 2 被災地の活性化に結びつく安価で質の良い復興公営住宅の建設を

復興公営住宅は、まず希望者が一人残らず入れる戸数を用意することが必要である。行政は被災者の意向を確認し、必要な戸数を正確に把握しなければならない。

その上で、公営住宅を単に仮設住宅の次のステップと考えるのではなく、地域の活性化と結びつけた建設計画であることが望ましい。そのために、高齢者と共に若者の入居も想定して、質の良い安価な公営住宅としたい。コミュニティの維持も大切である。将来を展望し思い切って市街地に建てる案もよい。もちろんそれぞれ地域の特性や様々な困難はあるが、被災者参加の公営住宅づくりや、専門家、学者、ボランティアの知恵を結集して、地域の活性化に役立つ公営住宅の建設を目指したい。

復興公営住宅の建設は地域経済再建の観点から、RC、SRC、木造とも地元業者優先発注とすべきである。規模が大きく、地元業者のみでは困難な場合は県外業者と地元業者のJVとすべきである。

岩手、宮城、福島で、地域の工務店や関連業者が参加する「地域型復興住宅推進協議会」が結成された。「住まいの地産地消」をうたい文句に、地元産の木材を使ったモデル住宅を用意し、資材の共同購入でコストを下げ、安くて質の良い住宅を供給する狙いである。行動規範には「地域型復興住宅の生産供給を通じて、地域における雇用の創出や産業振興に寄与します」と謳われている。これらの行動に呼応するため、戸建て木造住宅の戸数を極力増やすべきである。

提言 3 被災した三陸の鉄道は、国とJRの責任で全て鉄道での早期復旧を

今回の大震災は三陸沿岸の鉄道に大きな被害をもたらした。国は、赤字経営の第三セクター・三陸鉄道の復旧費用はほぼ全額を国が負担するが、JRは黒字経営であるから自力復旧が原則と言う。JRの不通区間約154kmは復旧の見通しがたっていない。

JRは、山田線、大船渡線、気仙沼線などを専用道を走るバス高速輸送システム(BRT)で復旧させる考えを打ち出している。JR東日本の清野社長は「(復旧に)時間のかかる鉄道ではなく、まずはBRTでいきたい」と述べ、BRTは「仮復旧」としているが、鉄道での本復旧を確約していない。

岩手県沿岸部の13市町村の首長等で構成する「岩手県沿岸市町村復興期成同盟会」は鉄道での早期復旧を求める緊急決議を採択(2012年2月24日)し、「バス輸送」に反対する意向を表明した。決議は「三陸沿岸の早期復興の実現に、鉄道の堅持と早期復旧が強く望まれる」と謳っている。被災した三陸の鉄道は、バス輸送ではなく鉄道で早期に復旧すべきである。

鉄道は公共性の高い輸送手段である。国はJRまかせにするのではなく、復旧費用を含め、国とJRで復旧責任を果たすべきである。

提言 4 地域の特性と長い歴史を経て築かれた地域産業の再生を

復興の基本は被災者の「生業」の再建である。被災者の「生業」の要は、地域の特性と歴史によって築かれた地域産業である。

三陸沿岸においてはまず水産業を再建させなければならない。水産業の再建は、外部資本導入による産業再編ではなく、まず被災前の状態への早期の回復である。回復の過程では、水産業がさらに地域で自立する産業に発展することが望まれる。

「グループ化補助金」は予算を増額し期間を延長すべきである。2011年度の復興予算のうち4割、6兆円が使われなかったという。「グループ化補助金」が予算不足の一方、公共事業費は6割も余った。「復興予算が被災地の実情とかけ離れている」と指摘されている。復興予算は被災地の生業再建支援事業への優先的な配分が必要である。

「生業」の再建にとって、地域の特性を生かした地域産業の育成をめざすことが必要である。林業、

農業、牧畜業、観光業等の分野においても、地域特性を生かし、自立し持続できる産業をめざす。建設業では地元産材を使用した「地産地消型住宅」の普及などが有効と考えられる。

提言5 原発に頼らないエネルギー政策を

「福島県復興ビジョン」はその基本理念の一つに「原子力に依存しない、安全・安心で持続的に発展可能な社会づくり」を掲げ、エネルギー問題については「再生可能エネルギーの飛躍的な推進を図るとともに、省資源、省エネルギーやリサイクルなどを強力に推進し、環境との共生が図られた社会づくりを進める」「多様なエネルギー源を組み合わせることにより、地域でエネルギー自立を図る多極分散型のモデルを率先して提示する」と謳っている。

震災復興を進めるうえで、原発に頼らないエネルギー対策は重要な課題であり、福島県復興ビジョンの考えを支持する。日本の技術をもってすれば、自然エネルギーが原発にとって代わることは十分可能であると考ええる。

提言6 地域に新たな仕事と雇用を生み出す自然エネルギー産業の創出を

自然エネルギーの生産は必然的に多極分散型であり、その取り組みは地域経済の振興に大きな役割を果たすものである。自然エネルギー生産は、地域特性を引き出す技術開発、施設建設、装置製造、保守、管理の産業を地域に抱えることになる。地域産業によって支えられる自然エネルギー生産の本格的取り組みは、地域の新たな仕事と雇用を創出し、地域経済の振興の力になる。

自然エネルギーの活用によって「エネルギーの地産地消」を達成すれば、地域経済の振興により一層貢献することになる。同時に災害時の復旧に対しても地域内での速やかな対処が可能となる。

被災自治体の復興計画には、自然エネルギー活用の計画が盛り込まれている。しかし具体的な取り組みはこれからである。地域に必ず存在する自然環境と自然エネルギーを活用し、地域産業の振興と結びつけた「地産地消型エネルギー政策」を、市町村の政策として位置づけて取り組むことが必要である。そのために国は資金的な支援を行うことが必要である。

4. 地域産業の復興と地域防災に重要な役割を果たす地域建設業の再生のために

提言1 地元建設業者への優先発注を

震災からの復旧に当たっては、発注側の人手不足に対応し復旧作業を早期に進めるという目的で大手へ一括発注されている。しかし、大手への一括発注では、元請ゼネコンや1次下請が利益を確保しつつ下請へと発注するため、地域の業者や労働者に必要な資金が十分に回らないという問題がある。

復旧事業はインフラ等の復旧・復興と同時に、被災者が生活再建のための所得を得るものが望ましい。したがって、地域の建設産業が担うことのできる工事は、地域の住民を雇用する地元業者に発注されるべきである。地域の建設業者が受注することで、地域に雇用が確保され、地域住民の生活再建にもつながる。

また、地域建設業は、地域産業の復興とも密接に結びついている。道路や建物などは、生活再建、生業再建に不可欠である。そのような地域インフラは、地元の建設業者が整備、維持している。自治体とも防災協定を結んでおり、今回の震災でも被災地域で道路啓開など、真っ先に活動したのは、地元の建設業者である。災害に早急に対応するには、地域の建設業者の存在が不可欠である。

しかし、他方で、建設投資の減少とともに、地元根差す地域業者の衰退が懸念されている。地域建設産業は日常の地域インフラ整備や構造物の建設、災害時の復旧作業など地域社会に不可欠な役割を果たしている。こうした地域建設業者の果たす機能、役割を維持するためには、入札制度改革等によって地元業者優先発注の仕組みを構築することと同時に産業政策として地域建設産業を振興する政策が求められる。

提言2 大手ゼネコンと地元業者の棲み分けを

大手への一括発注には様々な問題がある。例えば、ガレキ処理については、通常、災害廃棄物は原

則として市町村が処理している。今回の震災では、被災によって市町村の機能が大きく損なわれており、復旧に向けて迅速な対応ができなかった。そのため、早期復旧を目指して大手ゼネコンを中心とするJVに一括発注されたという一面があるが、他方で大手ゼネコンにはそもそも災害廃棄物の処理能力がないという問題がある。

ガレキそのものを収集、選別、運搬する作業は、大手に発注するよりも地理的知識を有している地元業者が担うことによって、作業が円滑に進むと考えられる。しかし、地元の建設業者がガレキを最終的に焼却処理する作業まで行うことは困難である。そこで、大手業者の力が必要となってくる。大手へ一括発注した場合でも、実際の作業にあたる業者の大半は、地元業者である。しかし、大手の下請と地元の公共団体からの直接受注とでは、受注金額に差が出てくることは、重層構造を有する建設産業の特性から明白な事実である。

地域住民の生活を再建する復旧・復興のためには、地域の業者が担える仕事は地域業者へ優先発注し、高度な技術力が必要な工事は相当規模の建設業者へ発注する仕組みが必要である。大手ゼネコンと地元業者を棲み分けした発注が求められる。

大手ゼネコンと地元業者の工事をどのように棲み分けするかという点については、自治体と地元業者が協議することが必要である。地元業者の受注可能な工事について、自治体が把握していれば、工事内容によって地元業者への発注か、大手を含んだ発注かという棲み分けが明確になる。地元の業者だけでは担いきれない大規模工事であっても、可能なかぎり、大手と地元業者とのJVを組んで発注する仕組みも求められる。

提言3 復興事業の特殊性を考慮し、発注者は適正な予定価格づくりを

震災後の復旧事業では、入札不調が相次いだ。人件費の高騰や資機材の不足が主な理由とされている。被災地では、人手不足から労務単価が上昇している。国土交通省は、労務単価高騰に対応するため、被災3県において、特例として、設計労務単価の改定期間を3か月に短縮するという措置を採っているが、第1回目の改定では51職種平均でわずか0.9%、最大でも5~10%の上昇にとどまっている。予定価格の積算時に労務費単価をより直近の現状に合わせる対策や、労務費の高騰に対応できる柔軟な対策が求められる。

また、復旧・復興事業が本格化する中で、資材の不足感が高まっている。資材の上昇傾向が続いており、契約時と工事着工時では、資材価格が乖離することもある。資材や原料の物価上昇に対応した積算が可能となる仕組みが必要である。

また、人手不足解消のため、被災地外から技術者や技能者が応援に来ているが、彼らの交通費や宿泊費は十分に手当されていない。国交省は、被災地以外から労働者を確保するのに要した費用を設計変更で清算するなどの対策を採っているが、復旧・復興事業に必要な人材が確保できるよう、現地の労働者を雇用する地域建設業者への優先発注を原則としつつも、宿泊施設の建設なども含めた対策が求められる。

提言4 総合評価方式等を活用し、建設労働者が生活できる賃金の確保を図る

震災からの復旧工事が本格化する中で、一部、極端に高い労務費の報道がされているが、大多数の労働者の賃金はそれほど上昇していないのが実態である。公共工事の入札不調は、労務単価の上昇が大きな要因とされているが、その本質は、技術者、技能労働者の不足にある。公共事業、とりわけ、地方公共団体の公共事業削減が続く中で、建設労働者の賃金が継続して下落し、地域に根差す建設業者と地域建設産業に従事する技術者、技能者が減少の一途をたどってきたのである。つまり、入札不調の根本的原因は、地域建設業者の疲弊とその元で働く労働者の不足にある。

今後、地域経済を維持・活性化し、災害対応力を持つ地域としていくためにも、地域の建設産業で働く労働者の安定した賃金確保は大きな課題である。建設産業に従事する労働者の賃金を安定的に確保するために、自治体における公契約条例の制定と、入札制度における総合評価方式の評価項目に賃金水準を評価する項目を盛り込むことが大きな手段となりうる。

2009年、大阪市営地下鉄の清掃業務に従事する契約社員が、生活保護を受給しなければ生活できないという実態が報道された。大阪市では、対策として、賃金や労働条件の向上を評価項目に取り入れた総合評価方式入札を実施し、その結果、市営地下鉄で働く労働者の賃金は上昇している。

また、公契約や総合評価の他にも、各地方公共団体が定める公共工事発注の方針、指針やガイドラインでも同様の対策が可能である。地元産業や地元雇用の向上、労働条件や社会福祉の向上、地元産材の活用などを目的として、公共事業発注の基準が作られれば、労働者の賃金を確保し、地元優先の発注によって地域経済の活性化にもつながる。