

なぜ、小規模孤立型の高台防災移転計画が発生したか？ —その原因と背景の分析—

東北工業大学 フェロー会員 稲村 肇

| 1

1. 背景と目的

石巻市の南東、牡鹿半島の北部には被災した5つの漁村があり、6地区の防災集団予定地に 53 戸の宅地を造成する計画が進行している。この地区の接続道路を含めた事業費は約 33 億円で 1 戸当たり 6,200 万円程度の費用がかかる。(漁港の修復事業は除く)その中の集落、牧浜地区の 2010 年の人口は 33 世帯 75 人、高齢化率は 36%である。震災後は更に人口が減少している。ここに計画している 15 戸の住宅に住民は戻ってくるのであろうか？(こうした非効率な事業は数十ヶ所あるが、もちろん土地に恵まれた立派な計画も存在する)

本研究はこうした非効率で未来の見えない移転計画が進行させた6つ原因を明確にすることを目的としている。

すなわち、①誰もがこのような広域大災害を想定していなかったこと。②一律に高台移転の原則を決めたこと。③高台移転の推進のために、災害危険区域を原則として全て非居住地域としたこと。④このため、高台移転が完全に行政の責任になったこと。⑤第三次補正で市町村の負担がゼロになり、モラルハザードが起こったこと。⑥世論、マスコミの早期復興の大合唱が市町村を追い詰め、安易な小規模、山探しに走らせたこと。

2. 分析方法とデータ収集

そこで本研究ではこうした事態を招いた経緯を以下の7点から検討、分析している。

- ① 復興構想会議(H23.4.14~6.25)全 12 回の議事録および提出資料
- ② 復興構想会議検討部会(H23.4.20~6.14)全 8 回の議事録および提出資料
- ③ 東日本大震災からの復興の基本方針と東日本大震災復興対策本部・同幹事の組織の分析
- ④ 建築基準法(39 条、84 条)とその適用
- ⑤ 防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律の成立経緯と適用
- ⑥ 平成 23 年度第三次補正予算と第 179 回国会、予算

キーワード: 東日本大震災、高台防災集団移転

委員会、本会議の議事録

⑦ 復興交付金と復興交付税の制度

本報告では、紙面の関係上、前半 3 項目について述べる。

3. 資料の分析

3.1 復興構想会議(H23.4.14~6.25)全 12 回

復興構想会議は防衛大学校長五百旗頭真氏が議長、御厨貴東大教授が議長代理を含む 15 名で構成された。4 月 14 日に第 1 回が開催されたが、その際すぐに、五百旗頭議長から議長提出資料が提出され、そこにすでに「高台に住宅・学校・病院等をつくる。」と書いてあり、また財源としての公債の発行、震災復興税の言葉が出ている。このことから高台防災集団移転は事務局(内閣・国土交通省)の基本方針であったことがうかがわれる。復興構想会議は第 4 回ぐらいまでは、各委員が自分の分野や考え方などを披露し、それについて議論が交わされたのみであり、直接提言に結びつくような議論はなされていない。第 5 回に復興まちづくり、水産業の振興(漁業権問題)などが話われた。しかし、まちづくりの議論の主題は、①仮設住宅を巡る問題、②復興住宅の供給問題、で、高台移転問題は殆ど話しわれていない。第 8 回、第 9 回に検討部会報告がなされたが、この報告がさしたる議論も無く、最終報告「復興への提言～悲惨の中の希望～」となった。

第 9 回では部会報告として、パワーポイント 34 ページ(うち、14 ページが減災・地域づくり)にわたる資料が A4 議事録にして 15 ページ、約 1 時間説明された(うち、防災集団移転の説明は 3 分程度、災害危険区域指定は 2 分程度)。その後、10分程度議論があったが、すぐ財源問題に移行して、その後、計画については議論されていない。

3.2 復興構想会議検討部会(H23.4.20~6.14)全 8 回

上記の経緯からすれば最終報告はこの検討部会での提案が基礎となったはずである。しかし、復興構想検討会議は第 5 回ぐらいまでは、各委員が自分の分野や考

え方を披露し論議が交わされたが、構想会議にあげるための部会報告を議論したり、検討するような議論はなされていない。5月11日の第5回会議の終わりの近くに、具体的議論をするワークショップ設立の提案が唐突になされた。ワークショップは御厨東大教授と霞ヶ関に若い官僚が中心となったと思われる。(議事録など全てが非公開で具体的情報は無い)検討部会では第6回、第7回にワークショップからの報告があった。防災地域づくりに関しては最後の10分程度で説明と質疑がされただけで、計画に関する議論は殆どされていない。このようにして、ワークショップの報告がほとんど100%そのまま部会報告となった。そのことは以下の飯尾部会長発言で明らかである。

「済みません、私の不手際でもう時間になっておるんですけども、まだ1つ残っております。もう御用の方は御退席いただいて結構でございます。もう少しお付き合いいただきたいと思ひまして、防災・地域づくりでございます。出られた方は御記憶かと思ひますが、防災・地域づくりは御希望の方が多かったので大きな部屋にしておりますが、大きな部屋にするとお役所の方も大勢来られて、何となくワークショップと言うには立派すぎる机になりましてやや議論があれでしたので、今後、考えたいと思ひます。

この事実は御厨教授の読売新聞コラムによっても裏付けられる。すなわち：

「提言」をまとめるプロセスに、与野党とも“政治”は全くと言って良いほど、関与も介入も無かった。菅(総理)さんだけが、独自の発想と考え方にに基づき支え続けたと言うことである。

推進力を徹底的に欠いていた「復興構想会議」は若き官僚達と一部の政務の人たちの献身的協力と、メディアの積極的な報道がなければ、至る所で立ち往生したものとと思われる。

結局、復興構想会議の最終報告は霞ヶ関の若い官僚が書いたと言って差し支え無いであろう。

3.3 「東日本大震災からの復興の基本方針」と東日本大震災復興対策本部・同幹事の組織

復興対策本部は復興の大方針である「復興の基本方針」を8月11日に発表した。これは復興会議(ワークショップ)の提言を十分配慮している。これにより、被災地の現在の状況の5割は決まったと言って差し支えない。そもそも復興対策本部は菅総理大臣を本部長とし、各省庁の大臣などが本部員となる。最高組織である。そして、実際提言などをまとめるのが幹事団で幹事は官僚のトップである各省庁の事務次官が務めている。すなわち、霞ヶ関の若き官僚達が書いたワークショップ提案が検討会議⇒構想会議⇒復興対策本部⇒幹事団と1周回っただけで、霞ヶ関の各省庁の思いのままに基本方針が出来たのである。基本方針の冒頭にある以下の文章に、その発想の根幹が見られる。

“国は、被災地域における社会経済の再生及び生活の再建と活力ある日本の再生のため、国の総力を挙げて、東日本大震災からの

復旧、そして将来を見据えた復興へと取組みを進めていかなければならない。”

そこには活力ある日本経済再生の名の下に、被災地の復興よりも復興の名を借りた霞ヶ関の予算戦略(各省庁の通常予算を復興予算に衣替えする)が見て取れる。

4. 結論

復興構想会議の議論、復興構想会議検討部会の議論、東日本大震災からの復興の基本方針を巡る議論の分析の結果分かったことは以下のことである。復興構想会議は「復興への提言」を出した。しかし、実質は(御厨教授と)若き官僚達が書いたシナリオだった。⇒彼らは国を憂い、真剣に検討した。しかし、それと同時に、霞ヶ関の各省庁は所管の予算獲得に向け、まっしぐらに19兆円の補正予算に群がっていった。

我が国は、想定外の大災害で法的整備も予算手当も全く準備が出来てなかった。他国の例を見れば、オーストラリアで2011年の東日本大震災とほぼ同時期に発生した大水害の復興にあたった、“クイーンズランド州復興庁”のように、組織、人材、資金を集中的に投資できたら現在の状況は大きく変わっていたらろう。もし我が国が道州制で、仙台近郊に強力な復興庁が出来ていたら、こうはならなかったかもしれない。

国交省(特に都市局)も総務省も大規模集団移転で最悪に近い選択肢をとった。いかに有能な霞ヶ関の官僚達でも、このような大災害の経験が無く、遠い東京で活動し、土地勘もない中では、現在以上の選択肢は考えられなかったであろう。今からでも非居住地域を見直し、L1堤防内で浸水深の浅いところでのまちづくりをすれば、助かるところもあるかもしれない。しかし、それを誰も言い出せないし、今更言っても何も変わらない。

おわりに

今回の震災は様々な面で、我々に計画の不在、計画学の無力を突きつけた。実際、インフラ建設・管理の担当者も研究者も殆ど何も出来ない中で3年の月日が流れた。本研究では「こうしたことがなぜ起こったか」を追求してきた。これが近い将来に発生するとされる、東海、東南海震災等に生かされることを望む。東日本大震災の犠牲者の冥福を祈る。

参考文献

- 1) 第1回東日本大震災復興構想会議
- 2) 第1回東日本大震災復興構想会議検討部会
- 3) 御厨貴:2011年8月7日読売新聞1面のコラム「地球を読む」
- 4) 東日本大震災復興構想会議:復興への提言～悲惨のなかの希望